

01|2018

INFORME

EL MEDIO RURAL Y SU VERTEBRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

INFORME 01|2018

EL MEDIO RURAL
Y SU VERTEBRACIÓN
SOCIAL Y TERRITORIAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 743-2018

Colección Informes

Número 01/2018

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia
Primera edición, abril de 2018

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado
en la sesión ordinaria del pleno del día 24 de enero de 2018.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-374-9

D.L. M. 12227-2018

Imprime

Lerko print, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 24 de enero de 2018

INFORME 01|2018

EL MEDIO RURAL Y SU VERTEBRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. EL MEDIO RURAL. CONCEPTO Y DEFINICIONES OPERATIVAS	14
CAPÍTULO II. SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MEDIO RURAL ESPAÑOL	23
1. ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS	25
1.1. La caracterización sociodemográfica del medio rural	26
1.2. La despoblación rural en España: génesis y características	27
1.3. Desequilibrios demográficos en la estructura de la población rural	32
1.4. La exclusión social	39
2. ECONOMÍA Y EMPLEO	44
2.1. Estructura productiva: economía y tejido empresarial en el medio rural	44
2.2. El empleo en el medio rural	56
CAPÍTULO III. INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS SOCIALES	65
1. INFRAESTRUCTURAS	67
2. EQUIPAMIENTOS SOCIALES	76
2.1. Los servicios públicos y de proximidad en el entorno rural	76
2.2. Los servicios educativos	79
2.3. Los servicios sanitarios y la atención a la dependencia	82
2.4. Garantizar la movilidad: clave en las condiciones de vida en el medio rural	87
CAPÍTULO IV. PATRIMONIO AMBIENTAL, HISTÓRICO Y CULTURAL, CLAVES PARA EL DESARROLLO RURAL	89
1. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL	91
2. PATRIMONIO Y MEDIO RURAL	108
CAPÍTULO V. POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO RURAL	115
1. LA POLÍTICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL: ÁMBITOS DE ACTUACIÓN Y ORIENTACIONES	117
1.1. Marco general: la Política Agrícola Común	117
1.2. La política europea de desarrollo rural: avances y retos pendientes	122
2. LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL	130

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	140
--	-----

ANEXO. ANÁLISIS DAFO DE TERRITORIOS PERTENECIENTES AL MEDIO RURAL	163
--	-----

INTRODUCCIÓN

El propósito de este informe es formular propuestas encaminadas a aumentar el nivel y la calidad de vida en el medio rural español, entendiendo que con ello se contribuye de manera eficaz a mejorar la vertebración social y territorial de nuestro país, afrontando los problemas de desempleo, despoblamiento y sobre-envejecimiento que afectan a regiones cada vez más extensas del mismo. Transcurridos diez años desde la aprobación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural, contando también con nuevas leyes autonómicas en la materia y, sobre todo, en la salida de una intensa crisis económica que ha afectado e intensificado sus problemas tradicionales, el momento parece especialmente oportuno para atender a la situación actual del medio rural español y valorar el alcance que han tenido las distintas políticas desarrolladas en este ámbito.

Para afirmar la importancia del medio rural en España basta acercarse a los datos sobre su magnitud, dado que afecta al 85 por 100 del territorio e integra en torno al 20 por 100 de la población (aunque podría elevarse hasta el 35 por 100 si se incluyen las zonas periurbanas).

Pero, además, hay que recordar que aquí se encuentran la totalidad de los recursos naturales y una parte significativa del patrimonio histórico y cultural, con un impacto muy elevado en variables clave, desde la seguridad alimentaria hasta la preservación del medio ambiente. El medio rural es, en efecto, estratégico, por cuanto abastece de alimentos seguros y de calidad, resultado de la actividad agraria (en sentido amplio, esto es, agricultura, ganadería y silvicultura) y pesquera (pesca y acuicultura), actividades que, pese a tener impacto en el medio ambiente, son muy importantes para la prevención de daños en este (como es el caso en los incendios, o en la erosión) y para una adecuada gestión ambiental.

Por otro lado, el medio rural es el entorno en el que se desarrollan estas actividades que, junto con otras, como la industria alimentaria, contribuyen a la creación de empleo, a la innovación y al equilibrio en el saldo comercial de la economía española.

No hay una definición aceptada por todos de lo que es el medio rural. Las políticas públicas consideran en general tres dimensiones: la demografía, combinando densidades de población con umbrales mínimos de población; la información sobre coberturas y usos del suelo; y la accesibilidad a infraestructuras y servicios públicos. Así, se tienen en cuenta, además de la baja densidad de población, la huella de la actividad humana sobre el territorio (cultivos, áreas residenciales, polígonos industriales, infraestructuras

de comunicación, etc.) y la accesibilidad de la población a los servicios públicos que las ciudades proporcionan. Pero hay más criterios y dimensiones, con un amplio abanico de informes y estudios especializados que proponen caracterizaciones más sofisticadas, tratando de afinar el análisis de una realidad dinámica y compleja. Por eso, en el presente informe, se trata en primer lugar, en el capítulo I, el concepto de medio rural, y se recuerdan las definiciones que se manejan en la legislación y en las políticas, españolas y comunitarias, que tratan además de tener en cuenta la heterogeneidad regional en lo referente al poblamiento.

Sentados estos criterios, necesariamente flexibles, el capítulo II del informe repasa la situación socioeconómica actual en el medio rural español, atendiendo a esas variables demográficas, sociales, económicas y ambientales. Se trata de un diagnóstico actualizado de la situación, en buena medida –pero no solo– condicionado por la crisis, que permitirá la valoración posterior de las medidas adoptadas a lo largo de estos diez años.

Desde el punto de vista social se han recogido las características y problemas más importantes comunes al medio rural español, como la baja densidad de población, la pérdida de población en toda la geografía nacional, aunque con diferencias regionales importantes, la masculinización de la población en edades centrales, el fuerte envejecimiento y un creciente sobre-envejecimiento, y el impacto de una significativa presencia de población extranjera en los últimos veinte años.

En el ámbito económico se estudian algunos datos comparativos con las zonas urbanas sobre la producción y la renta, por un lado, y el tejido empresarial, por otro; a su vez, se aportan datos comparativos y en evolución del empleo, la actividad laboral y el paro. Aquí se han buscado, además, algunos indicadores para aproximar el grado actual de diversificación económica, y se ha acudido a documentos oficiales de interés para fijar las áreas que serían estratégicas para mejorar la creación de empleo de calidad.

Se ha prestado asimismo especial atención a mujeres, por un lado, y a jóvenes, por otro, tanto en general como en lo que hace al sector agrario, ya que en un contexto de predominio de las explotaciones de carácter familiar, afrontan dificultades y problemas mayores que en las áreas urbanas que hacen más difícil su permanencia en el medio rural de cara a cumplir sus expectativas vitales y contribuyen a acentuar los problemas de sostenibilidad social de este medio.

A continuación, en el capítulo III, se recogen, siguiendo el planteamiento adoptado en el Informe CES 2/2016, los déficit de infraestructuras, equipamientos y servicios en el medio rural (transportes, accesos, abastecimiento energético, redes, servicios educativos, sanidad, abastecimiento y depuración de agua, ocio y cultura, entre otros), así como indicadores sobre el acceso más limitado de los ciudadanos a los servicios y equipamientos públicos básicos y a otros servicios de proximidad, pese a que resultan cada vez más esenciales, en especial en los núcleos de población más pequeños y aislados, dadas sus características socio-demográficas (principalmente el envejecimiento) y el debilitamiento cada vez mayor de la red de apoyo familiar y/o informal.

En el capítulo IV se aborda la relación mutua entre medio rural y entorno, ya que mientras las actividades desarrolladas en el primero tienen repercusión directa sobre las condiciones del segundo, estas últimas también afectan, y no poco, a la calidad de vida y a la economía del medio rural. Por eso se abordan problemas ambientales y de conservación del patrimonio ambiental, así como el histórico y el cultural, y se repasan las oportunidades que estos ofrecen para la revitalización del medio rural, dado que las soluciones dirigidas a su reactivación pasan tanto por el fomento a las actividades tradicionales (caza, pesca, elaboraciones artesanas...) desde una perspectiva de sostenibilidad, como de las nuevas alternativas relacionadas con el turismo y el ocio.

Tras este diagnóstico, el capítulo V del informe analiza las principales medidas de políticas públicas adoptadas para el desarrollo económico, social y medioambiental de las zonas rurales en España con el fin de evaluar su alcance y eficacia. Para ello, tras definir el “desarrollo rural” se estudian las políticas y programas de ámbito estatal y autonómico, en su mayor parte referidas a la política europea de desarrollo rural para el periodo 2014-2020, encuadradas desde el año 2000 en el marco de la Política Agrícola Común (PAC). También se repasan algunas medidas de la PAC fuera del ámbito del desarrollo rural pero con notable impacto en este y se apuntan los principales objetivos que tendrá la nueva PAC, sobre la que se ha planteado una intensa reforma para simplificarla y hacerla más efectiva, con acuerdos ya concretos, como es el caso del llamado “Reglamento ómnibus”.

El capítulo VI del informe recoge las conclusiones y las propuestas del CES para la mejora de las políticas de desarrollo rural.

CAPÍTULO I
EL MEDIO RURAL.
CONCEPTO Y DEFINICIONES
OPERATIVAS

Tradicionalmente la definición de medio rural se ha concebido en oposición a lo urbano. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo xx se ha producido un importante proceso de transformación que ha venido a poner en cuestión el concepto tradicional de “rural”, que contaba con cuatro grandes características: la capacidad de explotar los recursos cercanos, la preponderancia de la actividad agraria, la mayor relación que en las ciudades con el medio natural, y la presencia de fuertes vínculos sociales entre los habitantes, enclavados en colectividades de reducido tamaño y relativamente estables¹.

La estructura del poblamiento en España ha sufrido notables cambios en las últimas décadas, entre otras cuestiones, por un crecimiento difuso de desarrollos urbanos y de las infraestructuras sobre el territorio, pero también por unos desequilibrios territoriales cada vez más acusados. Estos desequilibrios pueden ser de índole administrativa, económica, social, demográfica o relacionados con la sociedad del conocimiento. En el aspecto demográfico, el proceso de ocupación territorial se caracteriza por la existencia de notables disparidades en cuanto a densidad de la población, formas de poblamiento e incidencia de los movimientos migratorios. Por ello, en algunos estudios el medio rural forma parte del análisis territorial, pues esta perspectiva se considera imprescindible para alcanzar un conocimiento suficiente sobre las características y condicionantes de estos territorios, detectar sus problemas y oportunidades, y plantear posibles alternativas de desarrollo rural.

Así, la diversidad del medio rural y los cambios acontecidos, así como las nuevas formas de entenderlo y definirlo, llevan a distintos estudios² a proponer diferentes tipologías, según las dimensiones que consideran para establecerlas (recuadro 1). Esto es importante porque se necesitan criterios operativos de delimitación de lo urbano/rural para estudiarlo, y escoger unos u otros criterios cambia de manera apreciable las conclusiones que se obtienen.

NOTAS

- 1 J. Sancho y D. Reinoso, “La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural”, *Estudios Geográficos* núm. 273, CSIC, 2012.
- 2 Equipo Estudios Cáritas Española (coord.), *Pobreza, privación y desigualdad en el ámbito rural*, Colección Estudios núm. 38, Fundación Foessa, 2015.
L. Camarero (coord.), *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Colección Estudios núm. 27, Fundación la Caixa, 2009.
F. Franco, “Mundo, Medio y Territorio Rural”, en Fundación Encuentro, *Informe España 2015*.

Un estudio sobre la delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local del BBVA³, propone una tipología que incorpora tres dimensiones: demografía, coberturas del suelo y accesibilidad. La clasificación basada en la demografía considera la tipología rural/urbana de Eurostat. Los aspectos sobre coberturas del suelo distinguen entre espacios abiertos y cerrados, y solo es de aplicación para los municipios urbanos o intermedios. Finalmente, el criterio de accesibilidad de los municipios a los centros urbanos, solo es aplicado a los municipios demográficamente rurales. Con arreglo a este criterio, un municipio rural es accesible en el sentido de disponer de los servicios asociados a una ciudad en un tiempo razonable y si el tiempo de viaje es inferior a los 45 minutos, mientras que en caso contrario el municipio rural es remoto.

Otras investigaciones se centran en las transformaciones espaciales, demográficas, funcionales y socioeconómicas que ha sufrido el espacio rural. Los territorios rurales se encuentran expuestos a diversas dinámicas: las mayores interacciones rurales/urbanas; el amplio desarrollo de las comunicaciones viarias; la expansión de las TIC; unos flujos migratorios más complejos; nuevas demandas sociales respecto a los espacios naturales, ambientales y paisajísticos; mayores exigencias de los consumidores en materia de sanidad y seguridad de los alimentos; o el creciente número de actividades económicas que pueden instalarse hoy en día en el medio rural. Estas transformaciones y dinámicas no se han producido de forma uniforme en el medio rural español, lo que lleva a plantear diversas tipologías de zonas rurales.

La diversidad existente en los territorios rurales en cuanto al asentamiento de la población y a la cohesión territorial ha llevado a algunos⁴ a definir tres grandes tipos, con situaciones y problemas similares, y que requieren estrategias de desarrollo diversas. Las áreas con un buen nivel de desarrollo basado en la agricultura⁵ son zonas agrícolas densamente pobladas, bien dotadas en infraestructuras y equipamientos sociales, y donde existen industrias alimentarias locales basadas en una agricultura moderna y competitiva.

En el otro extremo, se encuentran áreas del interior alejadas de los centros urbanos, con importantes déficits estructurales, bajos niveles de población, escasamente equipadas, y que disponen de un complejo agroalimentario poco dinámico. Aquí hay graves problemas de despoblamiento y serias probabilidades de abandono. El reto en estos territorios es cómo garantizar a la población unas condiciones de vida dignas, pero también conseguir la preservación y conservación tanto de los espacios naturales, como de la diversidad social y cultural ligada a actividades de larga tradición histórica. Finalmente, en las áreas intermedias con una buena interacción rural/urbana el

3 E. Reig y otros, *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*. Informes Economía y Sociedad, Fundación BBVA, 2016.

4 *Del desarrollo rural al desarrollo territorial*. Foro IESA sobre la cohesión de los territorios rurales, Primer Documento. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)- CSIC, diciembre 2009.

5 Como las situadas en algunas zonas de los valles del Guadalquivir, Ebro y Tajo, en zonas de la cuenca del Duero, en los valles del Turia y Segura o en áreas próximas al litoral mediterráneo.

sistema alimentario local se combina con otras actividades económicas. La población, gracias a la movilidad geográfica, a su buena posición logística y a disponer de adecuadas infraestructuras, diversifica las fuentes de renta aprovechando las distintas oportunidades que les ofrece el entorno económico. Su dinamismo proviene de actividades propiciadas por su cercanía a los núcleos urbanos que favorecen la práctica del *commuting* (desplazamiento cotidiano de residentes de las zonas rurales a las ciudades para el desempeño laboral).

El Servicio de Estudios de La Caixa considera en su informe que las variaciones territoriales en las estructuras demográficas esconden formas distintivas de ruralidad, pues estas estructuras son el reflejo de los distintos procesos socioeconómicos y de organización de los modos de vida en el territorio. La línea de investigación parte de que la sostenibilidad de las áreas rurales no es únicamente producto del crecimiento económico y de las mejoras en las condiciones materiales de producción, sino también de las dificultades de la reproducción de la vida social. Por ello, se centra en el análisis de lo que denominan la “generación soporte”, es decir un colectivo sobre el que recae tanto las obligaciones de producción como las de reproducción y atención a los demás. El análisis realizado distingue cinco estructuras tipo que abarcan, en diferentes grados, la transición entre un modelo recesivo de extremo desequilibrio por emigración y un modelo expansivo por inmigración. Además, para ayudar a la descripción de los fenómenos que encierran las estructuras demográficas resultantes, han calculado las tasas provinciales de *commuting* y el porcentaje de residentes rurales de 30-49 años que una década antes residían en un municipio distinto del de residencia.

El Informe España 2015 de la Fundación Encuentro, en su capítulo sobre el medio rural, considera que la progresiva modernización de la agricultura española a lo largo de los últimos 60 años ha provocado una respuesta desigual. No todos los territorios se han comportado de la misma manera, debido tanto a la propia heterogeneidad existente en los espacios rurales en cuanto a su situación geográfica, recursos, etc., como a la capacidad de reacción frente a la crisis agraria. En este sentido, establecen tres ámbitos rurales: la España rural litoral y periurbana, la rural interior competitiva y la rural no competitiva.

La España rural litoral y periurbana está constituida por municipios rurales caracterizados por su dinamismo económico, su crecimiento demográfico y su adaptación a las nuevas demandas sociales imperantes en el mercado. En el litoral mediterráneo la actividad agraria ha sido la gran protagonista del desarrollo, gracias al espectacular crecimiento de la hortofruticultura. Este desarrollo del sector agrícola se une a una expansión de las actividades turísticas y de servicios, cuyo resultado demográfico final es una ganancia de población de forma constante. En las zonas rurales del litoral del Cantábrico y el Atlántico, la especialización de su sector agrario y la complementariedad de las actividades turísticas han sido menores que en el Mediterráneo, pero tienen una mayor orientación industrial (con un peso específico según las zonas del sector químico, metalúrgico o agroalimentario). Por otro lado, se encuentran las

zonas periurbanas, localizadas cerca de las grandes ciudades, cuyo dinamismo es fruto de la presión demográfica y económica urbana.

Este informe, dentro de la amplia heterogeneidad rural del interior del país, distingue entre lo que denomina la España rural interior “competitiva” y la “no competitiva”. La primera se sustentaría en el desarrollo de una agricultura avanzada y en la transformación agroalimentaria. La segunda, compuesta por territorios en los que la población está más dispersa, presentaría un tipo de especialización productiva tal que se habría producido una reducción del empleo, lo cual habría impulsado la salida de la población del medio rural. En estos territorios, la despoblación y el envejecimiento parecen irreversibles. Sin embargo, son estas sociedades rurales las que mantienen la mayor parte del patrimonio cultural (material e inmaterial) y natural español.

RECUADRO 1. ALGUNOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS ZONAS RURALES

Estudio	Criterios de clasificación	Tipología
IESA	Cohesión territorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas con un buen nivel de desarrollo basado en la agricultura, y que cuentan con sistemas alimentarios locales bien articulados. • Áreas del interior rural con importantes déficits estructurales y problemas demográficos. • Áreas intermedias con una buena interacción rural/urbana.
Fundación Foessa	Demográficos. Físicos. Distribución de núcleos poblacionales. Orientación productiva. Estructura de la propiedad del espacio agrario.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de montaña. • Zona de núcleos dispersos. • Zonas de llanuras cerealistas en minifundio. • Zonas de llanuras cerealistas en latifundio. • Zonas de dehesas y serranías en minifundio. • Zonas de dehesas y serranías en latifundio.
Fundación La Caixa	Estructuras demográficas (distribución por edad y sexo). Desplazamientos cotidianos de casa al trabajo y viceversa. % de residentes rurales de 30-49 años que una década antes residían en un municipio distinto del de residencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Desconexión. • Transición. • Local. • Líquido. • Denso.
Fundación BBVA	Demografía. Coberturas del suelo. Accesibilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Municipios urbanos abiertos. • Municipios urbanos cerrados. • Municipios intermedios abiertos. • Municipios intermedios cerrados. • Municipios rurales accesibles. • Municipios rurales remotos.
Fundación Encuentro	Demográficos. Económicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas rurales del litoral cantábrico. • Zonas rurales del litoral mediterráneo. • Zonas rurales periurbanas. • España rural interior competitiva. • España rural interior no competitiva.

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes citados.

La clasificación de las zonas rurales realizada en el Informe Foessa toma como unidad de diagnóstico la comarca, y para ello utiliza la misma distribución de los municipios en comarcas que el INE en la elaboración del censo agrario. Para la clasificación de las comarcas se aplican parámetros poblacionales (densidad de población), físicos (fundamentalmente relacionados con el relieve), la distribución de núcleos poblacionales en el territorio (dispersos o concentrados dentro del propio municipio), la orientación productiva, y la estructura de la propiedad del espacio agrario (distinguiendo el diferente peso del regadío, las llanuras cerealistas y las áreas de dehesas y serranía, así como las zonas latifundistas de las minifundistas). Conforme a estos criterios objetivos se identifican las diferentes zonas rurales, que en su conjunto se definen como aquellas con una densidad de población menor a 80 hab./km² y con un porcentaje de superficie de regadío inferior al 10 por 100.

En definitiva, el mundo rural se ha vuelto más diverso y complejo, de modo que se debe hablar de distintos espacios rurales, que constituyen una realidad que va desde las pequeñas aldeas que pueblan el interior del noroeste del país, hasta las villas del litoral mediterráneo o del extrarradio de las grandes capitales. En cada caso nos encontramos ante particularidades que impiden una consideración uniforme de esta realidad. Las investigaciones citadas y otras muchas dan muestra de ello.

Definiciones del medio rural en las políticas públicas

Sin embargo a efectos de este Informe y del análisis de las políticas públicas que se desarrolla posteriormente, hay que centrarse en las definiciones que se establecen en los principales instrumentos para fomentar el desarrollo rural: la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural y el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.

En primer lugar, la Ley de Desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR) en su artículo 3 define el medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las Administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km². El mismo artículo define zona rural (ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por la Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la comunidad autónoma competente) y municipio rural de pequeño tamaño (el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural).

Posteriormente el artículo 10 de la Ley, sobre la delimitación y clasificación de zonas rurales, toma en consideración factores como la densidad de población, la estructura económica y los niveles de renta, y conforme a ello, las clasifica en:

- Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta, y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

- Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta, y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.
- Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, considera tres dimensiones básicas a la hora de establecer las características generales de España desde una perspectiva territorial: criterios geográficos, poblacionales y socioeconómicos. Respecto a la distribución poblacional, existen tres zonas bien diferenciadas (recuadro 2).

RECUADRO 2. CLASIFICACIONES DEL MEDIO RURAL

Acuerdo de Asociación de España 2014-2020	Geográfico (orografía).	Cordilleras interiores de la meseta. La meseta. Cordilleras exteriores de la meseta. Cordilleras que rodean la meseta. Depresiones periféricas. Llanuras litorales. Islas de origen volcánico.
	Demográficos (densidad de población).	Zona extensa del interior con muy baja densidad de población (la meseta). Zonas costeras mucho más pobladas: zona costera mediterránea y zonas costeras del norte. Centro peninsular muy poblado.
	Territorios con características especiales.	Regiones ultra periféricas. Regiones transfronterizas. Regiones montañosas. Islas. Regiones escasamente pobladas. Regiones predominantemente rurales. Regiones metropolitanas. Regiones costeras.
Ley de Desarrollo sostenible del medio rural	Operativos: legales y de los PNDR.	Medio rural. Zona rural. Municipio rural de pequeño tamaño.
	Densidad de población.	Zonas rurales a revitalizar.
	Estructura económica.	Zonas rurales intermedias.
	Niveles de renta.	Zonas rurales periurbanas.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 45/2007 y del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.

Las zonas de interior poco pobladas, que son eminentemente rurales, con una estructura urbana desarrollada con núcleos diseminados por el territorio, habitualmente a

distancias coincidentes con la labor agrícola extensiva y de secano, aunque actualmente las interconexiones existentes han favorecido un mallado urbano reticular, aunque poco denso. Se produce un importante abandono del territorio rural hacia urbes metropolitanas y hacia ciudades de tamaño medio, en donde el sector industrial y de servicios adquiere más importancia.

Respecto a las zonas costeras, mucho más pobladas, distingue entre las zonas costeras del Norte de España y la zona costera mediterránea. En las primeras, la población se ubica en grandes ciudades en la costa y pequeños núcleos de población que salpican el territorio interior montañoso. Existe un sector primario importante ligado a la pesca y la ganadería, y una agricultura menos relevante y minifundista, pero cuentan con un sector industrial y empresarial de mucha tradición. Los transportes están ligados, en muchos casos, al sistema portuario y las conexiones con la Meseta.

En la zona costera mediterránea la población está concentrada en el litoral, con un interior muy separado del modelo turístico, donde existe un sector primario con elevado rendimiento agrícola y con un sector industrial importante, con una población emprendedora y conocedora del comercio y de las industrias manufactureras más tradicionales (textil, juguete, calzado, azulejera y agroalimentaria, entre otras). La tercera zona sería el centro peninsular muy poblado. Además, existen una serie de territorios con características especiales, según las tipologías definidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁶ que toman como base las provincias (NUTS 3), aunque esta tipología no se reproduzca en la provincia en su totalidad.

El Acuerdo realiza, por otra parte, un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) de cada una de las tipologías de territorios en sus tres dimensiones: la dimensión física y medioambiental, la dimensión económica y la social (anexo).

Por otro lado, hay que contar con las definiciones de medio rural, zona rural y municipio rural de pequeño tamaño que contienen las políticas públicas de desarrollo rural (recuadro 2); estas definiciones también parten de criterios demográficos, aunque remiten su concreción a las comunidades autónomas, remisión que, por su configuración, permite recoger la heterogeneidad regional en lo referente al poblamiento.

Al margen de todo lo anterior, lo cierto es que para realizar un estudio general sobre el medio rural, las estadísticas disponibles limitan significativamente todos estos matices. La mayoría de la información actualizada responde solo a criterios demográficos (recuadro 3). El más sencillo, ampliamente utilizado en la práctica de la estadística oficial, es clasificar como rural todo aquel municipio con una población inferior a un determinado umbral. Este es el criterio aplicado por el INE. Una alternativa más reciente, que permite abstraerse de las lindes municipales es lo que se denomina fichero

6 Artículos 174 y 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en los Reglamentos, y en línea con lo dispuesto en el Documento de Trabajo núm. 2/2009 de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión *Territories with specific geographical features*.

de población geo-referenciado a nivel de coordenada⁷. Esto ha empezado a utilizarse por el INE con los resultados del Censo 2011. Como alternativa intermedia, los datos de Eurostat proporcionan una caracterización amplia del medio rural en distintas variables, en tres categorías básicas (rural, intermedio y urbano), clasificando cada provincia (NUTS 3) en función de la densidad de población y el tamaño de los núcleos poblacionales que sean predominantes en su territorio. Eurostat ofrece en esta clasificación datos económicos, de mercado de trabajo, y sobre educación, salud, condiciones de vida y bienestar. Además de ello proporciona también información sobre el grado de urbanización a nivel municipal en muchos de esos mismos ámbitos.

RECUADRO 3. PRINCIPALES DEFINICIONES OPERATIVAS PARA EL ESTUDIO DEL MEDIO RURAL

En España, el Instituto Nacional de Estadística utiliza el tamaño del núcleo poblacional considerando los siguientes tipos:

- Municipios rurales, cuando cuentan con menos de 10.000 habitantes.
- Municipios pequeños o rurales. Tienen una población inferior a 2.000 habitantes.
- Municipios intermedios. Tienen una población entre 2.000 y 9.999 habitantes.
- Municipios urbanos, que tienen más de 10.000 habitantes, siempre que al menos un núcleo de población dentro del municipio cumpla con la condición anterior (de lo contrario, constaría como municipio semiurbano).

Eurostat, a partir de la información de base (*grid* de población), cualquier **tipología rural/urbano** está armonizada entorno a tres conceptos fundamentales:

- Celdas de población rural o áreas rurales: celdas fuera de las aglomeraciones urbanas. Obsérvese que estas celdas pueden estar habitadas o no, pero solo las áreas rurales habitadas serán objeto de atención.
- Aglomeraciones urbanas: aglomeraciones de celdas contiguas, incluyendo las diagonales, con una densidad mínima de 300 habitantes por km², y un umbral mínimo de población de 5.000 habitantes.
- Aglomeraciones urbanas de alta densidad o centros urbanos: aglomeraciones de celdas contiguas, excluyendo las diagonales pero rellenando los huecos y suavizando los contornos, con una densidad mínima de 1.500 habitantes por km², y un umbral mínimo de población de 50.000 habitantes.

Además, **Eurostat** utiliza el concepto de “**grado de urbanización**”, según el cual se pueden distinguir:

- Zonas densamente pobladas, caracterizadas por una densidad superior a 500 habitantes por km², y al menos 50.000 habitantes.
- Zonas intermedias, unidades locales que no perteneciendo a una zona densamente poblada, tienen una densidad mínima de 100 habitantes por km² y una población total de al menos 50.000 habitantes.
- Zonas poco pobladas. Tienen una densidad de menos de 100 habitantes por km² y su población es inferior a 50.000 habitantes (aquí es donde entrarían las zonas rurales).

Fuente: elaboración propia a partir de la información del INE y Eurostat.

7 Es decir, dado un criterio de localización de la población, disponer de la localización puntual de cada persona, a través de las coordenadas de la vivienda donde reside.

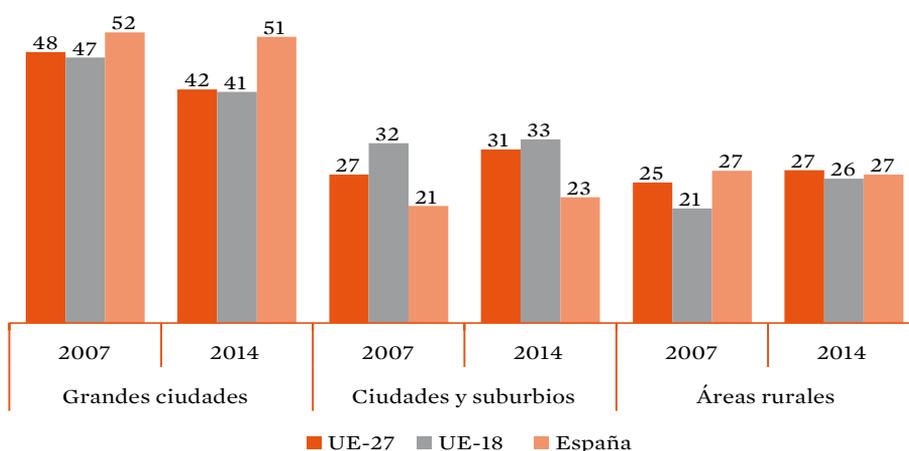
CAPÍTULO II
SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA
DEL MEDIO RURAL ESPAÑOL

1. Aspectos sociodemográficos

La sociedad española se caracteriza, al igual que la europea, por su naturaleza eminentemente urbana (gráfico 1). La estructura municipal, compuesta por más de 8.000 municipios, cuenta con casi 7.000 con una población inferior a 5.000 habitantes. Los que tienen menos de 10.000 habitantes representan el 91 por 100 del total de municipios, mientras que su población suma un 23 por 100 del total.

Algunos datos recientes reflejan con claridad el mantenimiento de esta tendencia urbana y de su contraparte, que es el vaciamiento de los núcleos pequeños: a pesar de que se ha producido un incremento de la población del 14 por 100 en el último periodo intercensal, prácticamente la mitad de los municipios españoles han experimentado una disminución de la población, siendo la mayoría de ellos parte del entorno rural; los municipios con menos de 5.000 habitantes pierden población, incluso en las regiones que ya tenían mayor nivel de despoblamiento (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura y La Rioja). Por otro lado, aunque la concentración urbana sigue creciendo, son las ciudades intermedias las que presentan mayores ganancias de población, significativamente por encima de la media.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRADO DE URBANIZACIÓN, 2007-2014



Nota: los datos disponibles para ambos años y en esta desagregación se refieren al conjunto UE-27 (dado que no hay datos de 2007 para Croacia) y al conjunto UE-18 (la Eurozona sin Lituania, que se incorporó en 2015).

Fuente: Eurostat.

1.1. LA CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DEL MEDIO RURAL

Según los criterios por los que se define en la Ley 45/2007, el medio rural español en 2015 estaba compuesto por 6.673 municipios, y en él residían 7.849.598 personas, con una densidad media de población de 18,7 habitantes por km². En términos de evolución, en 2015 había 25 municipios rurales menos que en 2008, con un 4,3 por 100 menos de personas, y una reducción de 0,5 personas/km² en la densidad media de población.

En este contexto, los municipios de pequeño tamaño ocupan la mayor parte del territorio rural y también agrupan a buena parte de la población (el 55 por 100 en 2015), aunque el despoblamiento que les afecta en mayor grado esté reduciendo esa proporción (la densidad de población es baja y continúa en descenso, situándose en 2015 en 13,4 hab./km²).

La comunidad autónoma con mayor número de personas residiendo en el medio rural es Andalucía, seguida de Castilla-La Mancha y Castilla y León. Entre las tres suman

Andalucía y las dos Castillas suponen el 50 por 100 de la población del medio rural español

casi el 50 por 100 de la población del medio rural español. En términos relativos, Extremadura es la región con mayor porcentaje de su población viviendo en el medio rural, con un 50 por 100, seguida de Castilla-La Mancha (46 por 100), Castilla y León (37 por 100) y Andalucía (24 por 100). En el polo opuesto se sitúan la

Comunidad de Madrid, el País Vasco y Cataluña (2, 5 y 7 por 100 respectivamente). Por otro lado, la comunidad autónoma con un medio rural más densamente poblado es Islas Baleares (56,9 hab./km²), seguida de Canarias (51,1 hab./km²) y la Comunidad de Madrid (29,7 hab./km²). Por el contrario, aquellas más despobladas son Aragón (9,6 hab./km²), Castilla y León (10,3 hab./km²) y Castilla-La Mancha (13,4 hab./km²).

GRÁFICO 2. DENSIDAD DE POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2011



Fuente: INE.

El 100 por 100 de la población que vive en el medio rural de Cantabria y del País Vasco habita en municipios rurales de pequeño tamaño. En La Rioja, Navarra y Castilla y León este porcentaje se sitúa en el 85 por 100. Por su parte, en la Región de Murcia tan solo un 4 por 100 de su población rural se encuentra empadronada en este tipo de municipios.

Las comunidades autónomas que ha perdido más población rural con respecto a 2008 son Cantabria (-11,0 por 100), Galicia (-9,2 por 100) y La Rioja (-8,3 por 100). Entre las que más han ganado: Islas Baleares (10,0 por 100), Islas Canarias (5,2 por 100) y la Comunidad de Madrid (2,3 por 100).

1.2. LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA: GÉNESIS Y CARACTERÍSTICAS

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el medio rural en España es el despoblamiento, entendido como un fenómeno demográfico y territorial, consistente en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un periodo previo. La caída en términos absolutos del número de habitantes puede ser resultado de un crecimiento vegetativo negativo, de un saldo migratorio negativo o de ambos simultáneamente. La reducción masiva y permanente de población, termina llevando a la desertización, pero antes de llegar a esta situación se alcanzan otros umbrales críticos: el punto en el que el propio envejecimiento condena a la desertización, o a una densidad de población por debajo del cual es casi imposible mantener la actividad económica.

En España, las mayores pérdidas de población se concentran en municipios rurales que ya están afectados desde hace décadas por acusados procesos de despoblación. En estas zonas, el elevado grado de envejecimiento provoca una desaceleración de las migraciones, pero genera una segunda vía de despoblación, la aparición de crecimientos vegetativos negativos. Pueden existir fenómenos de despoblación en todos los ámbitos, incluidas grandes ciudades y espacios densamente poblados. Sin embargo, cuando afecta a áreas de baja densidad, desequilibradas en su estructura de edades y género, que además carecen de un sistema urbano que vertebré su territorio, la perspectiva de revertir esta situación es muy complicada.

Finalmente, además de estas características sociodemográficas, se deben tener en consideración otros criterios para caracterizar el despoblamiento rural, pues las bajas densidades de población no son un factor tan limitante como en el pasado, debido al incremento de la movilidad, que permite el desplazamiento diario al lugar de trabajo de las zonas rurales a poblaciones de mayor tamaño. Se trata de zonas con una estructura de empleo muy tradicional y económicamente muy poco dinámicas. Pero estos indicadores no son suficientes para explicar el vaciamiento, siendo claves en este sentido las características geográficas y la ordenación del territorio, pues es la escasa accesibilidad o la inexistencia de municipios cercanos más poblados, lo que dificulta su integración en una dinámica de desarrollo rural.

1.300 municipios con menos de 100 personas empadronadas

El declive en términos absolutos de la población en parte de la España rural es un problema que afecta a gran parte del territorio, y que puede terminar en la desaparición de algunos pueblos, lo que supone una pérdida en los ámbitos etnológico, económico y ambiental. Según el Instituto Nacional de Estadística⁸ en 2016 había en España 3.225 núcleos de población en los que no vive nadie. Galicia y Asturias, son las dos comunidades autónomas con más localidades abandonadas, pues entre ambas suman más de un 71 por 100 del total (2.304).

Además, el análisis de las cifras del padrón municipal de habitantes (cuadro 1) evidencia una dinámica preocupante: los pueblos son cada vez más pequeños, es decir, más despoblados. En 2016, del total de municipios en España el 61 por 100 no superan los 1.001 habitantes. Por tanto, actualmente la amenaza de la extinción demográfica afecta, en mayor o menor grado, a más de 4.000 municipios españoles. De ellos, 1.286 municipios subsisten con menos de 100 empadronados, lo que les sitúa en máximo riesgo de extinción (358 más que en el año 2000), y 2.652 que no llegan a 501 empadronados y, por tanto, con un elevado riesgo de desaparecer.

Esta situación es especialmente preocupante en provincias como Soria, Teruel, Zamora, Ávila, Burgos o Salamanca, en las que más del 90 por 100 de todos sus municipios tiene menos de 1.001 habitantes. Ligeramente mejor es la situación que se da en las provincias de Guadalajara, Palencia, Zaragoza, Valladolid, Segovia, Huesca, Cuenca y La Rioja, que presentan tasas que superan el 80 por 100. Es decir, en catorce provincias al menos ocho de cada diez municipios subsisten con menos de mil habitantes censados, lo que amenaza su supervivencia, dado no solo sus escuálidos censos sino el elevado envejecimiento de su población. Además, en algunos casos, como la Ibérica, que es un territorio montañoso que aglutina 1.632 municipios de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, la Comunidad Valenciana y La Rioja, más del 76 por 100 de las localidades son remotas⁹, el 40 por 100 de los municipios superan como media los 50 años, y la densidad media de población es de 7,9 habitantes por km². Esta zona, junto a Laponia, son los dos únicos territorios de la Unión Europea que registran densidades inferiores a 8 habitantes por km². Por tanto, en muchos casos no se trata solo de pérdida de población sino de desestructuración del territorio; pues a la escasa población se une que esta se encuentra muy dispersa y que la malla urbana existente es muy exigua, dada la escasez de municipios de más de 5.000 habitantes.

8 Nomenclátor.

9 A más de 45 minutos en vehículo automóvil de la ciudad más cercana, entendiéndose por tal la que tenga como mínimo 50.000 habitantes.

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR TAMAÑO EN ESPAÑA, 2000 Y 2016

	2000	2016
Total nacional	8.104	8.125
Menos de 101	928	1.286
De 101 a 500	2.879	2.652
De 501 a 1.000	1.148	1.017
De 1.001 a 2.000	1.005	909
De 2.001 a 3.000	506	482
De 3.001 a 5.000	490	479
De 5.001 a 10.000	511	551
De 10.001 a 20.000	329	347
De 20.001 a 30.000	117	154
De 30.001 a 50.000	73	105
De 50.001 a 100.000	63	81
De 100.001 a 500.000	49	56
Más de 500.000	6	6

Fuente: INE, Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero.

Las zonas escasamente pobladas y con baja densidad de población padecen una serie de problemas comunes, como son el envejecimiento, el aislamiento geográfico, considerables dificultades de integración territorial con otras regiones, falta de conexiones de transporte y de internet, ausencia de servicios sociales adecuados, menores dotaciones de capital humano y oportunidades de empleo, y por tanto, un mayor declive económico.

A pesar de que el despoblamiento es el problema fundamental del medio rural, este concepto parte de una percepción estática de la realidad, al concretarse en la población residente o de derecho. Sin embargo, en algunos casos es importante fijar la atención no solo en los habitantes residentes de un núcleo determinado sino de los habitantes vinculados. La mejora de las infraestructuras viarias ha incrementado enormemente la accesibilidad a gran parte del territorio español, y gracias a ello, ciertos municipios aumentan su población y cambian sus características demográficas a causa de la población vinculada por motivos de ocio, trabajo, estudios o jubilaciones. También hay que considerar que en algunos municipios rurales el turismo residencial está produciendo un fenómeno que algunos definen como gentrificación en el medio rural, y que supone la expulsión de la población autóctona por la revalorización patrimonial. Estos enclaves rurales no están en riesgo de despoblación o abandono, pues se trata de espacios con residencias secundarias vacías la mayor parte del año, y en los que la población vinculada en determinadas épocas es muy superior a la población residente.

Evidentemente, el despoblamiento rural no es un fenómeno reciente, y actualmente no tiene la intensidad del éxodo rural que padeció España en el pasado. En este contexto, cabe llamar la atención, además, sobre el distinto carácter de los movimientos de población, ya que en la actualidad se dan principalmente de los pequeños

*Movimientos migratorios
y despoblamiento*

municipios hacia a los intermedios y no a los grandes. Como consecuencia de los flujos más recientes, en 2014 en más del 70 por 100 de las provincias¹⁰ residía un número de personas de nacionalidad española inferior al de quienes nacieron y aún viven en ellas.

Así, producto del aumento de la movilidad, habría que señalar una nueva realidad del modelo de poblamiento, poco perceptible a escala estatal pero importante dentro del medio rural. Se trata del trasvase de población de los municipios más pequeños a otros que, aun siendo rurales, tienen mayor población (entre 5.000 y 10.000 habitantes), y que muestran que las pautas de poblamiento ya no conducen solo a las grandes y medianas aglomeraciones. En los últimos años algunas pequeñas cabeceras de comarca reciben inmigración, principalmente de población joven que encuentra en estos enclaves mayores oportunidades de empleo, precios de la vivienda más asequibles, un mejor nivel de equipamientos, servicios e infraestructuras y, por tanto, mayor calidad de vida.

Es importante señalar el efecto positivo que las llegadas de población extranjera han tenido para detener el decrecimiento poblacional y el envejecimiento antes de la crisis económica, aunque parte de ellos abandonaron estas regiones a partir de ella. Sin embargo, la presencia de la población extranjera en los municipios rurales es baja: el 4 por 100 en los municipios de hasta 100 habitantes, el 6,4 por 100 en los municipios que tienen entre de 101 a 1.000 habitantes y el 7 por 100 en aquellos que cuentan con una población de 1.001 a 2.000 habitantes.

Las personas que abandonan el medio rural (tanto autóctonas como extranjeras)

*La generación soporte:
importancia para el
desarrollo rural*

son mayoritariamente jóvenes y de mediana edad, lo que refuerza la pirámide de población regresiva (más ancha en los grupos superiores que en la base) y, por tanto, un presente y una perspectiva de futuro de descenso vegetativo de la población rural, debido al descenso en la natalidad y al envejecimiento continuo de su población.

De la permanencia de las edades intermedias, tanto nacional como extranjera, dependen las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las zonas rurales, pues son las personas encargadas del trabajo productivo, reproductivo y de cuidados de mayores. La habitualmente llamada “generación soporte” es el principal pilar de la vida rural. Es la generación activa, dedicada a la producción; es también la generación dedicada a la reproducción y crianza; es la generación cuidadora, y es la generación en la que descansan otras actividades de dinamización de la vida local que tradicionalmente ocupaban otras generaciones, como las personas jóvenes, grupo que en la actualidad está muy menguado.

10 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, X Legislatura, núm. 505, Informe de la Ponencia de Estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, 2015.

*Los impactos de la
despoblación*

El impacto de la despoblación tiene múltiples vertientes: económica, patrimonial y medioambiental. La despoblación afecta a la estructura económica a través de la desagrarización y la reducción de los ya escasos servicios, pero lo irreversible es la pérdida de recursos humanos para cualquier tipo de desarrollo en estos territorios, porque por debajo de una población mínima es imposible mantener la actividad económica.

Pero el vaciamiento de los pueblos conlleva también problemas para garantizar la seguridad del patrimonio histórico-artístico, y supone un factor de riesgo para la conservación del medio natural. El abandono del territorio y la extinción de actividades agrícolas y ganaderas, además de la pérdida de valores y modos de vida tradicionales, provoca transformaciones paisajísticas visibles, pues favorece la recolonización descontrolada por ciertas especies de fauna o de vegetación. Además, la menor capacidad de control sobre el territorio, facilita la ocupación de canteras y minas, la tala de árboles, y el expolio del patrimonio artístico.

Especialmente importante es la incidencia que el desdoblamiento de las zonas rurales y la reducción de los usos tradicionales de la agricultura y de la ganadería extensiva tiene sobre los incendios forestales. Esta situación favorece la propagación de los incendios y dificulta su extinción, convirtiéndose en un elemento más que agudiza este grave problema. Junto al impacto territorial o paisajístico este proceso se proyecta en otros planos, como el político. En los territorios con poca población, envejecida y muy dispersa, es más costoso prestar los servicios públicos esenciales, por lo que las Administraciones locales ya no pueden ofrecer servicios y equipamientos. En algunos casos se comparte personal y se mancomunan servicios, mientras que en otros casos desaparecen y son absorbidos por otros municipios.

Por tanto, la desertización o el descenso extremo de la población, supone la pérdida de valores sociales, culturales y medioambientales, pero también cambios sociales y económicos.

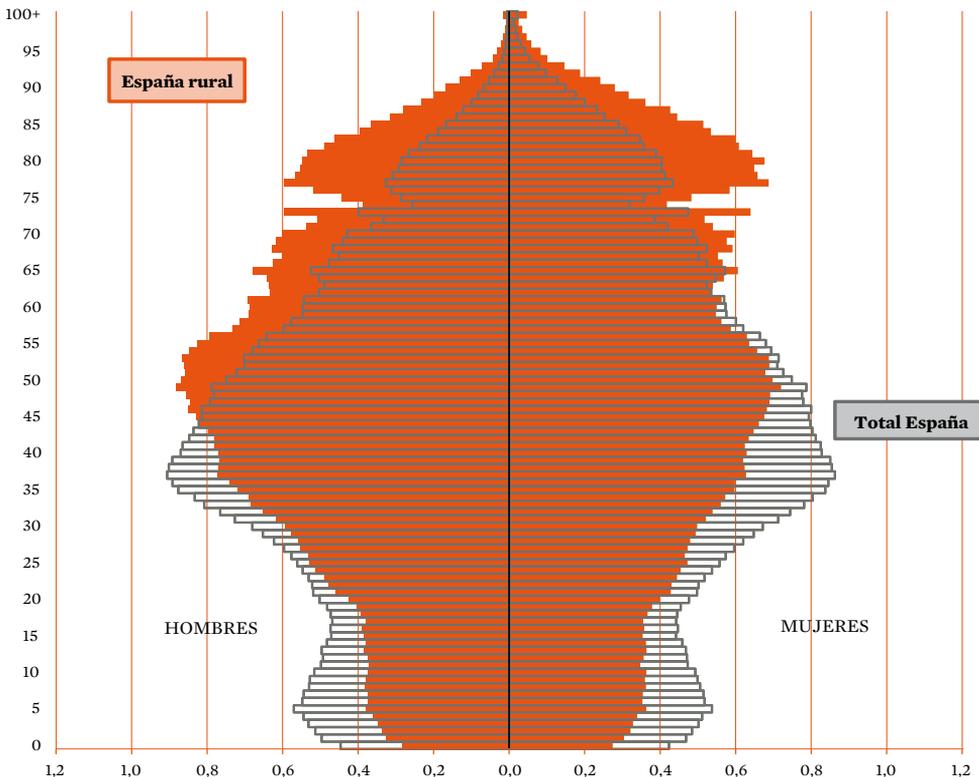
En definitiva, hay un importante consenso académico y político sobre los impactos de la despoblación, y también se ha avanzado en el abanico de propuestas al respecto, que abarcan diversos ámbitos. Sin embargo, estas medidas —como luego se verá— no difieren excesivamente entre sí, ni de la política demográfica en el marco de la Ley de Desarrollo sostenible. Por otro lado, los asentamientos de la población en el medio rural son un fenómeno vivo y complejo que requiere estudios a nivel local que, más allá de la población, expliquen las interacciones sociales y espaciales, pues que las personas permanezcan en los municipios rurales o decidan marcharse, depende de que sus perspectivas de vida estén garantizadas dentro de unos estándares básicos. Estas perspectivas se traducen, entre otras cuestiones, en las posibilidades de empleo, el acceso a la educación, la sanidad, la cultura, o la cobertura social.

1.3. DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN RURAL

Sean causa o consecuencia del desdoblamiento, se aprecian evidentes desequilibrios demográficos en la estructura de la población rural, como son la menor proporción infantil y juvenil respecto al ámbito urbano, la significativa masculinización, y el mayor envejecimiento.

Así, la comparación entre las pirámides de población española total y rural (gráfico 3) muestra, en primer lugar, un estrechamiento de la base, es decir una menor proporción de menores de 16 años, fruto tanto de que hay menos mujeres en edad reproductiva (20 a 40 años), como de unos índices de fecundidad bajos, que aunque no exclusivos del medio rural, también se dan en este. En segundo lugar, un estrechamiento mayor del montante de mujeres en las edades centrales (20 a 60 años), que produce una importante masculinización en estas edades y, en tercer lugar, un mayor envejecimiento que en el resto de España, que es claramente feminizado tanto en el ámbito rural como en el resto.

GRÁFICO 3. PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE ESPAÑA, TOTAL Y RURAL*, 2014
(Porcentajes, Padrón Continuo a 1 de enero de 2014)



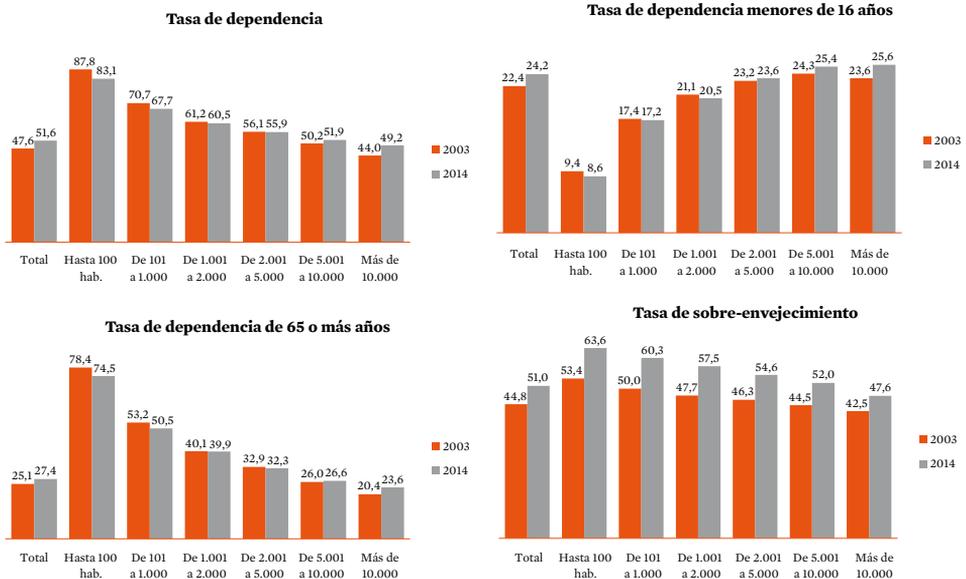
*Población que vive en los 5.831 municipios de 2.000 o menos habitantes. Total España: 8.117 municipios, 46.771.341 habitantes.

Fuente: A. Abellán y otros, "Un perfil de las personas mayores en España, 2017. Indicadores estadísticos básicos", *Informes Envejecimiento en red* núm. 15, CSIC, 2017.

Dichos desequilibrios demográficos traslucen la tendencia a la emigración del medio rural y, como se verá a continuación, obedecen a diferentes causas que son relevantes para la sostenibilidad social en el medio rural.

Como consecuencia de esta estructura de la población en el ámbito rural, la tasa de dependencia, que se define como el cociente entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años, es superior a la media nacional en los municipios de hasta 5.000 habitantes (gráfico 4). Esta tasa en el medio rural tiene un claro significado económico y vital, pues al representar una medida relativa de la población potencialmente inactiva sobre la potencialmente activa, condiciona las oportunidades de crecimiento e, incluso, de supervivencia de los pueblos de menor tamaño, y determina las necesidades de atención sanitaria, educativa, y sociales a las personas dependientes.

GRÁFICO 4. ALGUNOS INDICADORES DE ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN RURAL POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2003-2014



Excluyendo capitales de provincia.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE, Estadística del Padrón continuo.

La masculinización rural se produce en las edades jóvenes e intermedias, debido a la existencia de una emigración femenina importante en dichas edades, propiciada en parte por la falta de igualdad respecto al trabajo productivo y reproductivo, y

La masculinización del medio rural

facilitada por su mayor nivel educativo. En esta situación influyen, por tanto, claramente las desigualdades de género, que en el medio rural se expresan principalmente a través de: el reparto de las tareas domésticas, la gestión de la dependencia y los mercados de trabajo. Este desequilibrio por sexo en las poblaciones rurales afecta de forma directa a los procesos de reproducción y de composición familiar, pero también a las expectativas vitales del conjunto de la población rural.

Esta masculinización del medio rural, como otros procesos demográficos, expresa determinadas relaciones e identidades sociales, y por tanto es un indicador de las desigualdades de género que impulsan a las mujeres a emigrar. La educación se convierte en la principal vía para alejarse del medio rural y de una economía de base familiar¹¹, y acceder al mercado de trabajo de forma cualificada y con unas expectativas de profesionalización. Estas estrategias educativas son las responsables de la mejora del nivel educativo de las mujeres rurales¹² y de la emigración de las mujeres hacia el medio urbano, donde se encuentran mayores recursos educativos y oportunidades laborales.

Por otro lado, los mercados de trabajo rurales son más extra locales y se encuentran articulados en torno al ya citado *commuting*, que en el caso de las mujeres se puede ver más restringida por su mayor peso en las ámbito doméstico y de cuidado, limitando sus oportunidades laborales, y convirtiéndose en un factor de expulsión del medio rural. En el medio rural más del 80 por 100 de las actividades ligadas al ámbito doméstico y de cuidado son realizadas por las mujeres¹³. A ello se añade el elevado número de personas mayores en situación de dependencia y la insuficiencia y/o inadecuación de servicios que pudieran contribuir a aligerar la carga familiar del cuidado¹⁴.

Esta situación redonda en las formas de convivencia y residencia. Así, en el medio rural, además de los procesos de transformación de los hogares comunes a toda la sociedad (reducción del número de miembros y pluralidad de formas de convivencia), la generación soporte, afectada por la emigración femenina, presenta diferencias significativas en la formación de hogares por sexo, estando los varones mucho más vinculados a los hogares de origen o a la vida en solitario.

La ausencia de mujeres en las edades jóvenes y centrales constituye uno de los principales factores que dificultan la sostenibilidad social y demográfica de las áreas rurales, pues las dificultades para formar nuevos hogares abocan a una pirámide de población regresiva y a largo plazo, en ausencia de inmigración, a una reducción de la población.

11 Véase el apartado 2 de este capítulo.

12 Según los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011, el porcentaje de hombres con estudios de tercer grado (8,4 por 100) es menor que el de mujeres (11,9 por 100).

13 Ministerio de Medio Ambiente y medio rural y marítimo, *Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural*, 2011.

14 Véase apartado “la dependencia y su atención” de este informe.

La menor presencia de personas jóvenes en el medio rural, que se refleja en la pirámide de población, también es observable a través de la tasa de dependencia de la población menor de 16 años, que se define como

*La progresiva reducción
de la población infantil
y juvenil*

el cociente entre la población menor de 16 años y la población de 16 a 64 años. Además, esta tasa es especialmente pequeña en los municipios rurales de menor tamaño. Así, por ejemplo, en los municipios de hasta 100 habitantes, por cada 100 personas en edad de trabajar hay solo 9 personas menores de 16 años, y en los municipios que cuentan con una población entre 101 y 1.000 habitantes, la tasa es del 17 por 100.

La menor presencia infantil y juvenil en el medio rural es fruto tanto de la tendencia de las personas jóvenes a abandonar las zonas rurales, sobre todo en las edades más proclives al acceso a la universidad o a la búsqueda de salidas profesionales, como de la masculinización entre los grupos de edad joven-adulta, que explica en parte los bajos índices de natalidad. Como es lógico, los diferentes tipos de medios rurales afectan a la posición de estas personas, siendo las variables más relevantes el propio número de jóvenes, el grado de masculinización, la proporción de *commuters* y el grado de igualdad en términos de género.

Las limitaciones durante la escolarización en secundaria obligatoria obligan a los y las jóvenes al traslado a centros educativos de fuera de su localidad e incluso de su comarca, y aunque se trata, en muchas ocasiones, de un desplazamiento diario, son un factor que tiende a ampliar sus expectativas vitales. En los niveles postobligatorios se suele producir una carencia mayor de programas formativos diversificados y una importante falta de adecuación de la oferta formativa a las necesidades de la zona, lo que les obliga con frecuencia a residir en otras localidades, convirtiéndose en personas jóvenes “dependientes emancipadas” en mayor grado que en las zonas más pobladas donde la oferta educativa es mayor y más diversificada.

También las menores oportunidades para acceder al mercado de trabajo local con buenas condiciones laborales y/o acordes con sus niveles y características formativas, lleva a muchas personas jóvenes del medio rural a buscar empleo fuera del lugar de residencia. Además, el incremento de la movilidad, la influencia de los medios de comunicación, el acceso a la tecnología y la gran valoración social del modo de vida urbano, hace más patente la falta de oportunidades para desarrollar unos patrones de ocio adecuados a sus necesidades, lo que junto a unas relaciones sociales más marcadas por la falta de confidencialidad y anonimato, también inciden en su deseo de alejarse del medio rural.

Por otro lado, aunque la emancipación residencial ha sido algo más temprana en las áreas rurales que en las urbanas, no lo es actualmente. En ambos casos las personas jóvenes se encuentran con importantes dificultades, pero las tasas de emancipación urbana alcanzan valores significativamente superiores. Aquí influyen la situación laboral y la oferta residencial. En cuanto a la situación laboral, por un lado, las

dificultades de quienes tienen menor cualificación para acceder a los mercados de trabajo locales, están produciendo en el medio rural un crecimiento de la inserción laboral en contextos familiares, situación que implica una mayor insuficiencia de los ingresos individuales necesarios para la emancipación residencial. Por otro lado, las personas jóvenes económicamente autónomas en tienen un importante papel en el seno de la estructura familiar de origen respecto a las responsabilidades familiares derivadas del envejecimiento. Ambos factores inciden en esa menor emancipación respecto al ámbito urbano.

También hay que señalar que en el ámbito rural los procesos de emancipación residencial difieren de una manera especial según el sexo, aunque en ambos casos el componente económico sigue siendo preponderante. Así, en el caso de los varones la autonomía económica en el entorno no está tan amenazada como en el caso de las mujeres, que se ven obligadas a emigrar para alcanzarla; pero su emancipación residencial se ve mermada por las dificultades para formar nuevos hogares como consecuencia de la elevada masculinización en esas edades.

La oferta residencial en el medio rural es más restringida. Las mayores dificultades de encontrar vivienda en las zonas rurales fuera del ámbito familiar obstaculizan el proceso de emancipación. La elevada presencia de inmuebles desocupados y de uso secundario, la persistencia de viviendas con deficientes condiciones de habitabilidad, una presencia de viviendas en alquiler más reducida y una menor promoción de viviendas protegidas para venta y alquiler dificultan el acceso de los grupos de edad joven a una vivienda en su entorno. Esta situación ha sido tenida en cuenta de la Ley 45/2007 de Desarrollo rural (tanto en los objetivos generales como en el artículo 33), como por algunas comunidades autónomas, que han establecido diferentes medidas para facilitar el acceso a la vivienda en las zonas rurales. Sin embargo, la deficitaria situación de la vivienda de protección pública en los últimos años señalada por CES en numerosas ocasiones¹⁵, junto a la falta de información sobre el cumplimiento de las medidas, hacen pensar en un escaso impacto de las mismas.

Las personas mayores son un colectivo importantísimo en el mundo rural, tanto en números absolutos, como, sobre todo, en proporción al resto de la población. Además, en la actualidad abandonan el mundo rural muchos menos mayores que los que lo hacían hace unos años; e incluso vuelven más personas mayores a los pueblos que las que los abandonan.

La proporción de población mayor de 65 años, que se define como el cociente entre la población mayor de 65 años y la población de 16 a 64 años (expresado en tanto por cien), en 2014 era del 27 por 100 (gráfico 4), siendo mucho mayor en los municipios rurales, y especialmente dentro de estos entre aquellos que cuentan con menos

15 Véase por ejemplo Memoria CES 2016, págs. 537-543.

población. Además, esta tasa aumenta conforme disminuye el tamaño municipal, así, por ejemplo, en los municipios de hasta 100 habitantes, por cada 100 personas en edad de trabajar hay 74 personas mayores de 65 años, y en los municipios que cuentan con una población entre 101 y 1.000 habitantes la tasa es del 51 por 100.

Gracias al importante aumento de la esperanza de vida en las últimas décadas, el índice de sobre-envejecimiento¹⁶ ha continuado su aumento en la última década (del 45 al 51 por 100), y especialmente en las poblaciones rurales, donde el aumento se cifra en 10 puntos. Nuevamente este índice es mayor conforme disminuye el tamaño municipal, siendo especialmente acusado en los municipios de menor tamaño (gráfico 4).

El mayor envejecimiento y, en muchos casos, el sobre-envejecimiento de las poblaciones rurales, genera un problema de dependencia superior al del conjunto de la población española.

Además, algunas características del medio rural que se han descrito ponen de manifiesto la existencia de factores de riesgo que inciden negativamente y aumentan la vulnerabilidad del proceso de envejecimiento. Por un lado, la estructura demográfica más descompensada por edad y sexo limita la posibilidad de atender a la dependencia desde el ámbito familiar, por la disminución y masculinización de la generación soporte. Tal y como se ha señalado, la emigración de mujeres, propiciada en parte por la falta de igualdad respecto al trabajo productivo y reproductivo, y facilitada por su mayor nivel educativo, reduce la posibilidad de los cuidados a mayores desde el ámbito familiar. En tanto que esta tarea era habitualmente realizada por ellas, se aprecia un incremento de la demanda de servicios de atención a la tercera edad, así como del cuidado no profesional, realizado principalmente por mujeres extranjeras.

Por otro lado, la dinámica demográfica está desestructurando la familia tradicional, que era la que asistía el cuidado de las personas mayores. Actualmente las familias en el medio rural son menos numerosas que en el medio urbano, especialmente en los enclaves menos poblados de hogares¹⁷.

Sin embargo, en el medio rural hay mayor grado de integración social que en las grandes ciudades, con un mayor predominio de las relaciones primarias¹⁸ e informales, y unas relaciones secundarias menos afectadas por el cese de la actividad laboral que en las ciudades, lo que constituye una ayuda para solventar las situaciones puntuales de necesidad asistencial y de dependencia, lo que no sucede de forma tan generalizada en la sociedad urbana.

Finalmente, la dispersión del hábitat que caracteriza a gran parte del medio rural, implica mayores demandas de movilidad. La mayor dispersión de centros asistenciales,

16 El sobre-envejecimiento se define como el cociente entre la población mayor de 75 años y la población de más de 65 años.

17 INE, Encuesta Continua de Hogares 2016.

18 Las relaciones primarias se establecen cuando las personas se relacionan entre sí, por ellas mismas, mientras que las relaciones secundarias se originan por la necesidad de un servicio o función que puede prestar una persona a otra.

sanitarios y de servicios, junto a mayores carencias de infraestructuras de transporte público hace que la necesidad de transporte privado sea alta, lo que limita especialmente a las personas mayores. Por otro lado, el envejecimiento activo no tiene las mismas posibilidades de desarrollo en el ámbito rural que en el urbano, pues la disminución de población supone también la pérdida de profesionales, especialmente en las zonas más despobladas.

Otra circunstancia importante que ha de considerarse en el análisis del envejecimiento rural estriba en las condiciones de habitabilidad de la vivienda y su estado, pues estas facilitan, o dificultan, la vida cotidiana de la persona mayor. Aunque la mayoría de estas son propietarias de su vivienda, las condiciones de habitabilidad no son buenas en algunas ocasiones, pues en torno a un 10 por 100 viven en edificios catalogados como ruinosos, malos o deficientes. Además, aunque la mayoría de viviendas rurales solo disponen de una o dos alturas, carecen, por lo general, de ascensor. Por tanto, parece que las condiciones de estos hogares suelen ser más deficitarias y con peor equipamiento. Estas carencias, sobre todo las referidas a la accesibilidad, y la ausencia de algunos servicios básicos representan un grave problema para poder envejecer en casa.

A pesar de las características diferenciales del proceso de envejecimiento y dependencia en el medio rural y de que la demanda de servicios de asistencia a la tercera edad posiblemente se está incrementando, especialmente en aquellos núcleos de población más reducidos y más alejados de las ciudades o con peores vías de acceso, actualmente no existe un conocimiento de la situación de dependencia en el medio rural. Se desconoce el número de personas dependientes y su grado de dependencia, así como sus características y necesidades; y la cobertura y el tipo de prestaciones que reciben, aunque la reciente crisis económica haya tenido un impacto negativo tanto en términos de atención a la dependencia como del empleo asociado a la misma. Tan solo un pre-diagnóstico relativamente reciente¹⁹ permite saber la opinión que al respecto tienen las propias personas dependientes, los hogares que tienen alguna a su cargo y las asociaciones, aunque tan solo en un ámbito geográfico limitado²⁰. En este sentido, hay que tener en cuenta que los resultados de este estudio no son trasladables al conjunto de la población rural, si bien pueden ser ilustrativos de su realidad.

Según este estudio, de cada tres personas dependientes dos son mujeres y de cada cuatro tres son mayores de 75 años, siendo mayoritaria la dependencia física, lo cual repercute en la necesidad de ayuda de una tercera persona para realizar actividades de la vida diaria. Generalmente las personas dependientes conviven con algún familiar

19 UNCEAR, Agenda de Servicios y Solidaridad. Prediagnóstico de la situación de las personas dependientes en el mundo rural, 2011. Proyecto piloto financiado por el MAPAMA en el marco de la Red Rural Nacional.

20 En Castilla y León los territorios de Aliste y Sayago, en la provincia Zamora. En Castilla-La Mancha, Cabañeros y Promancha. En Andalucía el Valle del Guadalquivir; y en Asturias la zona sur del Occidente.

con el que tiene grado de consanguinidad, aunque algo más del 10 por 100 viven solas, y en la mayoría de los hogares hay una persona dependiente.

El cuidado de la persona dependiente recae principalmente en el ámbito familiar, aunque en algunos hogares se recurre a una persona remunerada. Las personas cuidadoras son mujeres en su mayoría y en una importante proporción familiares (hijas, esposas, nueras) de la persona dependiente. La mayor parte tiene una edad comprendida entre los 45 y 55 años y no tienen una ocupación laboral, siendo elevada la proporción de quienes cuentan solo con estudios primarios. Además, una parte significativa de estas personas dedican más de 5 horas diarias al cuidado, lo que significa que un importante porcentaje de los dependientes en estos territorios poseen un Grado III de dependencia.

En este sentido, hay que señalar que la supresión de la obligatoriedad y la eliminación de la financiación estatal de las aportaciones a la Seguridad Social de los y las cuidadoras no profesionales a partir del año 2013²¹ ha supuesto un descenso muy acusado en el número de cotizantes (de 172.000 personas dadas de alta en diciembre de 2011 a algo menos de 10.000 en el mismo mes de 2016²²). Ello ha tenido un impacto negativo sobre el reconocimiento social y la puesta en valor del trabajo asociado a la dependencia que, en su día, se marcó como objetivo la Ley de 2006. Por otro lado, aunque sigue sin evaluarse el impacto negativo de género de tal medida, este debe ser apreciable, dada la clara feminización de los cuidados a dependientes.

1.4. LA EXCLUSIÓN SOCIAL

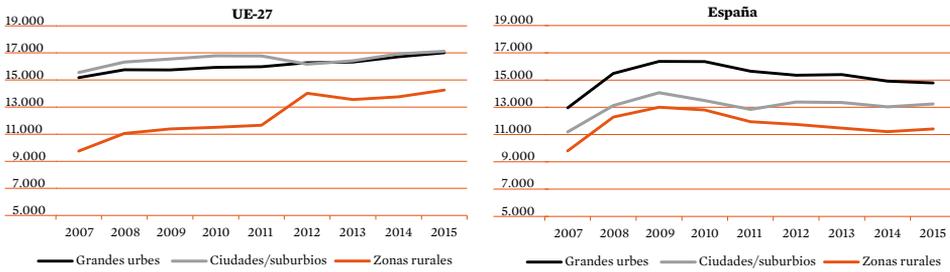
La pobreza y la exclusión social se concentran en las poblaciones urbanas, en consonancia con su mayor volumen poblacional. Sin embargo, el riesgo de caer en situación de pobreza es mayor entre la población que reside en zonas rurales en España, como también en el promedio de la Unión Europea.

Así, atendiendo únicamente a aspectos monetarios, la situación de las zonas rurales es comparativamente peor: la renta mediana de estas zonas en España es inferior a la de las grandes urbes o ciudades de tamaño intermedio, al igual que sucede en el promedio europeo (gráfico 5).

21 Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (disposición transitoria decimotercera).

22 Datos de afiliación de cuidadores no profesionales de la Seguridad Social. Dicha supresión además arroja un descenso acumulado mínimo de 1.538 millones de euros para el supuesto de que no se hubieran incorporado nuevos cotizantes, conforme a los cálculos del *XVII Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España, 2017).

GRÁFICO 5. RENTA MEDIANA DE LOS INGRESOS POR GRADO DE URBANIZACIÓN, 2007-2015



Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*, 2015.

Menor cuantía de las pensiones contributivas

Teniendo en cuenta el elevado nivel de envejecimiento de las zonas rurales, su peor situación monetaria vendría explicada, en buena parte, por la menor cuantía media de las pensiones contributivas de estas zonas (procedentes en su mayoría del régimen agrario), en relación con las zonas urbanas, tanto si se considera el total de las pensiones como las de jubilación (cuadro 2). No en vano, la cuantía media las pensiones de las zonas urbanas es un 18 por 100 mayor respecto a las zonas eminentemente rurales, y un 8 por 100 a las de las zonas rurales intermedias. Estas diferencias aumentan aún más si se atiende a las pensiones de jubilación: en las zonas urbanas son un 22 por 100 superiores a las zonas rurales y un 10 por 100 respecto a las intermedias. El análisis de las pensiones no contributivas, atendiendo al peso que representan respecto al total de las pensiones, no muestra, sin embargo, diferencias significativas por grado de ruralidad de las provincias, dando, para cada tipo, promedios porcentuales similares (en torno al 4,5 por 100).

Con todo, siendo datos reveladores, la perspectiva monetaria, por sí sola, no refleja adecuadamente la mayor vulnerabilidad social de las zonas urbanas, como así señalan algunos estudios, teniendo en cuenta que el coste de la vida en estas zonas suele ser inferior y, sobre todo, que obedece a situaciones de desventaja comparativa respecto a las zonas urbanas en un conjunto de aspectos más amplios, algunos de los cuales ya se han ido señalando con anterioridad en este apartado, y otros se tratarán en apartados posteriores.

Concretamente, el mayor riesgo de pobreza en las zonas rurales se relaciona con cuatro categorías de problemas que estas zonas suelen llevar asociados²³: 1) laborales, dada la falta de oportunidades de empleo; 2) demográficos, debido al éxodo de la

23 Comisión Europea, *Poverty and social Exclusion in rural areas*, 2008; Parlamento Europeo, *Rural areas and Poverty*, 2016.

CUADRO 2. CUANTÍA MEDIA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR PROVINCIAS SEGÚN TIPOLOGÍA RURAL/URBANA, 2017

(Euros/Mes)

Zonas rurales	Total pensiones	Pensiones jubilación	Zonas intermedias	Total pensiones	Pensiones jubilación	Zonas urbanas	Total pensiones	Pensiones jubilación
Huesca	881,7	1.009,9	Almería	747,5	859,6	Cádiz	925,2	1.104,0
Teruel	877,5	1.003,1	Córdoba	761,8	873,3	Málaga	846,7	979,4
Ávila	797,5	903,5	Granada	778,5	892,8	Sevilla	860,9	1.013,3
Segovia	859,1	988,3	Huelva	854,3	1.008,8	Zaragoza	1.011,0	1.160,2
Soria	857,4	971,3	Jaén	760,5	870,5	Palmas (Las)	860,9	1.019,7
Zamora	767,2	865,2	Asturias	1.090,0	1.298,8	S.C. Tenerife	839,6	988,9
Cuenca	786,0	891,7	Baleares	855,5	982,2	Barcelona	993,8	1.122,7
Toledo	851,4	978,2	Cantabria	971,7	1.135,2	Alicante	801,0	910,5
Lleida	809,5	921,3	Burgos	973,0	1.116,0	Valencia	889,0	1.028,4
Cáceres	759,4	860,7	León	903,3	1.036,8	Madrid	1.092,1	1.261,3
Lugo	693,5	778,1	Palencia	930,6	1.082,4	Murcia	812,4	943,5
Ourense	673,7	737,5	Salamanca	847,4	965,5	Araba/Álava	1.168,7	1.335,4
			Valladolid	1.030,8	1.207,0	Gipuzkoa	1.123,2	1.271,1
			Albacete	817,2	935,4	Bizkaia	1.158,3	1.350,5
			Ciudad Real	860,7	1.011,3	Ceuta	932,0	1.160,1
			Guadalajara	976,7	1.136,0	Melilla	868,0	1.119,2
			Girona	846,9	959,0			
			Tarragona	896,9	1.019,3			
			Castellón	819,7	919,0			
			Badajoz	775,3	896,8			
			Coruña (A)	823,4	944,4			
			Pontevedra	821,9	947,8			
			Navarra	1.061,9	1.210,5			
			Rioja (La)	899,3	1.011,6			
Promedio	801,2	909,1	Promedio	879,4	1.013,3	Promedio	948,9	1110,5

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

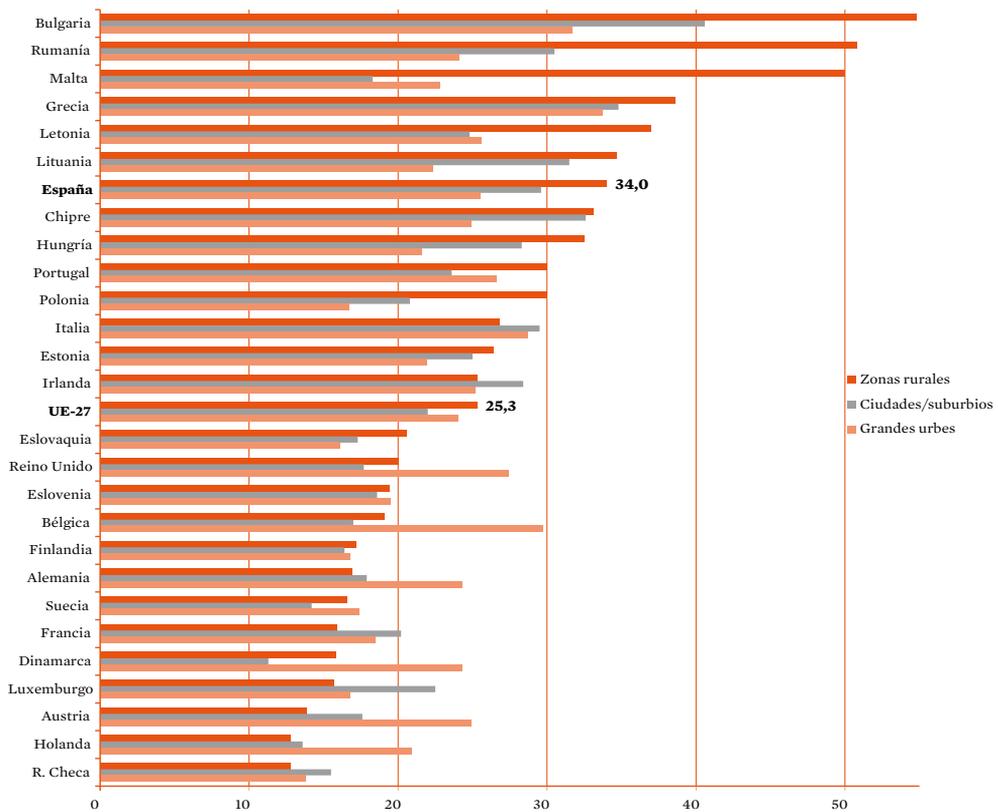
población a las zonas urbanas, derivado a su vez de los problemas laborales, y a un elevado envejecimiento de la población; 3) educativos, causados por la falta de oferta educativa, especialmente en las etapas no obligatorias y 4) accesibilidad a servicios básicos y falta de infraestructuras adecuadas.

Es por ello que para entender la problemática de la vulnerabilidad de las zonas rurales se hable de pobreza desde dos perspectivas interrelacionadas y que se retroalimentan mutuamente, esto es: la pobreza de las zonas rurales (derivada de las desventajas de tipo económico y social) que genera, a su vez, una mayor pobreza en las zonas rurales, en términos de población afectada por un mayor grado de vulnerabilidad social.

No existe un indicador que sea capaz de reflejar esta complejidad de la pobreza en el ámbito rural. El indicador de referencia existente de ámbito europeo es el AROPE que, a pesar de sus limitaciones, cuenta con la ventaja de que mide el riesgo de pobreza

y exclusión social desde una perspectiva más amplia, incorporando a las situaciones de bajos ingresos, la intensidad laboral y la privación material severa. De acuerdo con este indicador, el riesgo de pobreza y exclusión social afectaba al 34 por 100 de la población rural en España en 2015, esto es, 8,5 y 4,4 puntos porcentuales por encima de la población urbana y de la que reside en ciudades de tamaño intermedio, respectivamente. Una tasa de pobreza en el ámbito rural que supera en casi 10 puntos porcentuales a la media europea, situada en el 25,3 por 100, aunque muy alejada de las zonas rurales de países como Bulgaria o Rumanía, donde es superior al 50 por 100.

GRÁFICO 6. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN (AROE*), POR GRADO DE URBANIZACIÓN



* AROPE: porcentaje de personas que se encuentran en alguna o algunas de las siguientes condiciones: 1) *Pobreza monetaria*: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales equivalentes después de las transferencias sociales.

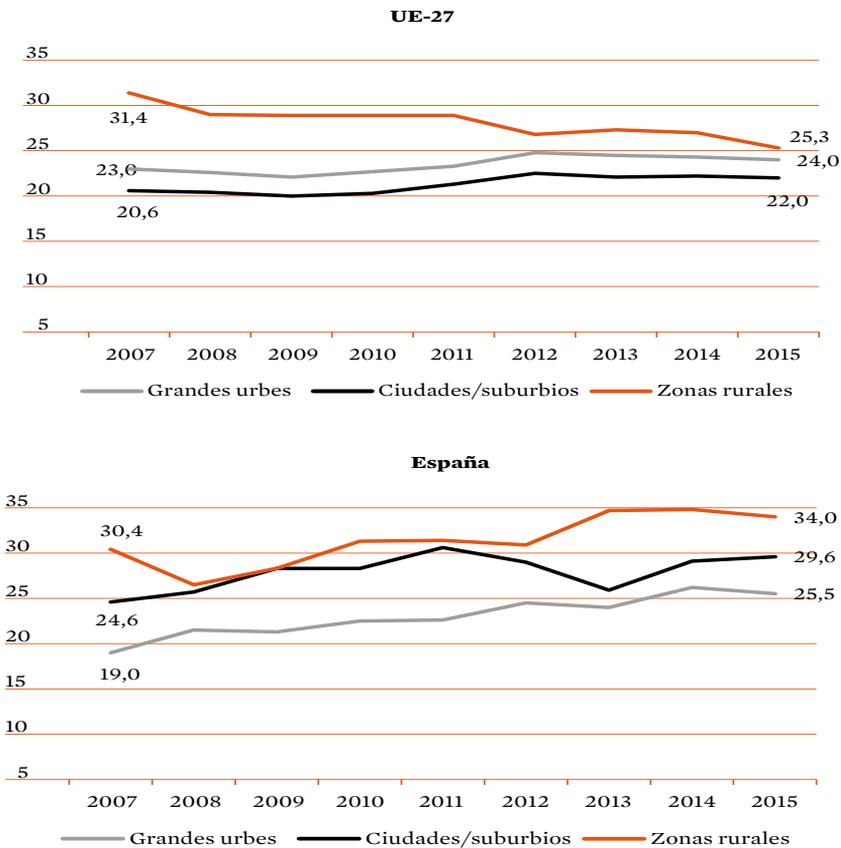
2) *Intensidad de trabajo del hogar*: porcentaje de personas entre 0 y 59 años que viven en hogares cuyos miembros en edad de trabajar (personas de 18 a 59 años, lo hicieron menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia de los ingresos (año anterior al de la encuesta).

3) *Privación material severa*: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey, 2015*.

El riesgo de pobreza y exclusión social en las zonas rurales ha aumentado en España en el contexto de la crisis económica (3,6 puntos porcentuales entre 2007 y 2015) aunque menos que en las zonas urbanas (6,5 puntos porcentuales) y que en las ciudades de tamaño intermedio (5 puntos porcentuales) (gráfico 7). No obstante, sigue siendo más elevada, dando como resultado altos porcentajes de población con pobreza monetaria (que ha subido 4 puntos porcentuales) y sobre todo como consecuencia de un aumento de la baja intensidad laboral, que se ha duplicado en las zonas rurales, dando como resultado mayores problemas de carencia material severa (que ha subido 2,1 puntos porcentuales).

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL, POR GRADO DE URBANIZACIÓN, 2007-2015



Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*, 2015.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de emprender medidas que traten de reducir las diferencias de vulnerabilidad social en las distintas poblaciones españolas. A este respecto, como se verá más adelante, la política europea de desarrollo rural establece entre sus seis prioridades, por primera vez para el periodo 2014-2020, una específicamente dirigida a fomentar la inclusión social y a reducir la pobreza en las zonas rurales. En ella se destacan tres áreas específicas: a) facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas, así como la creación de empleo; b) fomentar el desarrollo local en las zonas rurales; y c) mejorar la accesibilidad, el uso y la calidad de las TIC en las zonas rurales. Se trata de una iniciativa política que debe seguir siendo potenciada, especialmente el marco nacional de España a la vista de los datos, tal y como se señalará más en detalle en el apartado relativo a las políticas.

2. Economía y empleo

2.1. ESTRUCTURA PRODUCTIVA: ECONOMÍA Y TEJIDO EMPRESARIAL EN EL MEDIO RURAL

Menor renta que en el conjunto

El valor del PIB generado en las regiones rurales de España es inferior, lógicamente, al del generado en el resto de las regiones, dado que en estas últimas se encuentra la mayor parte de la población y del empleo. Pero al atender al PIB por habitante, tanto en términos corrientes como una vez corregido el efecto de los precios, es evidente que no se trata solo de esto: hay un diferencial negativo considerable en las regiones rurales, tanto respecto de las urbanas como de las intermedias. En 2012, el PIB per cápita en las rurales era un 15 por 100 inferior (tanto en euros corrientes como en paridades de poder de compra) al correspondiente a las urbanas y un 3 por 100 inferior al de las regiones intermedias. Así, si las regiones urbanas españolas habían retrocedido tras la crisis hasta situarse, en términos homogéneos en el 97 por 100 de la media de la Unión Europea, las regiones rurales, que nunca habían superado esa media, estaban en el 81 por 100.

Hay, por tanto una menor renta, que se asocia a menor nivel de vida, pero también a menores oportunidades de desarrollo del tejido productivo. Las razones de esta situación comprenden un amplio conjunto de factores, desde la menor productividad de algunas de las actividades económicas con mayor presencia en las regiones rurales, hasta las menores prestaciones de servicios públicos y colectivos (que también forman parte del cálculo del PIB) en estas regiones, así como una menor inversión en infraestructuras y equipamientos. Todo ello contribuye a explicar las dificultades para mantener niveles razonables de dinamismo en la población rural. De ahí que el interés no sea solo, aun siendo central, el desarrollo de estrategias de diversificación económica, sino también de mejora en la eficiencia del tejido productivo rural.

CUADRO 3. PIB TOTAL Y POR HABITANTE EN LAS REGIONES SEGÚN SU GRADO DE URBANIZACIÓN, 2002-2012

(Euros corrientes y en paridades de poder de compra)

Datos anuales	Urbanas			Intermedias			Rurales		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012	2002	2007	2012
Millones de € corrientes	492.662	712.019	689.932	232.006	334.213	320.264	24.061	33.797	32.803
€ corr./habitante	19.262	25.300	23.608	16.347	21.711	20.184	14.503	19.904	19.584
€ corr./hab. respecto media UE (%)	91	98	89	77	84	76	69	77	74
Millones de € en paridades de poder de compra (PPS)	573.599	793.064	754.423	270.122	372.253	350.200	28.014	37.645	35.870
€ PPS/habitante	22.426	28.180	25.815	19.032	24.182	22.071	16.886	22.170	21.415
€ PPS/hab. respecto media UE (%)	106	109	97	90	93	83	80	86	81

Diferenciales	Rurales/urbanas			Rurales/intermedias		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012
€ corr./habitante (%)	-24,7	-21,3	-17,0	-11,3	-8,3	-3,0
€ corr./hab. respecto media UE (puntos)	-22,0	-21,0	-15,0	-8,0	-7,0	-2,0
€ PPS/habitante (%)	-24,7	-21,3	-17,0	-11,3	-8,3	-3,0
€ PPS/hab. respecto media UE (puntos)	-26,0	-23,0	-16,0	-10,0	-7,0	-2,0

Fuente: Eurostat.

Una de las características definitorias del medio rural es la centralidad del medio físico en las actividades productivas. Esto se traduce en la importancia que tiene en el entramado económico rural el sector primario, entendiendo por tal las actividades agrarias (agrícolas, ganaderas y asimiladas) y en su caso pesqueras (incluyendo la acuicultura marina y continental) y toda una serie de actividades conexas: silvicultura y aprovechamientos forestales, caza, pesca deportiva, etc., y la elaboración de alimentos a partir de las producciones primarias.

*Importancia del sector
primario en el tejido
empresarial y en la renta
rural*

De hecho, el mayor peso por número de empresas correspondería al sector agrario, como apunta la comparación entre la cifra de estas en la Encuesta de Estructuras Agrarias de 2013 y la correspondiente a empresas no agrarias, con o sin asalariados, del Directorio Central de Empresas (DIRCE) de ese mismo año²⁴ elaborados y publicados por el INE. La primera da un total de 965.000 explotaciones activas, y el segundo 225.000 empresas no agrarias activas en regiones predominantemente rurales y 1.042.000 más en regiones intermedias; así, un 42,2 por 100 del total empresarial en

24 Datos provinciales para el grupo resultante de aplicar como referencia de rural la clasificación rural/intermedio/urbano de Eurostat por Nuts-3.

CUADRO 4. EXPLOTACIONES AGRARIAS POR TIPO DE TRABAJO APLICADO, 2013

(Número de explotaciones y de empleos equivalentes en unidades de trabajo año)

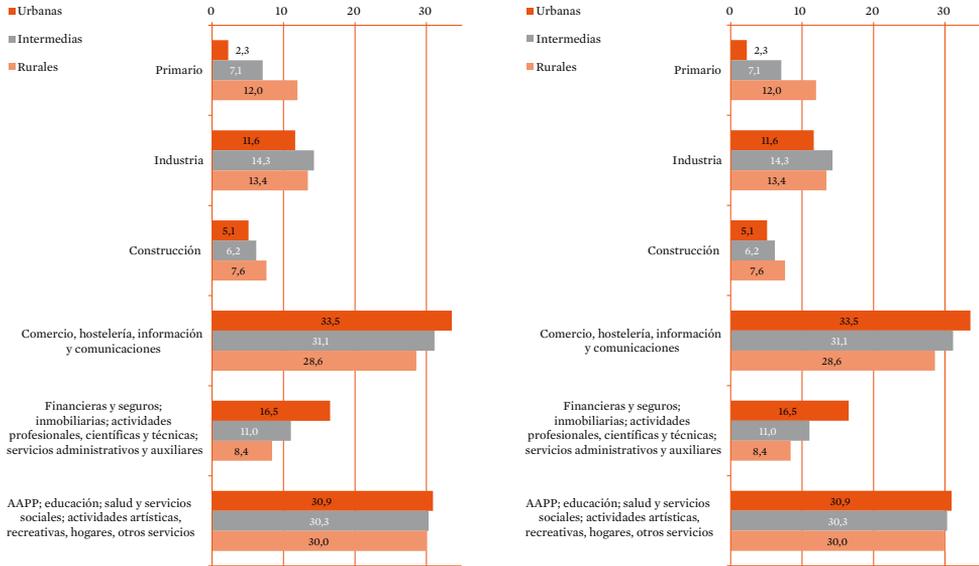
Trabajo aplicado en la explotación		Número	%
Todas las explotaciones	Explotaciones	965.002	
	UTA	813.551	
Trabajo familiar: total	Explotaciones	903.394	93,6
	UTA	485.961	59,7
Trabajo familiar: titular	Explotaciones	793.384	82,2
	UTA	307.154	37,8
Trabajo familiar: cónyuge	Explotaciones	202.519	21,0
	UTA	51.040	6,3
Trabajo familiar: otros miembros	Explotaciones	320.658	33,2
	UTA	127.766	15,7
Trabajo asalariado: total	Explotaciones	286.393	29,7
	UTA	327.590	40,3
Trabajo asalariado: trabajo fijo	Explotaciones	159.494	16,5
	UTA	175.092	21,5
Trabajo asalariado: trabajo eventual	Explotaciones	175.369	18,2
	UTA	152.498	18,7

Fuente: INE, Encuesta de Estructuras Agrarias 2013.

regiones rurales e intermedias sería agrario. Ello da idea de la importancia que tiene el sector primario en el medio rural, toda vez que, según la misma Encuesta, el 93,6 por 100 de las explotaciones agrarias y el 59,7 por 100 del trabajo total al año eran de carácter familiar, con una notable participación del cónyuge del titular y de otros familiares.

Así, el sector primario sigue siendo determinante en la generación de la renta de los hogares correspondiente a las zonas rurales. Por otra parte, si bien este sector tiene una aportación directa limitada al valor añadido total generado en las regiones rurales españolas, dicha aportación directa es mayor que en los otros dos tipos, esto es, en las urbanas y las intermedias. En 2013 se situaba en un 8,5 por 100, frente a un 2,8 por 100 en el total español. En términos de empleo, la aportación directa era igualmente mayor (gráfico 8).

GRÁFICO 8. VALOR AÑADIDO BRUTO Y EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN EL MEDIO RURAL, 2013
 (VAB gráfico izquierdo, empleo gráfico derecho. Porcentajes sobre el total, datos anuales)



Fuente: Eurostat.

Aportación indirecta. Papel del sector primario en la producción de alimentos seguros y de calidad

Dado este mayor peso, la aportación indirecta del sector primario, vía demanda, necesariamente sería mayor en el tejido productivo rural, en especial en servicios a empresas relacionados con la producción agraria, forestal y pesquera, servicios como los de veterinaria, transporte y comercialización de producciones e *inputs* (desde fertilizantes y semillas a materiales para el manipulado y envasado de producciones), maquinaria, y otros. Esto se conoce como efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía. En estudios especializados de carácter local, las estimaciones rondan el 15 por 100 del total del VAB²⁵ español.

En este punto es imprescindible recordar que el sector primario es, en España, la pieza central en la seguridad alimentaria, no solo desde el punto de vista de la calidad y la salubridad, sino sobre todo desde la garantía de suministro. La agricultura de pequeña escala y de carácter familiar radicada en España, mayoritaria como ya se ha visto en el tejido productivo, es la principal fuente de alimentos consumidos a nivel nacional,

25 Véase por ejemplo, de entre los recientes, el correspondiente a Fundesa, *Análisis del sector primario en la provincia de Huesca*. Fundesa es la Fundación para el desarrollo social de Aragón.

con altos estándares de calidad, variedad y garantía. En el estudio del medio rural, soporte de estas actividades, es preciso recordar que la importancia de estas cuestiones va más allá de su aportación directa o indirecta a la economía.

También desde el punto de vista territorial el sector agrario es central en el medio rural, dado el peso que tiene la superficie afecta a las actividades económicas que comprende.

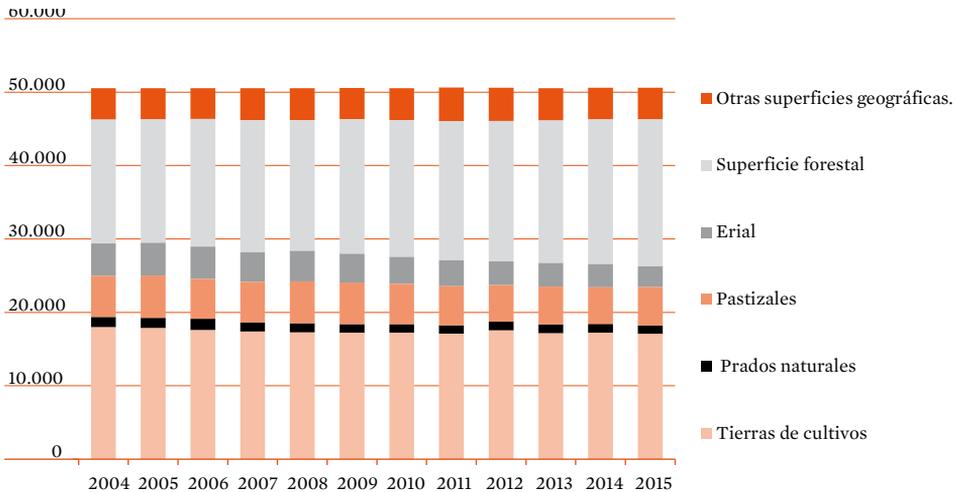
Superficie agraria y territorio rural

Pese al retroceso experimentado desde 2004, la superficie agrícola en España representaba en 2015 un 33,6 por 100 de la superficie total. La evolución en estos diez últimos años muestra una caída en la superficie dedicada a casi todas las producciones y de los terrenos en barbechos y eriazos, aumentando por el contrario la ocupada por prados y pastizales, formaciones forestales y aguas interiores.

El proceso de abandono agrícola va asociado a la pérdida de población en el medio rural. La despoblación y envejecimiento del medio rural conllevan esa pérdida de superficie cultivada y de producción registrada entre 2005 y 2015 en la mayoría de las especies de cultivo más relevantes en España. Lógicamente, el abandono de las actividades agrarias no se debe solo al despoblamiento, sino que tiene su origen en un conjunto complejo de factores, entre los que destaca la menor renta generada por la actividad agraria, consecuencia a su vez de una productividad media más baja que la de las demás actividades económicas.

GRÁFICO 9. SUPERFICIE GEOGRÁFICA SEGÚN GRUPOS DE USO EN ESPAÑA, 2004-2015

(Miles de hectáreas)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), *Anuario de Estadística 2016* (Avance).

Ahora bien, la productividad y la renta generada en el sector primario son susceptibles de mejora por varias vías. Entre ellas hay que destacar la mejora de las técnicas y los rendimientos, principalmente a través de la innovación en toda la cadena de producción y con el uso más eficiente de los *inputs*. El tratamiento de todas estas cuestiones excede el propósito de este informe, centrado en el medio rural y no en la actividad agraria. No obstante, cabe recordar que el Informe CES 2/2017, *La digitalización de la economía española*, contempla el sector agrario como uno de los sectores productivos que experimentarán un cambio sustancial a resultas del desarrollo de las tecnologías digitales. En dicho informe se explica que el sector agrario está incorporando progresivamente innovaciones eminentemente digitales que permiten, a través por ejemplo del análisis de micro y macrodatos y de la predicción, llevar a cabo una producción más sostenible con una utilización de *inputs* y recursos más racional, atendiendo a la necesaria protección de medio ambiente y a la integración de la economía circular en sus procesos productivos.

Digitalización y sector agrario

El potencial para el incremento de la productividad y la renta agraria derivado de estas tecnologías es elevado. Así, el uso de macrodatos permite mejorar el funcionamiento de las explotaciones agrarias individuales y la cadena de valor en su conjunto, optimizando los factores de producción, mejorando la transparencia a través de toda la cadena de suministro alimentario y ayudando al desarrollo de nuevas oportunidades comerciales a lo largo de toda la cadena de valor. Pero el desarrollo de este potencial requiere actuaciones en un amplio grupo de materias, razón por la cual el citado informe del CES propone varias líneas de actuación, orientadas a superar los retos y aprovechar las oportunidades que se abren en este proceso (recuadro 4).

Eficiencia en el uso de los inputs agrarios gracias a la innovación

Algunos datos sobre el regadío permiten ilustrar sobre las mejoras de la eficiencia en el uso de los *inputs* agrarios que está permitiendo la innovación. Se trata además de una cuestión clave, dado que la disponibilidad de este recurso se muestra cada vez más sensible a las condiciones asociadas al cambio climático. Pues bien: los datos sobre la superficie regada en España constatan un aumento moderado pero constante, desde hace más de una década, al pasar de 3,4 millones de hectáreas en 2002 a 3,6 millones en 2014, mientras el volumen de agua de riego muestra una marcada tendencia a la baja, no solo por la mejora de su gestión a través de las obras realizadas, como las de canalización, que reducen las pérdidas de distribución, sino sobre todo por la evolución progresiva hacia sistemas de riego más eficaces, y por la aplicación de nuevas tecnologías en la gestión de estos sistemas, como la telemetría o la fitotecnia: El goteo, que apenas suponía un diez por 100 del regadío en los primeros años 2000, representa ahora más de un tercio del total del agua empleada, menor en volumen que en esos años.

RECUADRO 4. LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA EL SECTOR PRIMARIO ANTE LOS RETOS Y OPORTUNIDADES DERIVADOS DE LA DIGITALIZACIÓN

Favorecer las capacidades inalámbricas en las zonas rurales y hacer que puedan acceder de forma más rápida y fiable a internet.

Abordar los problemas de interoperabilidad, por la dificultad de conectar multitud de datos heterogéneos: datos agronómicos, datos financieros, datos de cumplimiento, datos meteorológicos, datos ambientales, datos de máquina o datos del personal, entre otros.

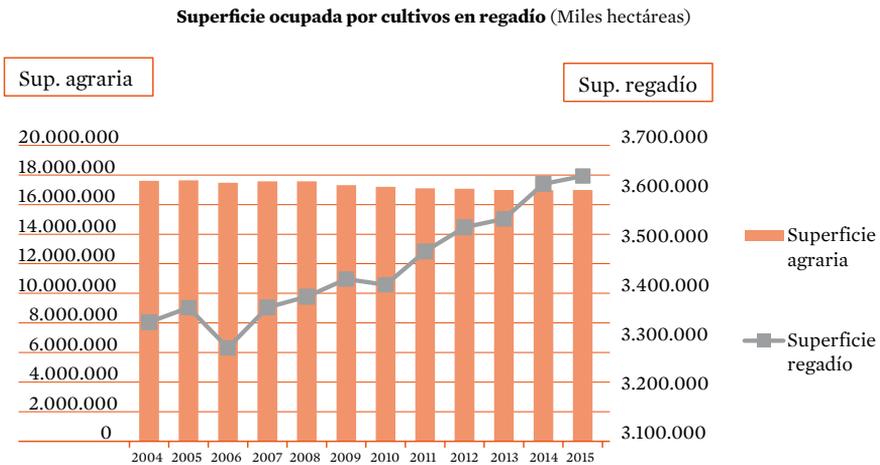
Alcanzar una mayor armonización de las normas europeas, con objeto de impulsar la interconexión y la interoperabilidad y facilitar el intercambio de la información.

Hacer que todas las tecnologías, las infraestructuras de recopilación de los datos y los servicios relacionados con los macrodatos sean accesibles a toda la comunidad agraria, particularmente, a las pequeñas y medianas explotaciones agrarias.

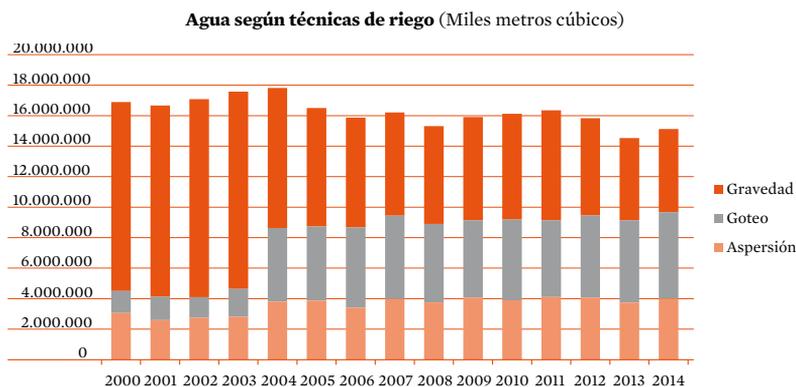
Identificar las capacidades digitales necesarias para impulsar la transformación digital en las zonas rurales. Ofrecer la formación y la educación adecuadas en el momento preciso no solo ayudará a los agricultores a aprovechar al máximo estas oportunidades tecnológicas, sino también aumentará el número de empresarios con capacidades digitales y de trabajadores agrarios que entiendan sus derechos y responsabilidades en este nuevo mundo digital.

Fuente: Informe CES 2/2017, *La digitalización de la economía*.

GRÁFICO 10. REGADÍO EN ESPAÑA, 2004-2015



Fuente: MAPAMA, *Anuario de Estadística 2015*.



Fuente: INE, Encuesta uso del agua sector agrario.

La otra gran actividad económica relacionada con el medio rural es la industria alimentaria. La organización de las cadenas de valor en el ámbito alimentario explica la amplia implantación de estas industrias en regiones rurales o intermedias, en especial transformadoras, con una alta frecuencia de elaboraciones artesanales locales, y conserveras. A esto apunta el mayor peso de la industria sobre el VAB y sobre el empleo en estos dos tipos de regiones: un 18,9 y un 20 por 100 del VAB, respectivamente, en 2013 frente a un 15,7 por 100 en las urbanas; y un 13,4 y un 14,3 por 100 del empleo en rurales e intermedias frente a un 10,4 por 100 en las urbanas.

La industria alimentaria

El DIRCE de 2017 (cuadro 5), por su parte, arroja para el total del territorio una cifra cercana a 24.000 empresas alimentarias en España, con una distribución en la que destacan las dedicadas a panadería y pastas (44 por 100 de las empresas) y las de procesado y conservas (16 por 100 cárnicas, 3 por 100 pesca, 6 por 100 futas y hortalizas). No son datos de tipología rural/intermedio/urbano, pero apuntan sin duda a que la industria alimentaria es una parte muy importante del tejido industrial en el medio rural.

La industria alimentaria es, de hecho, muy importante en el panorama manufacturero español. Con datos del año 2016, sería la primera rama industrial, con una facturación cercana a los 96.000 millones de euros y un VAB estimado en 30.000 millones, equivalente al 16 por 100 del generado por el sector industrial y al 21 por 100 de la industria manufacturera. Las exportaciones de las más de 17.000 empresas exportadoras de productos alimentarios rondaron los 39.000 millones de euros, contribuyendo con un superávit de 7.240 millones al equilibrio de la balanza comercial y siendo ya el 11 por 100 del total de las exportaciones españolas. La Unión Europea es el principal cliente, con un 67 por 100 en valor del total exportado (y en torno a un 13 por 100 del valor de la producción total), pero la cuota correspondiente al resto del mundo tiene un peso creciente, casi el doble que antes de la crisis;

CUADRO 5. EMPRESAS DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA EN ESPAÑA AL INICIO DE 2017

(Número a 1 de enero)

Ramas de actividad (CNAE)	Número	% total CNAE no agrarias	% industria alimentación
Total CNAE no agrarias	3.282.346	100,0	
10 Industria de la alimentación	23.769	0,7	100,0
101 Procesado y conservación de carne y elaboración de productos cárnicos	3.830		16,1
102 Procesado y conservación de pescados, crustáceos y moluscos	622		2,6
103 Procesado y conservación de frutas y hortalizas	1.423		6,0
104 Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales	1.655		7,0
105 Fabricación de productos lácteos	1.641		6,9
106 Fabricación de productos de molinería, almidones y productos amiláceos	438		1,8
107 Fabricación de productos de panadería y pastas alimenticias	10.539		44,3
108 Fabricación de otros productos alimenticios	2.823		11,9
109 Fabricación de productos para la alimentación animal	798		3,4

Fuente: INE, Directorio Central de Empresas (DIRCE).

Estados Unidos, China, Japón y el Sudeste asiático son ahora objetivos de exportación prioritarios. En el total alimentario, los principales productos de exportación serían, por su porcentaje en valor sobre ese total, los cárnicos (22,3 por 100), los aceites y grasas (15,3 por 100), las frutas y hortalizas (12,6 por 100) y el pescado (10,5 por 100). Atendiendo a productos elaborados, el aceite de oliva, las conservas de legumbres y hortalizas, los procesados cárnicos y el vino serían las principales exportaciones en valor.

De cara al futuro del medio rural, y porque complementa y potencia el sector primario (tanto en la generación de sinergias que aumentan la productividad y la renta rural como en lo relativo a la seguridad la calidad, variedad y garantía en el suministro de alimentos a la población), el desarrollo de la industria alimentaria resulta clave. Cabe recordar, por ello, los retos que, según las propias empresas, se dibujan para el futuro (recuadro 5). Son retos centrados en la adaptación a los nuevos hábitos sociales de compra y consumo, a la digitalización y a una mayor presencia comercial internacional; en este último aspecto, costes y precios son el factor más importante en la competitividad, pero también son relevantes la capacidad de inversión y financiación y el asociarse con alguna empresa “sobre el terreno” para penetrar en cada mercado exterior, que parece la opción escogida frente a las políticas y ayudas de orientación y promoción comercial de la Administración.

RECUADRO 5. RETOS DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA ESPAÑOLA**Adaptación a nuevos hábitos de compra y consumo:**

Un 31 por 100 de las empresas industriales alimentarias considera que las redes sociales son el medio más relevante para acceder y relacionarse con el consumidor.

Para un 26 por 100 el comercio *online* será clave en el futuro.

Costes y precios:

Un 42 por 100 considera que la capacidad de mantener márgenes es el principal reto.

Políticas de expansión:

El 18 por 100 considera que la adquisición de nuevos negocios es la prioridad de inversión.

El 50 por 100 considera que la cooperación con otras empresas es el medio para ganar dimensión en el exterior.

El 60 por 100 cree que el principal obstáculo para adoptar acuerdos de colaboración entre empresas son las diferencias en las políticas comerciales.

Orientación exportadora. Factores determinantes para competir en el mercado global:

Competitividad en costes y precios (43 por 100).

Capacidad de inversión y financiación (21 por 100).

Búsqueda de un buen socio local (20 por 100).

Tamaño de la empresa (13 por 100).

Ayuda de la Administración (3 por 100).

Fuente: elaboración propia a partir de: *Retos y perspectivas de la industria de alimentación y bebidas en España*, KPGM para FIAB, 2015.

En concreto sobre la digitalización de la industria alimentaria, dada su mayoritaria composición por pymes, resultan de aplicación las reflexiones y propuestas sobre ellas recogidas en el ya citado Informe CES 2/2017, donde se recuerda que es opinión unánime que la digitalización aumenta la productividad industrial, pero que su penetración es muy heterogénea en función de la rama industrial considerada y sobre todo del tamaño empresarial. Lo digital constituye un reto para estas empresas, que parten de una posición de retraso. El informe señala al respecto la brecha digital entre empresas, en concreto las pymes, tanto las más tradicionales respecto a las nuevas empresas más innovadoras y *startups*, como respecto a las empresas más grandes que acceden a más recursos y por tanto tienen más posibilidades de abordar la transición digital.

Por ello el CES entiende, en las propuestas con las que concluye el informe, que sería conveniente ayudar a las pymes en este proceso, a través del desarrollo de herramientas de digitalización masiva, del establecimiento de un plan de ayudas a la renovación tecnológica o de incentivos para la adopción de soluciones digitales que faciliten la venta, soluciones digitales móviles o la aplicación del *big data*. Ello sin olvidar la necesidad de asegurar su acceso a una financiación suficiente y adecuada para la implantación de estas nuevas tecnologías.

Es obvio, pese a todo lo anterior, que en el medio rural no hay solo actividades relacionadas con el sector primario, incluyendo las industrias de alimentación. En las regiones rurales, como en las urbanas, el mayor peso económico corresponde a los

Menos variedad de servicios

servicios. Pero hay apreciables diferencias en la estructura de estos en el medio rural cuando se compara con las zonas urbanas e incluso con las intermedias.

Así, en las rurales hay un peso alto del conjunto de servicios relacionados con el comercio, la hostelería, información y comunicaciones, pero ese peso es sustancialmente menor –casi siete puntos menos en VAB– que en las urbanas (gráfico 8), de manera que en estas últimas tales actividades son las que concentran mayor porcentaje sobre el total del VAB, mientras que en las rurales no lo son. Dicho conjunto de servicios supuso en 2013 en torno a un 23 por 100 del VAB y un 29 por 100 del empleo en las regiones rurales, 7 y 5 puntos menos, respectivamente, que en las urbanas.

De igual forma, en el medio rural es más bajo el peso de las ramas relacionadas con los servicios financieros, servicios profesionales y servicios a empresas (17 y 8 por 100, respectivamente, en números redondos), que están aquí por debajo del conjunto compuesto por las actividades de servicios personales (artísticas, recreativas, servicios personales y otros servicios), el servicio doméstico, y las actividades relacionadas con el sector público (Administración pública, educación, salud y servicios sociales), cuando en las zonas urbanas se observa lo contrario, pesando en ellas más las actividades financieras, profesionales, científicas y técnicas y de servicios administrativos. Esta diferencia en la estructuras supone no solo una menor diversidad que puede frenar el dinamismo económico, sino también una carencia relativa de servicios que puede ser un factor explicativo de los problemas actuales para la fijación de población en el medio rural.

Una derivada de esta estructura productiva es la ya apuntada preeminencia de las microempresas en el medio rural, visible a través de los datos sobre tamaño medio empresarial por número de trabajadores. Como en el conjunto del tejido productivo español, las pymes son mayoritarias en el medio rural, pero el peso de las actividades relacionadas con el complejo agroalimentario hace que el tamaño medio empresarial sea aún más pequeño en las zonas rurales donde, asimismo, el empleo autónomo tiene mayor importancia. Con datos de Eurostat para 2013²⁶, en el conjunto no agrario las empresas sin asalariados eran algo más de la mitad tanto en las zonas rurales e intermedias como en las urbanas. Atendiendo a las empresas con asalariados, las más pequeñas tenían también un peso parecido en todas las regiones, en torno al 90 por 100 en todos los casos. Pero incorporando a estos datos los correspondientes a las explotaciones agrarias, dominadas por las de trabajo exclusivamente familiar (813.000 explotaciones en ese mismo año), el peso de las microempresas y de las empresas sin asalariados resulta mucho más alto en las regiones rurales e intermedias que en las urbanas.

Preeminencia de las microempresas

26 Se usa este año para concordar los datos de la metodología rural/urbano con los últimos disponibles en la Encuesta de Estructuras Agrarias de 2013.

Este predominio de las microempresas comporta una problemática específica, con mayores dificultades en varios ámbitos, desde un menor acceso al crédito hasta una menor capacidad inversora, esenciales para la introducción de los elementos de competitividad que antes se han apuntado, como la innovación, la formación y el uso de las TIC.

Precisamente por ello tienen especial interés las entidades asociativas con contenido económico en el medio rural. Entre estas entidades destacan las cooperativas y sociedades agrarias de transformación²⁷, que muestran una apreciable implantación en España, aunque todavía menor que en otros países europeos. Según los últimos datos disponibles (cuadro 6), se trata de cerca de 4.000 empresas cooperativas agrarias (de primer grado), con un total en torno a 1,2 millones de socios, que están presentes en todos los subsectores agroalimentarios y en cuya actividad se asocian en torno a 98.000 empleos; suponen el 13 por 100 de las empresas de la industria agroalimentaria, con un peso del 21 por 100 en el total de su empleo y un 30 por 100 del total facturado. El Registro de SAT²⁸, por su parte, recoge más de 12.000 sociedades inscritas, con un total por encima de 300.000 socios, presentes igualmente en todos los subsectores, sobre todo en explotación de tierras y regadíos, comercialización y agroindustrias.

*Entidades asociativas
con contenido económico
en el medio rural*

No obstante algunos datos sobre su dinamismo (como la alta propensión exportadora, cifrada en un 34 por 100 de cooperativas exportadoras sobre el total), lo cierto es que estas empresas son también, en la mayor parte de los casos, micropymes. De ahí que mejorar su integración se reconociera como una reforma estructural pendiente, dando pie a la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. No obstante, hubo que esperar al Plan Estatal de Integración Asociativa 2015-2020, enmarcado en el PNDR 2014-2020, para disponer de un instrumento operativo y dotado de financiación, con un total de 257 millones de euros para desarrollar actuaciones de integración cooperativa. El mecanismo central es la creación de las llamadas entidades asociativas prioritarias, que tendrán prioridad en la concesión de ayudas y beneficios para, entre otros, formación y asistencia técnica, mejora de los procedimientos de gestión y comercialización, seguros agrarios combinados, internacionalización, o inversión en I+D+i y nuevas tecnologías.

27 El total de entidades incluye cooperativas de primer y segundo grado, sociedades agrarias de transformación (SAT), cooperativas de utilización de maquinaria agraria (CUMAS) y cooperativas de explotación comunitaria de la tierra (CEC).

28 Las SAT, según el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, que las regula: “son sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad”. Para operar como tales, han de cumplir con los requisitos establecidos y deben inscribirse en el Registro general habilitado al efecto.

CUADRO 6. COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS Y SAT EN ESPAÑA

Cooperativas de primer grado	2007	2015
Cooperativas (agrarias+CEC)	3.996	3.762
Socios*	1.160.337	1.182.346
Empleo total	91.454	97.824
Registro a 31/12/2016	SATs	Socios
Total inscritas	12.479	312.115
Explotación de tierras	3.495	28.034
Tierras/ganado	1800	9393
Explotación de ganado	2297	12884
Comercialización	1064	76134
Regadíos (trf)	657	32566
Regadíos (adm)	744	81767
Agro-industrias**	674	50630
Resto***	1.748	20.707

* Un socio puede estar en más de una cooperativa de primer grado.

** Bodegas, almazaras, fábricas. Piensos, mataderos, centrales lecheras, hortofrutícolas y secaderos.

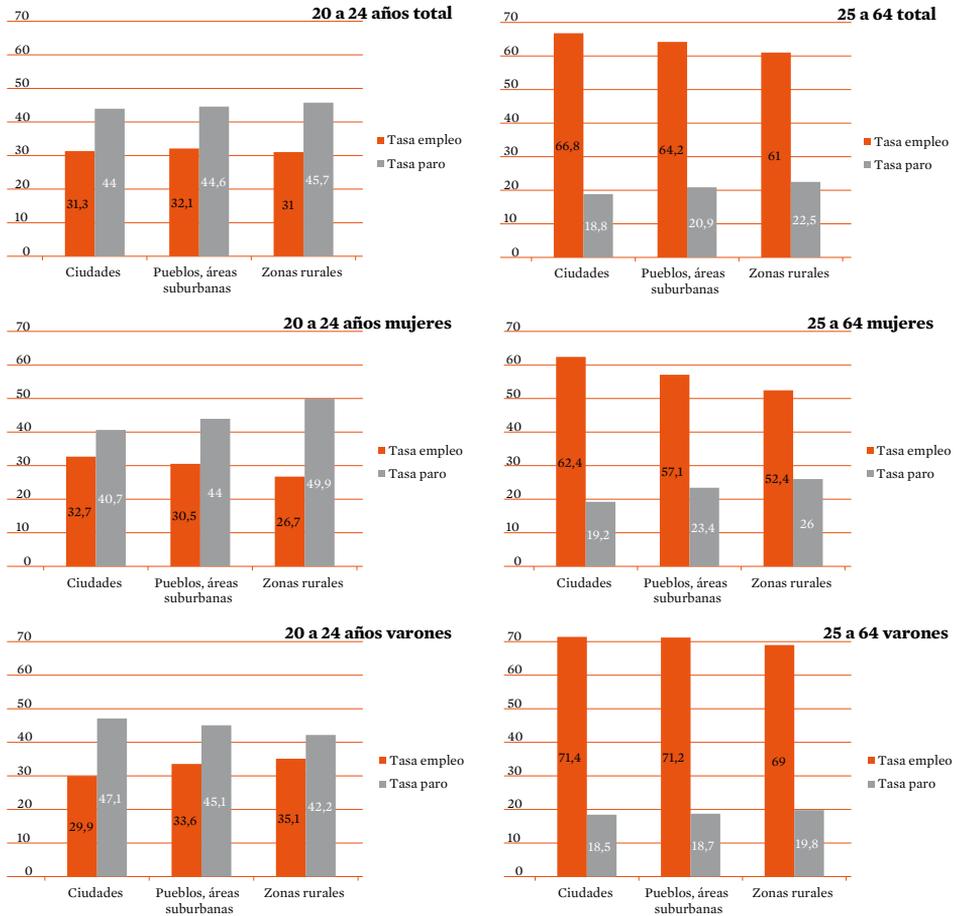
*** Compra y explotación maquinaria, obras mejora rural, electrificaciones, servicios generales y otros.

Fuentes: MAPAMA (Dir. General de la Industria Alimentaria) y Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español (OSCAE).

2.2. EL EMPLEO EN EL MEDIO RURAL

Desde el punto de vista del empleo, las regiones rurales agrupaban algo menos de 600.000 personas en 2013, apenas un 5,2 por 100 del total del empleo español en ese año. Hay que recordar que este dato se construye en base a la residencia de las personas ocupadas, no atendiendo a dónde trabajan. De hecho, el mayor envejecimiento de la población rural que antes se explicó resulta coherente con esta relativa baja importancia de las regiones rurales en el empleo.

De igual forma, las tasas de empleo y paro según el grado de urbanización (gráfico 11) muestran que la economía en el medio rural presenta problemas y debilidades mayores que, a su vez, son un factor relevante para explicar el abandono de este medio, singularmente por jóvenes y mujeres. Así, la tasa de empleo de las personas jóvenes en zonas rurales es similar a la correspondiente a ciudades y al resto de zonas; en todos los casos es, además, baja. De igual forma, la tasa de paro juvenil es muy alta en todas partes, solo algo más alta en las zonas rurales. Esto evidencia la extensión y la gravedad del problema del acceso al empleo que aqueja a la edad joven en España, que afecta prácticamente por igual a todas las zonas.

GRÁFICO 11. TASAS DE EMPLEO Y PARO POR EDAD Y SEXO EN ESPAÑA SEGÚN GRADO DE URBANIZACIÓN, 2015

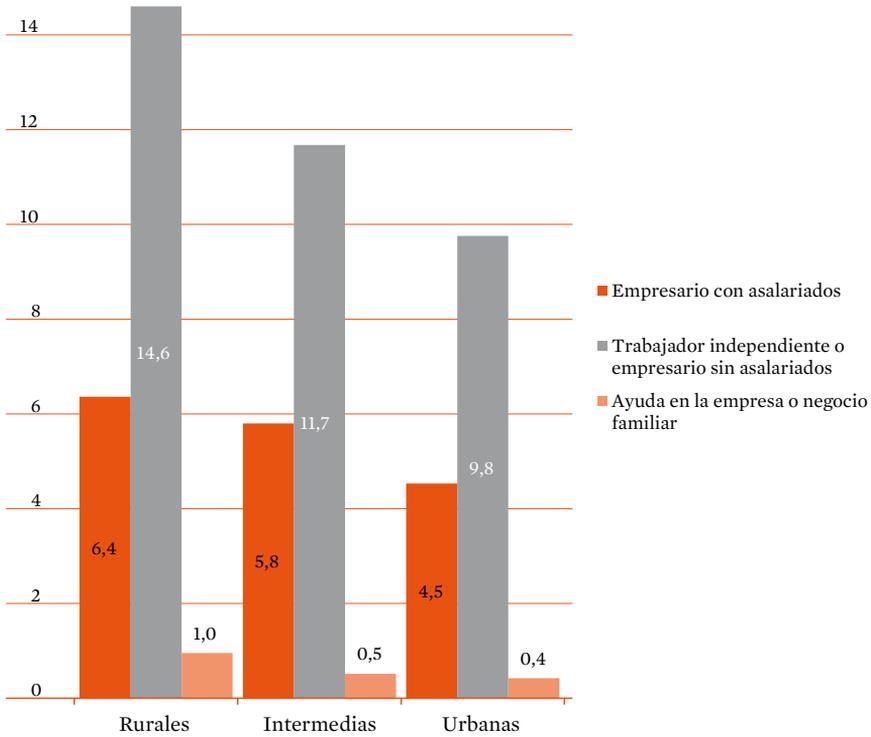
Fuente: INE.

Ahora bien, si se atiende de manera separada a las personas jóvenes según sexo, el problema es claramente mayor en las zonas rurales, con una tasa de paro femenina en las menores de 25 años que roza el 50 por 100, frente a algo menos del 41 por 100 en las ciudades y frente al 42 por 100 de los varones menores de 25 en las zonas rurales. De hecho, los varones de estas edades parecen tener en el medio rural un paro algo más bajo que los de las ciudades.

Por otro lado, en el total de edades comprendidas entre 25 y 64 años las tasas de empleo son sensiblemente más bajas en las zonas rurales (7 puntos por debajo de las ciudades y 3 puntos por debajo de las zonas de urbanización media) y las tasas de paro son algo mayores (entre 1,5 y 2 puntos mayores). Y de nuevo entre

GRÁFICO 12. EMPLEO POR CUENTA PROPIA SEGÚN TIPOLOGÍA RURAL-URBANA, 2017

(Porcentajes sobre el total del empleo del encuadrado en las categorías consideradas como cuenta propia. NUTs 3 de España clasificadas por Eurostat según la tipología rural-urbana)



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Población Activa del INE.

las mujeres las diferencias son sustancialmente mayores, con 10 puntos menos en su tasa de empleo y casi 7 puntos más en su tasa de paro respecto a los residentes en ciudades.

Estas distancias implican una peor posición de las mujeres rurales en el empleo, tanto en las edades más jóvenes como posteriormente, que debe ser considerada como un factor de primer orden en los procesos de masculinización y sobre-envejecimiento que antes se señalaron.

En cuanto al tipo de empleo, en las zonas predominantemente rurales es mayor el que se realiza por cuenta propia, ya sea como empresario o trabajador independiente, ya sea como ayuda en la empresa o negocio familiar. La categoría de “trabajadores independientes o empresarios sin asalariados” (que se asemeja al empleo autónomo, aunque no son conceptos intercambiables, dado que el segundo depende del

encuadramiento en la seguridad social) representa en torno al 15 por 100 del empleo en estas zonas, la de “empresarios con asalariados” un 6 por 100 y la categoría de “ayudas familiares” un 1 por 100, de manera que el total por cuenta propia está en torno al 22 por 100; en las regiones intermedias esos mismos pesos son más bajos, con un total por cuenta propia en torno al 18 por 100, y en las urbanas son aún menores, siendo el total del 15 por 100, siempre en números redondos.

La peor posición de las personas jóvenes en los mercados de trabajo rurales está relacionada con varios factores complejos, que van –como ya se ha apuntado antes– desde la menor permanencia en el medio rural de quienes adquieren mayor nivel formativo hasta la menor diversificación de actividades económicas, que, sumada a un mayor peso de las microempresas y a la relevancia de las empresas de carácter familiar, restringen las oportunidades de empleo, impulsando a su vez un mayor abandono de estas zonas.

*Juventud rural y empleo.
Problemas específicos en
el sector agrario*

Hay, además, problemas específicos asociados a la sucesión en las explotaciones agrarias que tienen una importancia muy relevante en la caracterización del empleo de las personas jóvenes rurales; estos problemas son, de hecho, un punto de atención en las medidas de la PAC, pero de momento estas no parecen tener el resultado esperado. De acuerdo con un reciente informe del Tribunal de Cuentas Europeo²⁹, que analiza los datos correspondientes a los cuatro países con mayor gasto en apoyo a jóvenes agricultores de la Unión Europea, entre ellos España, el apoyo se basa “en una lógica de intervención mal definida que no especifica los resultados e impactos previstos, que tendría que orientarse más a favorecer un relevo generacional eficaz”.

El mismo informe constata diferencias significativas entre los resultados de la aplicación de las medidas del primer y segundo pilar para la instalación de jóvenes en la actividad agraria (recuadro 6), pero la comparación de las cifras en estos cuatro grandes países muestra que, en España, las cifras, sobre todo en las personas más jóvenes (menores de 35), han empeorado en el último periodo más que en ningún otro caso. Es, junto con Italia, la población más envejecida en la titularidad de las explotaciones. Y entre 2007 y 2013, el número de titulares menores de 44 años en España se ha reducido en un 26,6 por 100, situándose en 2013 en algo menos de 159.000 personas.

Esta cifra choca, por otro lado, con el hecho de que en un 33 por 100 de las explotaciones participen los hijos e hijas y otras personas emparentadas de la titular, que aportan un 16 por 100 del trabajo total. El hecho es que se da una alta edad media de las personas titulares, probablemente relacionada, en especial en España, con dos circunstancias

29 Tribunal de Cuentas Europeo, *El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz*, Informe Especial, 2017.

RECUADRO 6. MEDIDAS DE APOYO A LOS JÓVENES AGRICULTORES DEL PRIMER Y SEGUNDO PILAR DE LA PAC 2014-2020

	Primer pilar- Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) Pago en favor de los jóvenes agricultores	Segundo pilar- Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) Medida 6.1- Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas para jóvenes agricultores
Base jurídica.	Artículo 50 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013.	Artículo 19 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013.
Formas de ayuda.	Pago adicional para los jóvenes agricultores con derecho a un pago en virtud del régimen de pago básico o del régimen de pago único por superficie.	Ayudas a la creación de empresas de un máximo de 70.000 euros concedida sobre la base de un plan empresarial (el pago final estará supeditado a la correcta aplicación del plan empresarial).
Duración de la ayuda.	Pago anual durante un periodo máximo de 5 años (desde el año de la instalación).	Pago una vez por explotación o agricultor al menos en dos plazos.
Aplicación.	Obligatoria para todos los Estados miembros, que sólo pueden definir algunos parámetros: presupuesto, método de cálculo, límite de hectáreas, competencias necesarias y control conjunto sobre una explotación de titularidad compartida (véase el apartado 40).	Voluntaria para los Estados miembros o regiones, que definen las prioridades y los objetivos en los PDR, fijan los criterios de admisibilidad y de selección, seleccionan proyectos e informan a la Comisión sobre la aplicación de las medidas.
Objetivo.	"Para facilitar su instalación inicial y el ajuste estructural de sus explotaciones tras la instalación inicial"(1), y contribuir al objetivo general de la PAC de producción alimentaria viable aumentando la viabilidad de las explotaciones agrícolas(2) y favoreciendo el relevo generacional(3).	
	Agricultores menores de 40 años.	Agricultores menores de 40 años.
	Agricultores que se instalan en calidad de jefes de explotación por primera vez o que se instalaron en los últimos 5 años previos a las solicitudes de pago directo de 2015.	Agricultores que se instalan en calidad de jefes de explotación por primera vez.
Beneficiarios admisibles.	Personas físicas y jurídicas, incluidas aquellas en las que un joven agricultor ejerce control conjunto sobre la explotación.	Personas físicas y jurídicas, incluidas aquellas en las que un joven agricultor ejerce control conjunto sobre la explotación.
Número de beneficiarios.	279.071 (en 2015).	193.828 en el periodo 2007-2013). Ningún objetivo para toda la Unión Europea para el periodo 2014-2020.
Importe medio de la ayuda por beneficiario.	1.135 euros (en 2015).	20.000 euros (en 2007-2013).

(1) Preámbulo 47 del Reglamento (UE) núm. 1307/2013 y preámbulo 17 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013.

(2) Véase el artículo 5 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013.

(3) Respecto del pilar 1, véase Documento de 26 de junio de 2013: *Reforma de la PAC. Explicación de sus principales elementos*. Asimismo, véase Ficha técnica del Parlamento Europeo: *El primer pilar de la PAC. Los pagos directos a las explotaciones*. Esta última señala que "con el fin de fomentar el recambio generacional, el pago básico concedido a los jóvenes agricultores (menores de 40 años), nuevos agricultores o explotaciones fundadas en los últimos cinco años se completa con hasta un 25 por 100 adicional del valor de los derechos durante los primeros cinco años de instalación".

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

CUADRO 7. AGRICULTORES EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UE POR GRUPOS DE EDAD, 2007-2013

(Porcentajes por edades sobre el total de titulares de explotaciones agrarias activas en cada año)

Países	<35		35-44		45-54		55-64		65+	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
España	5,2	3,7	15,6	12,7	23,3	25,0	24,5	25,2	31,4	33,3
Francia	8,1	8,8	23,6	19,1	31,5	32,7	23,9	27,0	12,9	12,4
Polonia	12,2	12,1	21,6	23,7	31,1	30,2	19,3	24,3	15,8	9,6
Italia	3,1	4,5	10,7	10,8	19,4	21,6	23,9	23,3	42,9	39,7

Fuente: Eurostat, Encuesta Europea de Estructuras Agrarias 2007 y 2013.

específicas que no se tienen en cuenta de manera eficaz en las medidas de la PAC: por un lado, los más bajos importes medios de las pensiones del régimen agrario; por otro lado, los costes y las barreras (a su vez asociadas al régimen de tenencia de tierras) para la sucesión o el primer establecimiento de empresas agrarias.

De cara al futuro es preciso destacar la reciente iniciativa del MAPAMA, en julio de 2017, para el lanzamiento de una nueva Estrategia de modernización y diversificación rural, cuyo eje central será precisamente el tratamiento de medidas destinadas a edades jóvenes y al género femenino. En la iniciativa, en efecto, se reitera la necesidad de promover nuevas actividades en favor de los y las jóvenes del medio rural, para lograr que se mejoren las condiciones de vida y trabajo y permitir con ello la revitalización del medio rural y, en particular, del sector agrario.

Nuevas medidas para la incorporación de jóvenes a la actividad agroalimentaria y forestal

Esta estrategia, que deberá coordinarse con la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, así como con el resto de las grandes políticas impulsadas por el MAPAMA, cuenta con un elemento novedoso a destacar, que es el objetivo cuantificable de incorporar a 20.000 jóvenes a la actividad agroalimentaria y forestal en el actual periodo de programación. El desarrollo operativo de la nueva estrategia no estará listo hasta finales de 2018, de manera que las actuaciones apenas contarán con dos años de implementación, lo cual solo permite valorar la ambición del objetivo señalado.

En lo relativo a jóvenes agricultores, se han identificado ya medidas específicas, que se recogerán dentro del llamado “paquete joven” (recuadro 7). Varias de ellas se orientan a superar la falta de homogeneidad y de coordinación en la regulación y las ayudas, en buena medida competencia de las comunidades autónomas y previstas en los PDR autonómicos. Pero también son importantes las relativas a simplificación de requisitos, mejoras fiscales e instrumentos para facilitar el acceso al crédito asociado a la instalación en la actividad. Se trata, al menos sobre el papel, de un amplio conjunto de actuaciones, pero su resultado dependerá, sobre todo, de la asunción de esta estrategia como prioritaria en plazos y recursos.

RECUADRO 7. MEDIDAS PARA EL APOYO A LA INCORPORACIÓN DE JÓVENES EN LA ACTIVIDAD AGRARIA: "PAQUETE JOVEN"

(Estrategia de Modernización y Diversificación Rural)

Medida 1: establecimiento de una definición única de "Joven agricultor".**Medida 2:** establecimiento de un porcentaje mínimo obligatorio de presupuesto para la medida de "primera instalación" en cada Programa de Desarrollo Rural.**Medida 3:** armonización de los requisitos de formación exigidos en la medida de "primera instalación" en los Programas de Desarrollo Rural.**Medida 4:** armonización de la fecha para iniciar el proceso de primera instalación en el marco de los Programas de Desarrollo Rural.**Medida 5:** simplificación del Plan empresarial de la medida de "primera instalación" en los Programas de Desarrollo Rural.**Medida 6:** generalizar la "tutorización" del joven que se instala.**Medida 7:** examinar las exigencias de reintegro de subvenciones en la medida de nueva instalación en los distintos PDR.**Medida 8:** exención o disminución de peajes en las transferencias de derechos de pago básico.**Medida 9:** beneficios fiscales en la adquisición de explotaciones.**Medida 10:** explorar una mejora en el tratamiento del IRPF de las ayudas concedidas para la instalación de jóvenes agricultores en los Programas de Desarrollo Rural.**Medida 11:** incremento de la subvención adicional para jóvenes en la contratación del seguro agrario (ENESA).**Medida 12:** tratamiento diferenciado positivo en todas las subvenciones concedidas por las Administraciones.**Medida 13:** conseguir condiciones más favorables en avales y préstamos para jóvenes.**Medida 14:** facilitar el acceso al crédito a jóvenes y mujeres rurales a través de convenios con entidades bancarias.**Medida 15:** facilitar el acceso al crédito a jóvenes y mujeres rurales a través de un instrumento financiero.**Medida 16:** contrato de instalación.**Medida 17:** futuras medidas del "Paquete Joven" condicionadas a la aprobación del reglamento OMNIBUS.

Fuente: MAPAMA, Medidas en favor de los jóvenes y las mujeres en el ámbito de la Estrategia de modernización y diversificación rural. Situación de los trabajos, julio de 2017.

Además de estas medidas, se contemplan otras, tanto para jóvenes de ambos sexos como para mujeres de todas las edades, en el ámbito de la innovación, la formación, y otros, para el impulso a las denominadas *smart villages*, o comunidades inteligentes, entendiéndose por tales las que basan su desarrollo tanto en sus propio activos como en aprovechar las nuevas oportunidades que se abren, singularmente a través del uso de las TIC y las tecnologías digitales.

Las mujeres en el medio rural. La titularidad de las explotaciones agrarias

A las dificultades derivadas de la menor diversificación del tejido económico rural se une, en el caso de las mujeres, el propio carácter familiar de este, que determina (entre otros por la pervivencia de estereotipos de género) una participación subordinada, como cónyuge, en las empresas de carácter familiar y más en concreto en las agrarias, donde es frecuente la aportación femenina en trabajo a la explotación, aunque con una intensidad baja.

Según la Encuesta de Estructuras Agrarias de 2013, en un 21 por 100 de las explotaciones había aportación de trabajo del cónyuge, aunque en empleos equivalentes/año

ese porcentaje era un 6 por 100. Las mujeres eran titulares del 32 por 100 de las explotaciones, pero jefas solo en el 25 por 100 de los casos; el 63 por 100 de los cónyuges eran mujeres. Son datos mejores que los de anteriores oleadas de esta misma encuesta, pero aún lejos de ser satisfactorios, dado que implican un trabajo femenino en el sector menos visible y sin retribución económica directa, consolidando esa posición subordinada, que se traduce también en una mayor dedicación al trabajo doméstico. No obstante, hay un dato relevante que equilibra algo esta situación, y da idea del papel femenino en la preservación del medio rural: en las explotaciones diversificadas la titularidad femenina es más baja, pero no por una mayor presencia de varones, sino de empresas, que alcanzan cifras de en torno al 18 por 100 en este tipo de explotaciones, perfectamente atribuible a una participación más equilibrada de las mujeres en las empresas que surgen de esa diversificación.

La Ley 35/2011, de Titularidad compartida de las explotaciones agrarias, cuyo antecedente es el Real Decreto 29/2009, de igual nombre, introduce esta figura, con el objeto de dar visibilidad a las mujeres en la actividad agraria y que estas tengan acceso en pie de igualdad al disfrute de los derechos derivados de su trabajo en las explotaciones, favoreciendo la asunción de decisiones sobre la dirección de la explotación y compartiendo los riesgos y responsabilidades derivados de estas. La Ley otorga la condición de prioritarias (conforme a la Ley 19/1995, de Modernización de explotaciones agrarias) a las que se acojan a la titularidad compartida, concediéndoles además ciertas ventajas en la cotización a la Seguridad Social.

*Escasos resultados en
la Ley de Titularidad
compartida*

No obstante, la titularidad compartida ha tenido un resultado muy escaso, por dos motivos principales. El primero, la escasa incidencia de las ventajas sobre las mujeres que supone la cotización a la seguridad social, dado que esta cotización se limita a cinco años y sobre todo porque se trata de mujeres con una edad media relativamente elevada (en torno a 50 años), de manera que es muy escasa la probabilidad de acceso a pensiones propias. Y el segundo la propia falta de información sobre las ventajas y efectos de acogerse a esta modalidad.

En la ya citada Estrategia de Modernización y Diversificación Rural 2017 se recoge un paquete para el “Impulso de la Ley de Titularidad compartida”. Tres de las seis medidas propuestas por el momento consisten en el estudio de las causas de la baja realización de las previsiones de la Ley, y el resto se dedican a la información y sensibilización de la población concernida, así como a la formación del personal de las Administraciones públicas implicadas en la aplicación de la Ley. De momento esto permite anticipar una escasa mejora, a expensas de que, como resultado del estudio de las causas, se modifique sustancialmente el contenido de la Ley y la dotación presupuestaria correspondiente a la aplicación de ayudas, bonificaciones y beneficios fiscales.

*Las mujeres asalariadas
en el medio rural: la
industria alimentaria*

Las mujeres suponen algo cerca del 38 por 100 del empleo (tanto total como asalariado) en la industria alimentaria, que constituye de hecho la opción más frecuente de trabajo extradoméstico, en sentido amplio, en el medio rural. Se trata de un volumen de ocupación en torno a 150.000 mujeres en 2015 (160.000 en 2017), a comparar con la población activa femenina en las regiones predominantemente rurales, estimada por Eurostat en 330.000 mujeres de 20 a 64 años también en 2015. Por tanto, la industria alimentaria comprendería cerca del 50 por 100 del trabajo femenino no agrario.

Hay en este empleo una presencia significativa en volumen (cercano a 20.000 mujeres en 2017) de empresarias, con o sin asalariados y trabajadoras independientes, pero la mayor parte es de carácter asalariado (más del 89 por 100 en ese mismo año). Y el empleo asalariado presenta algunos datos problemáticos, como una temporalidad significativamente mayor que la de los varones, con una incidencia elevada de trabajo estacional o de temporada. Con datos del segundo trimestre de la EPA, la tasa de temporalidad de las mujeres asalariadas en la rama 10 de la CNAE, industrias de alimentación, era un 30,7 por 100, 6,5 puntos mayor que la de los varones asalariados en esa misma rama (24,2 por 100), y también 6,8 puntos mayor que la correspondiente al total de asalariadas en las industrias manufactureras. Esto refuerza la idea de una peor inserción en el empleo de las mujeres en el medio rural, de la presencia de desigualdades de género en el medio rural que deben reconocerse como un factor de primer orden a la hora de explicar el despoblamiento, como se ha hecho en el epígrafe anterior al recordar que estas desigualdades impulsan a las mujeres jóvenes a emigrar en el medio rural, siendo la educación la principal vía de “escape”, dado que aumenta sus posibilidades de acceder al mercado de trabajo de forma cualificada y con expectativas de profesionalización.

CAPÍTULO III
INFRAESTRUCTURAS
Y EQUIPAMIENTOS SOCIALES

En las zonas predominantemente rurales, especialmente en los municipios de menor tamaño, las infraestructuras y el acceso a determinados servicios presentan deficiencias respecto a los existentes en el medio urbano, ya sea por la carencia de los mismos, o bien por su baja calidad.

Además, la capacidad de gasto de las corporaciones locales se ha visto limitada en los últimos años con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en tanto que extiende a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales la obligación de presentar un límite de gasto no financiero, al tiempo que regula el destino del superávit presupuestario. A este respecto, las corporaciones locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), han manifestado en reiteradas ocasiones la necesidad de que el cálculo del techo de gasto no financiero se fije a partir de la aplicación de la regla de gasto sobre las previsiones iniciales del Presupuesto del ejercicio anterior, y que el superávit presupuestario se destine a gastos urgentes y /o necesarios, en lugar de a inversiones financieramente sostenibles, como contempla la norma.

Por otra parte, a los efectos de los ajustes presupuestarios realizados en los servicios esenciales en los últimos años, se pueden unir, en el caso del medio rural, las consecuencias sobre estos servicios de la Ley de Racionalización y sostenibilidad local³⁰, pues en aras de la sostenibilidad financiera, se reduce la “cartera de servicios municipales” en todos aquellos servicios o competencias que fueran distintos de los propios, y se dota a las diputaciones provinciales y entidades equivalentes una papel institucional en la coordinación de la prestación de servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes.

1. Infraestructuras

En las zonas rurales se aprecian, en términos generales, deficiencias en la dotación de determinadas infraestructuras y en el acceso a servicios como los transportes, el abastecimiento energético, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el abastecimiento y depuración de agua, o la gestión de residuos.

30 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

La única información disponible referente al déficit de infraestructuras y equipamientos locales (la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) se refiere a municipios de menos de 50.000 habitantes, no siendo por tanto posible conocer la realidad exacta de los núcleos con población inferior a 10.000 habitantes. En cualquier caso, como aproximación a esa realidad, los resultados de la encuesta muestran cómo en 2015³¹ el principal déficit de infraestructuras registrado por las viviendas de dichos territorios era la depuración de aguas residuales, para el 23 por 100 del total, seguido de la falta de alcantarillado (4 por 100) y de alumbrado público (4 por 100). El 1 por 100 de las viviendas carecían de pavimentación, el abastecimiento de agua no llegaba al 0,4 por 100, y el 0,2 por 100 no disponía de recogida de residuos urbanos. A tenor de estos resultados, cabe esperar que en los núcleos de población más pequeños, dadas sus mayores restricciones presupuestarias, los señalados déficit de estructuras y equipamientos locales afecten a un mayor porcentaje de viviendas.

La Ley 45/2007 contaba entre sus principales objetivos con la necesidad de “dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones” (recuadro 8).

RECUADRO 8. LEY 45/2007: ARTÍCULO 23, SOBRE INFRAESTRUCTURAS, EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS BÁSICOS

En el ámbito de las infraestructuras locales y los equipamientos y servicios básicos, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible podrá establecer medidas orientadas a:

- a) Mejorar la oferta de servicios de transporte público en el medio rural, para permitir el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad, y para facilitar el acceso a dichos servicios a los colectivos sociales que por edad, discapacidad o condiciones físicas lo necesiten.
- b) Procurar la conectividad de los núcleos de población del medio rural entre sí y con las áreas urbanas, mediante la coordinación de sus respectivas planificaciones y dotaciones de infraestructuras de transporte, y la mejora de la red viaria rural, con objeto de garantizar unas condiciones de utilización y seguridad adecuadas, respetando la integridad y calidad del paisaje rural y evitando la fragmentación territorial.
- c) Potenciar un abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad en el medio rural, promoviendo por parte de las Administraciones públicas y las empresas privadas, programas de extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental y planes específicos de actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia energética, el ahorro de energía y la mejora del servicio eléctrico al usuario. De igual forma, con respecto a las infraestructuras existentes, se realizarán las correcciones oportunas para disminuir la afección sobre la fauna.
- d) Implantar servicios mancomunados o por zona rural de recogida selectiva de residuos, su gestión ambiental, especialmente y por este orden su reducción, reutilización y reciclaje, con el fin de mejorar la protección de la salud de las personas y minimizar su impacto ambiental.
- e) Apoyar la dotación de los servicios públicos municipales de prestación obligatoria en los núcleos urbanos del medio rural, su mantenimiento y mejora, singularmente en las zonas rurales prioritarias, en el marco de la normativa reguladora de la Administración local. Se favorecerá específicamente la prestación coordinada de servicios públicos entre municipios cercanos.

Fuente: Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural.

31 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local 2017. Incluye a todos los municipios menores de 50.000 habitantes del territorio nacional, con excepción del País Vasco y Navarra, por tener un régimen foral propio y no estar incluidas en la Cooperación Económica del Estado.

Sin embargo, las dificultades en la aplicación de la Ley y la falta de dotación presupuestaria desde el año 2012, en el contexto de la crisis económica, han supuesto su práctica paralización y, con ello, la del desarrollo de buena parte de las medidas propuestas.

No obstante, la política de desarrollo rural nacional contempla una serie de inversiones en infraestructuras, tales como obras de construcción o mejora de caminos rurales, o construcción de equipamientos y servicios de telefonía, electrificación, abastecimiento o saneamiento. En el ámbito de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) incluye diferentes inversiones en infraestructuras dirigidas a prestar servicios básicos a la ciudadanía en los ámbitos de la energía, el medio ambiente, el transporte y las tecnologías de la información y de la comunicación. Además, en el ámbito de las TIC, las inversiones del FEDER se complementan con la intervención del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

La mejora de la movilidad en las áreas rurales, a través de unas adecuadas infraestructuras y servicios de transporte, favorece el desarrollo económico y la creación de empleo, y contribuye a garantizar la accesibilidad y conectividad, propiciando la cohesión social y territorial. Las infraestructuras viarias y los transportes públicos cobran especial relevancia en estas áreas, dada su estructura y configuración, la baja densidad de población y el envejecimiento, favoreciendo además la accesibilidad de la población rural a los servicios básicos y contribuyendo en última instancia a luchar contra el despoblamiento.

Infraestructuras de transporte

Sin embargo, en términos generales se constata que las infraestructuras de transporte en el medio rural son deficientes, tanto en lo que respecta al número de carreteras como a su estado y mantenimiento, detectándose problemas de accesibilidad entre núcleos rurales y entre estos y las áreas urbanas.

En principal medio de transporte utilizado en estos territorios es el vehículo privado, debido, en gran medida, al bajo nivel de servicio del transporte público, en algunas zonas inexistente y en otras caracterizadas por escasas frecuencias. Dicho servicio se realiza generalmente a través de servicios regulares de autobuses y ferrocarril de media distancia.

En este contexto, resulta necesario desarrollar y renovar las redes secundarias de transporte, con el fin de facilitar el desarrollo de las poblaciones de menor tamaño en el ámbito rural, al tiempo que se requiere una mayor apuesta por los servicios públicos de transporte adaptados a las condiciones específicas de estas áreas. A este propósito contribuye el FEDER, entre cuyas prioridades de inversión se encuentra la de promover el transporte sostenible y eliminar los obstáculos en las infraestructuras de red fundamentales, mediante la mejora de la movilidad regional, a través de la conexión de nodos secundarios y terciarios a las infraestructuras de la red transeuropea de transportes (RTE-T).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las redes de infraestructuras de transporte pueden producir problemas de ocupación y cambio de uso de suelos, así como graves problemas de fragmentación de los hábitats naturales y de las explotaciones agrarias y paisajes rurales, sin que necesariamente faciliten una mayor accesibilidad a las zonas rurales remotas o a la conexión de estas zonas entre sí³². En este sentido, la necesidad de ajustar los sistemas de transporte a los requerimientos de la población de las zonas rurales periféricas y con baja densidad de población debe ser compatible con el respeto de su patrimonio natural, cultural y paisajístico.

El acceso de la ciudadanía y las empresas a los servicios de telecomunicaciones contribuye a corregir el tradicional aislamiento de los núcleos rurales, favoreciendo

Servicios de telecomunicaciones

la cohesión económica y social y la vertebración del territorio. En particular, la utilización de internet, especialmente a través de la banda ancha, facilita el acceso de la población a la información y a un gran número de servicios, al tiempo que posibilita la comercialización de los productos desde y hacia los núcleos rurales. Disminuye la dependencia de las infraestructuras físicas de transporte, en la medida en que posibilita el comercio electrónico, el desarrollo de la Administración electrónica, la provisión de servicios de salud en línea, la teleformación, o el teletrabajo³³, contribuyendo, por tanto, a fijar la población.

Sin embargo, a pesar de haberse producido importantes avances en este ámbito, continúa existiendo una brecha digital entre las zonas urbanas y rurales. Persisten dificultades y carencias en la cobertura y la calidad de los servicios de telecomunicaciones, especialmente en las conexiones de banda ancha (acceso, velocidad y calidad del acceso) y, en menor medida, en la cobertura de la telefonía móvil y en el acceso a los contenidos multimedia de la televisión y la radio.

De acuerdo con los datos que publica el INE en la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, en 2017 un 70,8 por 100 de los hogares de núcleos de población con menos de 10.000 habitantes disponía de algún tipo de ordenador, un 76,1 por 100 tenía acceso a internet y un 75,3 por 100, conexión a banda ancha (cuadro 8). En las poblaciones de más de 100.000 habitantes y capitales de provincia, dichos porcentajes ascendían al 82,4 86,1 y 85,5 por 100, respectivamente. Menor es la diferencia en lo que respecta al porcentaje de viviendas con teléfono móvil: el 95,7 por 100 en los núcleos con menos de 10.000 habitantes, respecto al 98,0 por 100 en los de mayor tamaño, habiéndose producido además una notable ampliación de la cobertura en dichas zonas en los últimos años.

32 Informe CES 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*.

33 Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural*, 2008.

CUADRO 8. VIVIENDAS CON ALGÚN TIPO DE EQUIPAMIENTO, POR HÁBITAT, 2007 Y 2017

(% horizontales sobre viviendas, con al menos un miembro de 16 a 74 años)

	Hábitat: menos de 10.000 habitantes		Hábitat: más de 100.000 habitantes y capitales de provincia	
	2007	2017	2007	2017
Viviendas con algún tipo de ordenador	48,5	70,8	64,0	82,4
Viviendas que disponen de acceso a internet	30,4	76,1	50,4	86,1
Viviendas con conexión de banda ancha (ADSL, red de cable, etc.)	23,7	75,3	45,8	85,5
Viviendas con teléfono móvil	84,4	95,7	92,1	98,0

Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares.

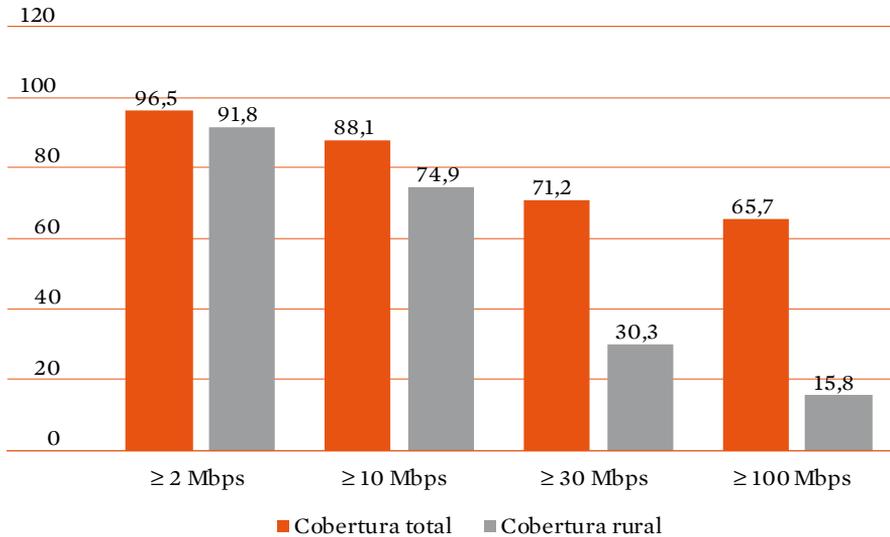
El acceso a internet a través de banda ancha ha mejorado considerablemente en los municipios de menos de 10.000 habitantes, si bien persisten importantes deficiencias en la calidad del servicio y, especialmente, en la velocidad de conexión, apreciándose importantes dificultades a la hora de extender la banda ancha en determinadas zonas rurales.

Así, el acceso a internet en los núcleos de población con menos de 10.000 habitantes se sigue realizando principalmente a través de ADSL (el 61 por 100 de las viviendas, frente al 31,5 por 100 en los de más de 100.000 habitantes), mientras que el porcentaje que lo hace a través de cable o fibra óptica es del 18,4 por 100, frente al 65,5 por 100 en los grandes núcleos urbanos. Además, en los núcleos rurales solo un 30 por 100 cuenta con cobertura de banda ancha de 30 Mbps y un 15,8 por 100 alcanza velocidad de 100 Mbps, situándose ambos porcentajes en el conjunto de España en el 71,2 y el 65,7 por 100, respectivamente (gráfico 13). Y todo ello en un contexto marcado por los objetivos de la Agenda Digital para España, que prevén que en el año 2020 el 100 por 100 de la población tenga acceso a banda ancha rápida de 30 Mbps y el 50 por 100 a banda ancha ultrarrápida, de al menos 100 Mbps.

Se requiere, por tanto, seguir realizando un esfuerzo especial en las zonas rurales a fin de alcanzar los objetivos de cobertura y uso establecidos en la Agenda Digital, para lo cual desde las Administraciones públicas se han puesto en marcha diferentes programas y actuaciones, dirigidos tanto al desarrollo de infraestructuras como a subvencionar la contratación de estos servicios. Cabe señalar al respecto el Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación, cofinanciado por el FEDER, cuyo objetivo es acelerar la extensión de la cobertura de las redes públicas de comunicaciones electrónicas capaces de proporcionar servicios de banda ancha de alta y muy alta velocidad a las zonas sin cobertura actual ni prevista en los próximos años, o el Programa de ayudas para la contratación de servicios de banda ancha fija de alta velocidad a 30 Mbps, dirigido especialmente a las zonas rurales dispersas y de baja

GRÁFICO 13. COBERTURAS DE BANDA ANCHA POR VELOCIDAD EN ESPAÑA Y EN ÁREAS RURALES, 2016

(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo, *Informe cobertura banda ancha, 2016*.

densidad de población. Además, la Estrategia de Territorios Inteligentes 2017-2019, que da continuidad al Plan Nacional de Ciudades Inteligentes, está dirigido a impulsar la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al funcionamiento de las ciudades, el turismo, las zonas rurales o los servicios públicos con el objetivo de mejorar la eficiencia y el desarrollo económico, social y ambiental de las entidades.

Cabe recordar en este ámbito que la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de Telecomunicaciones, prohíbe percibir o beneficiarse de cualquier tipo de subvención o crédito reembolsable, en los ámbitos de la instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas. A este respecto, tal y como ya se pronunció en su momento este Consejo³⁴, dicha prohibición imposibilita en muchos casos la efectiva prestación de servicios al público en general o a terceros operadores, e impide que las Administraciones cumplan con el papel dinamizador de la sociedad de la información que se le exige en virtud de los compromisos adquiridos en la Agenda Digital.

En todo caso, es preciso seguir impulsando la dotación de las infraestructuras y el despliegue de telefonía móvil e internet de banda ancha en territorios con núcleos de

34 Dictamen CES 3/2013 sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones.

reducida población, además de impulsar la aceptación y difusión de las tecnologías de información y comunicación ampliando la red de centros públicos de internet, formando a los ciudadanos en el uso de las TIC y fomentando la ayuda a la innovación tecnológica en el medio rural.

La gestión del ciclo integral del agua urbana abarca el manejo de los sistemas o procesos que permiten el abastecimiento (aguas aptas para el consumo), la reutilización (para usos distintos al consumo humano) y el saneamiento de las aguas residuales³⁵.

Abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales

La disponibilidad de agua depende del sistema hidrológico que, en el caso de España se caracteriza por unas precipitaciones escasas e irregularmente repartidas a lo largo del año y del territorio, circunstancia a la que hay que añadir los efectos del cambio climático que intensifica la presencia de elevadas temperaturas y fenómenos extremos, condicionando el ya irregular caudal de los ríos españoles. Garantizar el suministro de agua en cantidad y calidad es clave para el desarrollo económico y social, siendo preciso un sistema de gobierno basado en la planificación, la participación pública y el desarrollo tecnológico y la innovación.

En lo que respecta a los sistemas de depuración del agua, España se encuentra actualmente en un nivel comparable a otros países del entorno europeo, situándose en la media respecto a los sistemas de depuración convencionales, aunque por debajo en lo que se refiere a las zonas sensibles y también a los pequeños y medianos núcleos urbanos, hacia donde deben dirigirse los esfuerzos en próximos años.

En los pequeños núcleos de población, de menos de 2.000 habitantes, el grado de cumplimiento medio de vertidos está en torno al 50 por 100, debido a factores como los elevados costes por falta de economías de escala, limitaciones de financiación y ajustes a la baja en los presupuestos de operación y mantenimiento por escasos ingresos municipales, falta de personal especializado, o cuestiones relacionadas con ubicaciones en zonas protegidas.

De este modo, es en los pequeños núcleos de población donde se localizan las mayores carencias relacionadas con la gestión del agua, por su particularidad de zona sensible, su localización descentralizada y la limitación de sus recursos económicos. En términos de infraestructuras, el déficit se focaliza en la insuficiencia de instalaciones para depurar aguas residuales, así como en la obsolescencia de infraestructuras dirigidas a reducir la pérdida de agua en las redes.

Para afrontar estos déficit, es preciso adecuar las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento del agua a las necesidades existentes en el medio rural, lo que precisa de importantes inversiones dirigidas a optimizar el abastecimiento y la

35 Informe CES 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*.

calidad del agua para consumo –mediante la aplicación de nuevas tecnologías que reduzcan el consumo energético y generen menos contaminación– así como contribuir a reducir el impacto ambiental provocado por los vertidos, mediante sistemas de depuración adecuados.

La mayor parte de los núcleos rurales –salvo excepciones en territorios aislados de reducida población– dispone de conexión a la red eléctrica convencional, siendo la calidad del suministro eléctrico el principal problema al que se enfrentan estas localidades, por la existencia de frecuentes cortes de suministro y demoras en la reparación de averías.

En este sentido, se hace necesario potenciar en el medio rural el abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad, promoviendo la extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental, a través de fuentes renovables de generación de energía, como la eólica, la solar térmica y la fotovoltaica, o la utilización energética de la biomasa, procedente de residuos agrícolas, ganaderos y forestales. Asimismo, es preciso desarrollar actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia energética, el ahorro de energía y la mejora del servicio eléctrico³⁶.

Y en cuanto a las infraestructuras existentes, deberán llevarse a cabo las correcciones oportunas para dar cumplimiento al Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

La política de desarrollo rural nacional prevé actuaciones específicas en materia de electrificación en las áreas rurales, mientras que en el ámbito de los fondos comunitarios, el FEDER interviene en la conservación y protección del medio ambiente, el cambio climático y la eficiencia energética, mediante la cofinanciación de inversiones en diversos proyectos incluidos en el PO plurirregional de Crecimiento Sostenible, en los PO regionales, en sus ejes 4, 5 y 6, así como en los Programas de Desarrollo Rural cofinanciados por el FEADER.

En las áreas rurales la recogida de residuos se realiza, generalmente, mediante contenedores en superficie para la fracción resto³⁷ y mediante áreas de aportación para las fracciones recogidas selectivamente. Otros sistemas, como la recogida en contenedores soterrados o la recogida neumática, están poco implantados, mientras

36 Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural.

37 La fracción resto es la fracción de los residuos de origen doméstico que se obtiene una vez efectuadas las recogidas separadas (en algunas zonas también se le denomina rechazo, o erróneamente, orgánica). Todavía puede contener materiales valorizables en diferentes cantidades en función de los niveles de recogida separada que se consiguen para las otras fracciones. Fuente: MAPAMA.

que para la recogida de residuos especiales, algunas comunidades han optado por puntos limpios móviles que dan servicio a varias poblaciones³⁸.

En términos generales, la producción de residuos per cápita en las zonas rurales no difiere significativamente de la de las zonas urbanas. Sin embargo, sí se aprecian importantes diferencias en cuanto a los niveles de recogida selectiva, con resultados inferiores en los núcleos rurales, debido a su elevado coste, en tanto que los sistemas integrados de gestión son reacios a prestar el servicio de recogida en estos territorios, y la prestación por parte de las Administraciones resulta en muchos casos inasumible.

Uno de los principales problemas que deben afrontar las zonas rurales en materia de gestión de residuos es la escasez de plantas cercanas de tratamiento de los residuos y, por tanto, el mayor coste de gestión asociado, especialmente problemático para la fracción orgánica, en tanto que se recoge con mayor frecuencia.

Por tanto, los bajos índices de recogida selectiva, unido a la escasez de instalaciones de reciclaje y a la lejanía de estas poblaciones a las plantas de transferencia, tratamiento y selección de residuos, implica que en los núcleos rurales la mayor parte de los residuos sean vertidos sin selección previa y, en ocasiones, en vertederos ilegales, con el consiguiente riesgo para la salud y el medio ambiente.

En este contexto, la mejora de los servicios de recogida y gestión de residuos urbanos en los núcleos rurales requiere, en primer lugar, la clausura, sellado y restauración de vertederos ilegales de residuos, así como la construcción o mejora de vertederos controlados, instalaciones de compostaje o de biodigestión de la fracción orgánica, instalaciones de separación, reciclaje o valorización, plantas de transferencia, puntos de acopio y demás instalaciones para la gestión de todo tipo de residuos generados dentro de la zona. Además, es necesario establecer un mayor número de puntos limpios, así como realizar campañas de sensibilización y concienciación de la población para la implantación de la recogida selectiva de residuos.

En aquellas áreas rurales con un peso relevante del sector primario y de la industria agroalimentaria, los polígonos industriales pueden contribuir a la cadena de valor de dichas actividades, respaldando por ejemplo iniciativas de comercialización conjunta con centros de almacenaje y logística, y procurando mayor cercanía en servicios de apoyo, como talleres o naves destinadas a actividades vinculadas.

Así, pueden contribuir al desarrollo de la actividad económica y el empleo en el medio rural, al permitir retener y reubicar actividades dispersas y atraer otras nuevas, aprovechando las sinergias del entorno y contribuyendo, en última instancia, a fijar población. En todo caso, el suelo industrial en las zonas rurales debe cumplir mejor

Polígonos industriales

38 MAPAMA, *Estudio sobre modelos de gestión de residuos en entornos rurales aislados*. Ent, environment and management, 2011.

determinados requisitos en términos de infraestructuras y de gestión de servicios básicos y suministros.

No obstante, el panorama de ocupación del suelo industrial en zonas rurales indica un uso muy limitado de estas potencialidades, en particular en las zonas menos dinámicas. Pero aquí podría explorarse otros usos, vinculados a la gestión de residuos y a la mejora ambiental, dedicando parte de su espacio físico a actividades de recogida selectiva y otras.

2. Equipamientos sociales

2.1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE PROXIMIDAD EN EL ENTORNO RURAL

El acceso a los servicios y equipamientos públicos básicos como a otros servicios de proximidad es peor en las zonas rurales (cuadro 9). Según el módulo especial de 2012 de la ECV del INE, un 35 por 100 de los hogares en municipios de menos de 10.000 habitantes tenía dificultades para acceder a al menos un servicio³⁹, un 23 por 100 a dos servicios y un 10 por 100 a tres. Destaca la baja proporción de hogares en estos municipios que utiliza el transporte público y las dificultades de acceso al mismo. Por otro lado, un 22 por 100 de los hogares en municipios de menos de 10.000 habitantes tenía dificultades para acceder a los servicios sanitarios de atención primaria y 19 por 100 a los centros de enseñanza obligatoria.

También los servicios de proximidad son importantes para la vida diaria, y su evolución a la baja en los últimos años, aunque no sea exclusiva del medio rural, ha tenido un impacto más negativo en este. En muchos casos las bajas densidades y elevada dispersión de la población dificultan su mantenimiento, y como consecuencia la población tiene mayores dificultades para acceder a algunos servicios como puede ser las tiendas de alimentación (23 por 100), los servicios bancarios (23 por 100) o los postales (19 por 100), pero también a otros servicios como las farmacias o las cabinas de teléfono.

La necesidad de atender a estos déficits es clara, pero los requisitos de servicios y equipamientos deben además ajustarse a las características socio-demográficas en cada entorno rural concreto, por lo que las políticas e iniciativas deben partir del estudio de las necesidades específicas locales.

Los servicios públicos básicos en el desarrollo rural

La Ley 45/2007 para el Desarrollo sostenible en el medio rural, contempla entre sus objetivos generales la necesidad de “potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana”

39 Los servicios considerados son: acceso a tiendas de alimentación, servicios bancarios, servicios postales, transporte público, servicios sanitarios, y a centros de enseñanza obligatoria.

CUADRO 9. HOGARES CON DIFICULTADES DE ACCESO A ALGUNOS SERVICIOS POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2012

		Tamaño del municipio					
		Total	Menos de 10.000 habitantes	Entre 10.000 y 50.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 habitantes	Entre 100.000 y 500.000 habitantes	Más de 500.000 habitantes
Hogares con dificultades de acceso							
Con dificultad de acceso a al menos 1 servicio		26	35	28	29	22	18
Con dificultad de acceso a al menos 2 servicios		14	23	16	15	11	7
Con dificultad de acceso a al menos 3 servicios		10	17	11	9	7	4
Al transporte público	% de hogares que usan este servicio	59	36	45	55	73	88
	% hogares con dificultades de acceso	10	22	13	12	7	4
A los servicios sanitarios de atención primaria	% de hogares que usan este servicio	96	96	96	95	96	96
	% hogares con dificultades de acceso	14	22	17	13	9	7
A centros de enseñanza obligatoria	% de hogares que usan este servicio	26	24	29	30	26	22
	% hogares con dificultades de acceso	14	19	15	12	13	10
A tiendas de alimentación	% de hogares que usan este servicio	97	96	96	99	98	98
	% hogares con dificultades de acceso	12	23	13	12	9	6
A los servicios bancarios	% de hogares que usan este servicio	98	98	99	98	98	98
	% hogares con dificultades de acceso	14	23	14	14	10	7
A los servicios postales	% de hogares que usan este servicio	63	62	61	63	61	69
	% hogares con dificultades de acceso	17	19	18	19	15	11

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Módulo año 2012, condiciones de la vivienda.

(recuadro 9) y el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014) destaca como una de las debilidades de las zonas rurales a revitalizar la escasez de servicios a la comunidad (sanidad, educación, cultura...) por razones de economía de escala debidos a la baja densidad y al aislamiento. A este propósito, también contribuye el FEADER entre cuyas prioridades se encuentran aquellas medidas de mejora de infraestructuras en materia de educación, salud y protección social. Sin embargo, las dificultades en la aplicación de la Ley 45/2007 y del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, han impedido en gran parte alcanzar con los objetivos previstos, pues los convenios y compromisos de cofinanciación entre el Estado y las comunidades autónomas se

RECUADRO 9. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA LEY 45/2007**Artículo 28, sobre educación**

Para intensificar la prestación de una educación pública de calidad, el Programa podrá incluir medidas que tengan por objeto:

a) El mantenimiento de una adecuada escolarización en los municipios rurales, mediante programas de extensión de la escolarización infantil, de mejora de los resultados educativos de la enseñanza obligatoria, y de fomento del acceso a niveles educativos superiores, prestando una atención preferente a los alumnos de zonas rurales prioritarias y a los inmigrantes.

Atención a la diversidad del alumnado y, en particular, a los alumnos con necesidades educativas especiales y con discapacidad.

b) La mejora y ampliación del equipamiento de los centros públicos educativos, para atender adecuadamente a los alumnos de la enseñanza reglada, especialmente en los municipios rurales de pequeño tamaño, y facilitar su utilización para actividades culturales, educativas y sociales por el conjunto de la población.

c) La potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres, mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural.

d) El fomento de la práctica deportiva, mejorando las infraestructuras deportivas, especialmente en las zonas rurales prioritarias, ordenando los espacios de actividad deportiva en el medio natural y favoreciendo la integración de estas actividades con el turismo rural.

Artículo 30, sobre sanidad

Para facilitar el acceso de la población rural a unos servicios públicos sanitarios de calidad, el Programa podrá establecer medidas que persigan:

a) La mejora de la sanidad, en particular de la atención primaria, singularmente en las zonas rurales prioritarias, que permita asegurar unos servicios sanitarios básicos de proximidad en cada zona rural.

a) La puesta a disposición de los profesionales del Sistema Nacional de Salud, que ejercen en el medio rural, de las más modernas tecnologías y medios y, en particular, de la telemedicina.

b) La mejora del acceso de los ciudadanos que residen en el medio rural a una atención sanitaria especializada de calidad, prestando una atención singular a las urgencias médicas.

Artículo 32. Protección social (atención a la dependencia)

Con el objeto de mejorar la protección social de los ciudadanos que residen en el medio rural, el Programa podrá contener medidas que tengan como objeto:

a) Hacer efectivo el acceso a las prestaciones y servicios sociales en condiciones de equidad, en particular a los beneficiarios del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, de acuerdo con las condiciones particulares del medio rural.

Fuente: Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible en el medio rural.

han incumplido en su mayor parte. También la escasa asignación presupuestaria del FEADER en estos ámbitos, posiblemente ha supuesto una importante paralización de las medidas contempladas.

Entre los muchos factores que determinan la calidad de vida en el medio rural, el funcionamiento de los servicios educativos y sanitarios adquieren una especial impor-

El valor de los servicios educativos y sanitarios en la calidad de vida en el medio rural

tancia. Sin embargo, la valoración de su incidencia en el bienestar no es vista de idéntica forma en el medio rural. Así en los municipios menos poblados y con menor acceso a ambos servicios, estos resultan clave para alcanzar y/o mantener una calidad de vida adecuada;

mientras que en los municipios con mayor población, la valoración es menor, pues la oferta y el acceso a los mismos es mayor (cuadro 9). La presencia de estos servicios no es un factor determinante para atraer población, pues la población que se instala en un municipio rural suele ser “adulta joven”, y caracterizada por una gran movilidad: en estos casos, en ocasiones es más importante la calidad y el tener un acceso rápido y cómodo a los mismos. Sin embargo, unos servicios y recursos mínimos posiblemente contribuyan a que más personas puedan continuar residiendo en estos municipios, pues su ausencia incrementa los costes económicos y temporales de acceso, tanto a quienes los usan como a quienes se ocupan profesionalmente de los mismos⁴⁰. No obstante, su papel es clave para mantener una cierta estabilidad demográfica en los municipios de menor tamaño y más envejecidos, debido a las mayores limitaciones de movilidad de la población que reside en ellos, pudiendo ser un factor de expulsión de la población importante.

Además, los importantes avances realizados en la provisión tanto de los servicios educativos como sanitarios en el medio rural, se pueden ver claramente amenazados por la tendencia a una mayor concentración de los mismos y por el impacto de los ajustes presupuestarios en ambos ámbitos. Pero no solo se trata de la necesidad o no de más centros sanitarios o educativos en determinados territorios, sino de ofrecer un servicio adecuado, suficiente y de calidad. Algunas claves para su mejora pueden ser aquellas actuaciones que mejoren la accesibilidad, desde el aumento y mejora de las infraestructuras de comunicación, hasta las condiciones o normas que regulan el funcionamiento de los servicios (horarios de apertura, libertad para la elección de médico, citación telefónica, etc.); así como por el incremento de la movilidad derivada del uso de transportes públicos. También es necesaria una mayor coordinación de los servicios a la población, especialmente en el ámbito socio-sanitario, capaz de superar la visión sectorial de las distintas políticas existentes para conseguir adaptarse a las necesidades de la población más representativa de estos espacios, y evitar así problemas de desatención y/o de ineficiencia en el uso de los recursos. Finalmente, es imprescindible aumentar de la estabilidad de las plantillas de los centros educativos y sanitarios, tanto para garantizar una continuidad de la atención prestada a la población, como por las consecuencias, para los profesionales y para los usuarios, que tiene la rotación en la reorganización de los equipos.

2.2. LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

El carácter de servicio básico de la educación hace que no solo las leyes y las políticas desarrolladas específicamente en el ámbito rural tengan en cuenta este servicio, sino que la propia normativa sectorial considera las especificidades del medio rural en materia educativa.

40 J. Escribano Pizarro, “Servicios educativos y sanitarios elementales en el medio rural: percepción social e influencia sobre la calidad de vida”, *Revista de Estudios Geográficos*, XXIII, CSIC, enero-junio 2012.

Adaptación de la normativa sectorial a las especificidades del medio rural en materia educativa

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) contempla el derecho del alumnado que reside en zonas rurales a recibir un servicio educativo con los mismos niveles de calidad que el que se presta en el resto del territorio nacional, enmarcándola dentro de las políticas de educación compensatoria con el fin de paliar las desigualdades geográficas existentes⁴¹, correspondiendo a las Administraciones educativas adoptar medidas singulares en aquellos centros escolares o zonas geográficas necesarias. Además, cuando no sea posible escolarizar al alumnado en su municipio de residencia o zona de escolarización, para garantizar la calidad de la educación básica, esta escolarización se efectuará en el municipio más próximo en el que la escolarización sea posible; y, en este caso, las Administraciones educativas deberán prestar, de manera gratuita, el correspondiente servicio de transporte escolar, y, en su caso, los servicios de comedor e internado.

Los Centros Rurales Agrupados (CRAS), que imparten enseñanzas de educación infantil y primaria, constituyen el modelo organizativo más extendido de atención educativa en aquellos municipios que cuentan con poblaciones escolares muy reducidas. En estos centros las aulas integran a alumnado de distintas edades de manera bastante habitual y el número de personas por grupo suele ser más reducido. En España, durante el curso 2014-2015 se escolarizaron en este tipo de centros a casi 79.000 alumnos y alumnas, un 1,8 por 100 del total matriculado en estas enseñanzas⁴².

Para el alumnado que cursa enseñanzas secundarias no es posible habilitar fórmulas similares a los CRAS, porque esta etapa educativa requiere unas condiciones de profesorado e instalaciones diferentes. En tales casos se opta por agrupar al alumnado de una misma zona geográfica en un municipio central, aunque en función a la gran diversidad del medio rural en España, las distintas Administraciones educativas han desarrollado actuaciones muy heterogéneas para atender a este alumnado. Los correspondientes servicios de transporte, comedor y, en su caso, de residencia deben asegurar su acceso diario a estos centros.

Según el diagnóstico del medio rural realizado por el Programa de Desarrollo Rural Sostenible⁴³, las deficiencias en cuanto a las infraestructuras educativas en el medio rural se manifiestan fundamentalmente en la enseñanza secundaria; pues a nivel global el 50 por 100 de la población española tiene acceso a un centro de enseñanza secundaria

41 Por su parte, y sin derogar lo establecido por la LOE, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa precisa que en los programas de cooperación territorial se valorará especialmente el fenómeno de la despoblación de un territorio, así como la dispersión geográfica de la población, la insularidad y las necesidades específicas que presenta la escolarización del alumnado de zonas rurales.

42 Consejo Escolar de Estado, *Informe sobre el sistema educativo*, 2016.

43 Gobierno de España, Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), Situación y diagnóstico del medio rural en España.

dentro de su municipio. Las provincias más deficitarias son Álava, Cuenca, La Rioja, Palencia, Cantabria y Teruel.

En las enseñanzas no universitarias, el Ministerio⁴⁴ facilita datos por tamaño de municipio sobre el alumnado y centros docentes, pero estas estadísticas no facilitan las tasas de escolarización, ni la localización espacial de los centros respecto a la población escolar a la que atienden, lo que dificulta establecer un diagnóstico de la situación de la oferta de educación no universitaria en el medio rural.

Situación de la educación no universitaria en el medio rural

Algunas comunidades autónomas⁴⁵ cuentan con mapas escolares rurales⁴⁶ para las diferentes enseñanzas y etapas educativas, que permiten conocer la oferta de educativa por localidades y tipo de centros, con el fin de ajustar la oferta educativa a las circunstancias actuales de escolarización de cada zona. Además, en los mapas escolares se tienen en cuenta otras cuestiones, como por ejemplo: la situación y proyecciones demográficas por edades y municipios, la evolución de la población escolarizada, la red de centros existentes por niveles educativos, el acceso y conexión entre diferentes localidades, y el entorno socioeconómico de cada ámbito territorial. Por ello, los mapas escolares, además de identificar los déficits en la oferta educativa, permiten identificar otro tipo de medidas como pueden ser: la mejora de la dotación de equipos y departamentos de orientación educativa, la mejora de la impartición de idiomas, la adecuación de la oferta formativa de la formación profesional según las necesidades de la zona, o la adopción de medidas necesarias para favorecer la acogida e integración del alumnado procedente de entornos socioculturales diferentes.

Por otro lado, aunque no existen datos sobre las ayudas y el importe de los servicios complementarios (transporte, comedor y residencia) específicos del medio rural, como ya señaló el CES⁴⁷, el descenso del número de ayudas e importe destinado a estos servicios, excepto en las enseñanzas básicas, ha sido bastante generalizado desde el inicio de la crisis económica. Este descenso, sin duda ha tenido su repercusión en el medio rural, donde este tipo de servicios son, aun si cabe, más necesarios.

Por otra parte, hay que señalar que algunos indicadores muestran unos peores resultados educativos en las zonas rurales respecto a las urbanas (cuadro 10).

La diferencias respecto al abandono educativo temprano podrían responder, entre otras cuestiones, a las disparidades existentes entre unas áreas y otras en cuanto a los beneficios de un mayor nivel educativo en términos de mejores oportunidades de empleo cualificado; a los costes directos e indirectos de proseguir la formación

44 Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España*.

45 Por ejemplo, Castilla y León o Aragón.

46 El mapa escolar es un instrumento del planeamiento educativo a nivel territorial, muy útil para apoyar la planificación, ejecución, control y evaluación de la política educativa con enfoque territorial.

47 Informe CES 1/2007, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

CUADRO 10. ALGUNOS INDICADORES DE RESULTADOS EDUCATIVOS POR GRADO DE URBANIZACIÓN, 2016

Indicadores educativos	2016		
	Grandes urbes	Ciudades/suburbios	Zonas rurales
Tasa de abandono escolar temprano*	15,8	20,0	23,8
% de población joven (15-34 años) que ni estudia ni trabaja	17,8	20,1	22,1
Participación en el aprendizaje permanente	16,6	14,8	12,8

* Se entiende como abandono educativo temprano al hecho de no alcanzar al menos un nivel 3 de la Clasificación Internacional de Niveles Educativos (CINE) y no estar cursando estudios, ya sean reglados o no reglados.

Fuente: Eurostat.

y a diferentes características poblacionales, como por ejemplo, los mayores niveles educativos de los padres en las zonas más urbanas⁴⁸. Sin embargo, también hay que señalar los buenos rendimientos educativos según el estudio internacional PISA⁴⁹ del alumnado de Castilla y León, donde casi la mitad (48 por 100) está matriculado en un centro de educación infantil o primaria ubicado en localidades de menos de 10.000 habitantes (453), de los cuales casi la mitad son centros rurales agrupados.

Finalmente, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014) contempla diferentes medidas en el ámbito educativo, como las transferencias a corporaciones locales y subvenciones a la iniciativa privada para que en las zonas rurales los servicios de atención a la infancia y educación infantil sean accesible a todas las familias⁵⁰; medidas para la mejora de los centros escolares públicos en las zonas rurales, o de las rutas de transporte escolar. Sin embargo, se desconoce el grado de aplicación de las mismas e incluso algún programa de desarrollo rural sostenible de ámbito autonómico no contempla ningún tipo de medida educativa.

2.3. LOS SERVICIOS SANITARIOS Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El acceso a la atención sanitaria de la población rural en España en sus dos niveles asistenciales (atención primaria y atención especializada) está garantizado gracias a la ordenación del Sistema Nacional de Salud (SNS)⁵¹. La ubicación de los recursos asistenciales responde, básicamente, a una planificación sobre demarcaciones demo-geográficas delimitadas, las áreas de salud, que establecen cada comunidad autónoma

48 Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Evaluación Educativa e IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Sociológicas), *El abandono educativo temprano: análisis del caso español*, 2013.

49 Ministerio de Educación, Resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE, 2015.

50 Medida que incide tanto en la mejora de rendimiento de los niños como en una mayor compatibilización de la vida familiar y profesional.

51 Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad.

teniendo en cuenta factores de diversa índole⁵² pero, sobre todo, respondiendo a la idea de proximidad de los servicios, aunque puedan variar la extensión territorial y el contingente de población comprendida en las mismas.

Las áreas de salud se subdividen, a su vez, en zonas básicas de salud, que son el marco territorial de la atención primaria⁵³: donde desarrollan las actividades sanitarias los centros de salud. Cada área dispone de un hospital general, como referente para la atención especializada, y de centros de especialidades adscritos al mismo. Para la delimitación de las zonas básicas se tienen en cuenta⁵⁴: las distancias máximas de las agrupaciones de población más alejadas de los servicios y el tiempo normal a invertir en su recorrido usando los medios ordinarios, el grado de concentración o dispersión de la población, las características epidemiológicas, y las instalaciones y recursos sanitarios de la zona.

De manera especial en el ámbito rural, cada zona básica puede disponer de uno o más centros de atención primaria, ubicados en varias localidades o municipios, para garantizar la accesibilidad geográfica. En torno a un centro cabecera (centro de salud), se coordinan las actividades para la atención global a la población de la zona básica con el resto de centros (consultorios).

En los últimos años, y a pesar de los ajustes presupuestarios en el ámbito sanitario, diversos estudios especializados⁵⁵ señalan que el acceso a la atención primaria ha ido mejorando a medida que la oferta de centros y personal se ha extendido por el territorio nacional. Dicha atención no está exenta de algunas dificultades y problemas, como pueden ser cierta insuficiencia de recursos, por ejemplo deficiencias de las instalaciones, falta de equipos básicos, menos alcance y acceso a la tecnología, etc.; pero también humanos, pues es bastante común la organización en consultorios con equipos de profesionales pequeños, en los que es habitual la ausencia de apoyo administrativo, que algunos profesionales trabajen en varios centros, y que la organización de los equipos esté bastante restringida. Además, en algunas zonas poco pobladas se puede producir un exceso de accesibilidad a la atención primaria, mientras que en otras zonas, en épocas estivales principalmente, el aumento de la población vinculada provoca una saturación de los centros de atención primaria.

Algunos problemas de la atención sanitaria en el medio rural

52 Las áreas de salud se delimitarán teniendo en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación, así como las instalaciones sanitarias del área.

53 En algunos servicios de salud existen estructuras organizativas intermedias entre el área de salud y la zona básica.

54 Artículo 62 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad.

55 Véanse, entre otros trabajos: Sociedad castellana y leonesa de medicina de familia y comunitaria, *Presente y futuro de la medicina en el ámbito rural en Castilla y León. Análisis y propuestas para el futuro de la atención primaria de Salud*, 2017; J. Gervás y M. Pérez, “El médico rural en el siglo XXI, desde el punto de vista urbano”, *Revista clínica electrónica en atención primaria* núm. 14, noviembre de 2007; J. Romero y A. Boix (eds.), *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*. Colección Desarrollo Territorial, Serie Estudios y Documentos, núm. 17, Universitat de València, 2015.

Respecto a la atención especializada las zonas rurales, los estudios indican que habría que contar con servicios adaptados a las circunstancias geográficas, demográficas y sociales específicas de estas zonas. En este sentido, existe una creciente necesidad de acondicionar las atenciones sanitarias al envejecimiento, siendo especialmente importantes los servicios sociosanitarios, el acceso a esta atención de las personas mayores, y la movilidad. El acceso a los especialistas y pruebas complementarias en el medio rural obligan en muchos casos a desplazamientos, lo que unido a la carencia o baja frecuencia de los medios de transporte público y a la presencia de personas con escasa movilidad privada, significa unas mayores dificultades de acceso. Por tanto, la escasez de servicios sociosanitarios y las dificultades de acceso a los mismos en algunos enclaves, pueden multiplicar las dificultades para atender las situaciones de dependencia.

En este sentido, el Ministerio de Sanidad y Consumo estableció algunas líneas de actuación para mejorar la calidad de la atención primaria en el medio rural y, especialmente en zonas aisladas. Actuaciones que podrían venir por una mejora de los equipamiento y sistemas de información a los consultorios y puntos de urgencias rurales, con el fin de garantizar la capacidad resolutoria, la interconsulta con Atención Especializada y un modelo efectivo de transporte sanitario. En este sentido también se considera conveniente mejorar la dotación tecnológica de los servicios de atención y las funciones de gestoría. Finalmente, sería importante discriminar positivamente las actividades de investigación y formación de profesionales que ejercen en condiciones de aislamiento y dispersión; así como promover la incentivación profesional para favorecer la permanencia y estabilidad laboral⁵⁶.

En un sentido similar, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014) considera que es necesario fortalecer y mejorar la red de centros de salud de atención primaria, el equipamiento y la formación del personal sanitario, pero también mejorar el tiempo de respuesta y los medios de atención inmediata en caso de urgencias, de forma que permita reducir el tiempo de espera de los potenciales pacientes de todos los núcleos de la zona rural hasta la llegada del medio de transporte (ambulancia UVI o helicóptero) a un máximo de 30 minutos. Respecto a la atención especializada, se plantea la posibilidad de establecer servicios sanitarios especializados itinerantes, al menos en materia de prevención de enfermedades, y en materia de atención a personas de la tercera edad, personas con discapacidad, con dificultades de movilidad, y de atención temprana.

En el mundo rural adquieren una prioridad evidente los servicios de proximidad, y especialmente los servicios sociosanitarios y la atención a las personas mayores. Por ello, el impacto de los ajustes en el sistema de dependencia y del sistema sanitario y el

56 Ministerio de Sanidad y Consumo, Marco Estratégico para la mejora de la atención primaria en España: 2007-2012, Proyecto AP-21.

copago en el transporte tienen especial incidencia en el medio rural. De hecho la estrategia de desarrollo rural sostenible destaca respecto a este tema la necesidad de priorizar las medidas de apoyo a personas dependientes en aplicación de la normativa vigente de autonomía y atención a la dependencia (Directriz 3.5.1), y de incrementar la dotación de plazas y el número de centros de día, centros de noche o residencias para la tercera edad y personas con discapacidad en las zonas rurales (Directriz 3.5.2).

La ayuda a la dependencia y los servicios a las personas dependientes

Según el pre-diagnóstico sobre la dependencia en el ámbito rural antes señalado⁵⁷, en 2011 solo la mitad de los hogares eran beneficiarios de las prestaciones derivadas de la Ley de dependencia y casi un 20 por 100, a pesar de haber solicitado alguna de las prestaciones, no la tenía reconocida. Además, un 16 por 100 de los encuestados se encontraba en otras situaciones, tales como: han solicitado ayuda pero aún no han recibido la prestación, a la espera de la valoración para ser reconocido como dependiente, o tienen reconocida la dependencia pero aún no les ha dado plazo en una residencia.

La mitad de los hogares encuestados opina que el medio rural representa una desventaja para las personas dependientes con respecto a los que residen en el medio urbano. En estos hogares, los inconvenientes señalados son un menor acceso a equipamientos y servicios (93 por 100), menor acceso a recursos técnicos (61 por 100) y menor

GRÁFICO 14. PRESTACIONES DE LA LEY DE DEPENDENCIA, 2011



Fuente: UNCEAR, Pre-diagnóstico de la situación de las personas dependientes en el mundo rural, 2011.

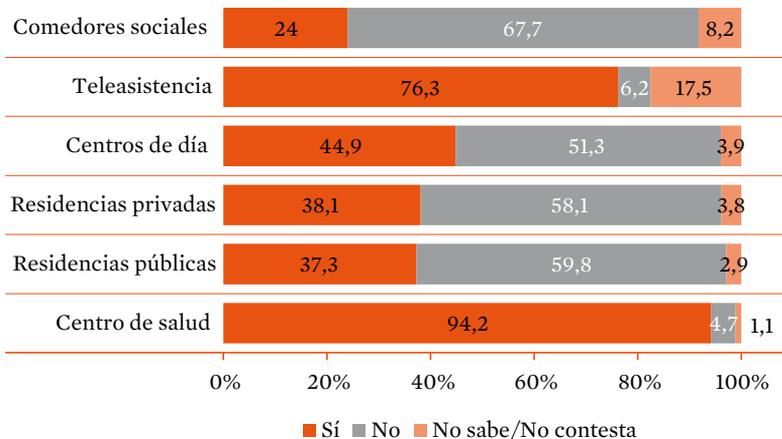
57 UNCEAR, Pre-diagnóstico de la situación de las personas dependientes en el mundo rural, 2011. Véase nota 19.

acceso a recursos formativos (39 por 100). Por otra parte, gran parte de los hogares encuestados opinan que la disponibilidad de los servicios de atención a la tercera edad en su entorno más cercano no es buena: especialmente de comedores sociales, residencias públicas y privadas y centros de día (gráfico 15).

Por tanto, gran parte de los hogares encuestados considera que vivir en el medio rural a la hora de dar respuesta a las necesidades de la persona dependiente tiene mayores desventajas, y que existe una importante necesidad de residencias y equipamientos sociales públicos. Por su parte, las personas dependientes consideran que vivir en el medio rural es una ventaja por el apoyo social (vecinos y familiares) y el entorno tranquilo, pero que también son necesarios más apoyos.

La adecuada regulación del sistema de atención a las personas en situación de dependencia es una de las asignaturas pendientes de la protección social en España, pero especialmente en el medio rural, pues a los déficits generales de la misma⁵⁸ se une la elevada prevalencia de la misma en las sociedades rurales. Esta situación junto al despoblamiento, la dispersión de los núcleos de población, la baja densidad, la desinformación, la distancia a los servicios de muchas de estas zonas, y la ausencia de transporte público adaptado no solo agravan la situación, sino que llevan a valorar como no rentables la inversión imprescindible para poner en funcionamiento los servicios necesarios para garantizar la de calidad de vida, tanto de las personas dependientes como de sus

GRÁFICO 15. SERVICIOS DISPONIBLES EN EL ENTORNO RURAL, 2011



Fuente: UNCEAR, Pre-diagnóstico de la situación de las personas dependientes en el mundo rural, 2011.

58 Véase Memoria CES 2016, epígrafe 5.8.

cuidadores. Esta limitación en la disponibilidad de recursos acentúa la necesidad del auto-cuidado y el papel de la familia en la atención a este grupo. Además, el aislamiento de las personas con dependencia y sus familias en el medio rural, puede hacer persistente el denominado “Efecto Mateo”, provocando que incluso una mayor escasez de servicios de atención.

2.4. GARANTIZAR LA MOVILIDAD: CLAVE EN LAS CONDICIONES DE VIDA EN EL MEDIO RURAL

La escasez, ausencia o falta de adecuación de un sistema público de transporte que responda a las necesidades de las personas que viven en el medio rural, junto a un modelo de movilidad, basado fundamentalmente en el uso del vehículo privado, limita o excluye de la movilidad a muchas personas, pero sobre todo a jóvenes y mayores. Por tanto, la movilidad es una condición necesaria para la calidad de vida en muchos de los espacios rurales españoles, en la medida que de esta depende el acceso a los servicios públicos esenciales y de proximidad, pero también para poder cubrir necesidades de la vida cotidiana.

El transporte público en muchas zonas rurales se enfrenta a numerosos problemas, entre los que cabe señalar, por un lado, los mayores costes y necesidades de financiación para la prestación de este servicio, pero también, por otro lado, las dificultades para trazar rutas que permitan contentar a todos los usuarios, especialmente en zonas más despobladas, envejecidas y con una población dispersa.

Por ello, el Comité Europeo de las Regiones, en su dictamen sobre *La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas*⁵⁹, considera necesarios nuevos enfoques para la financiación del transporte. Estos enfoques podrían incluir la oferta de presupuestos personales de transporte, como, por ejemplo, los «cheques de movilidad», exenciones fiscales para los prestadores de servicios de transporte, o acuerdos de cooperación que permitan a los distintos operadores de transporte compartir vehículos; pero también sustituir el transporte público clásico por un transporte a la carta, y utilizar sistemas de transporte compartido, por ejemplo mezclando a los escolares con los demás usuarios.

La escasa rentabilidad y viabilidad, junto a las importantes fluctuaciones en la demanda por parte de los usuarios, e incluso la infrautilización del transporte público en zonas rurales de bajas densidades y poblaciones muy dispersas están provocando que en algunas comunidades autónomas⁶⁰ estén desapareciendo las líneas regulares, y se haya implantado o se esté implantando un servicio de transporte público a demanda. Este nuevo sistema puede introducir otros medios de transporte público, como taxis o microbuses, bajo demanda; o utilizar las plazas libres en los vehículos destinados a las rutas de transporte escolar, e incluso diseñar las rutas en función de la localización de

59 Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) 2014/C 415/05.

60 Castilla y León, Castilla-La Mancha, Navarra, Galicia, y Andalucía.

diferentes servicios básicos especializados y de proximidad (servicios sanitarios especializados, centros de educación secundaria y superior, servicios de empleo, servicios sociales, bancos, servicios administrativos, comercios, etc.), con el objeto de dar servicio a pequeñas localidades.

En este sentido es importante determinar el grado de proximidad a las ciudades de las zonas rurales, ya que incide en el acceso a los servicios públicos o privados por parte de la población que los habita. Según un estudio del BBVA⁶¹, que estima los tiempos de viaje necesarios⁶² para acceder desde cualquier lugar a los servicios que ofrecen las 111 aglomeraciones urbanas de alta densidad existentes⁶³ en España, los municipios considerados remotos representan el 42 por 100 del total de los municipios rurales, ya que el tiempo de viaje de sus habitantes para acceder a las ciudades es superior a 45 minutos. En estos municipios reside el 30 por 100 de la población rural, es decir, algo menos de 2 millones de personas, y aunque el volumen de población que padece falta de accesibilidad no es excesivamente grande, no obsta para que este problema de desigualdad territorial que afecta a su bienestar sea tenido en consideración.

La importancia de los servicios públicos básicos y de la movilidad ha sido señalada recientemente por el citado Comité de las Regiones en su dictamen sobre *La respuesta de la Unión Europea al reto demográfico*⁶⁴. En dicho texto se insta a los gobiernos a impulsar políticas destinadas a mantener los centros de enseñanza en zonas rurales aisladas, a que los ajustes en las estructuras que es necesario proceder en las regiones con una población en disminución se lleven a cabo de tal manera que quienes permanezcan en ellas, a menudo personas mayores, sigan teniendo acceso a los servicios que se derivan de sus derechos fundamentales y a adaptar las políticas de transporte y otras medidas específicas para garantizar la movilidad con enfoques innovadores, como es el caso del “transporte a demanda”. Cuestiones en las que también incide una reciente resolución del Parlamento Europeo⁶⁵.

61 E. Reig Martínez, F. J. Goerlich Gisbert e I. Cantarino Martí, *Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local. Demografía, coberturas del suelo y accesibilidad*, Fundación BBVA, 2016.

62 Considerando la red de carreteras, los tipos de vías existentes y las velocidades que las mismas permiten.

63 Centros urbanos o aglomeraciones urbanas de alta densidad: aglomeraciones de celdas contiguas, excluyendo las diagonales pero rellenando los huecos y suavizando los contornos, con una densidad mínima de 1.500 habitantes por km², y un umbral mínimo de población de 50.000 habitantes.

64 Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) 2017/C 017/08.

65 Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico, 2016/2245(INI).

CAPÍTULO IV
PATRIMONIO AMBIENTAL,
HISTÓRICO Y CULTURAL,
CLAVES PARA EL DESARROLLO
RURAL

En este capítulo se aborda la relación mutua entre medio rural y entorno, ya que mientras las actividades desarrolladas en el primero tienen repercusión directa sobre las condiciones del segundo, estas últimas también afectan, y no poco, a la calidad de vida y a la economía del medio rural. Por eso se abordan problemas ambientales y de conservación del patrimonio ambiental, así como el histórico y el cultural, pero también se repasan las oportunidades que estos ofrecen para la revitalización del medio rural, dado que las soluciones dirigidas a su reactivación pasan tanto por el fomento a las actividades tradicionales desde una perspectiva de sostenibilidad, como de las nuevas alternativas relacionadas con el turismo y el ocio asociados al entorno rural.

1. Medio ambiente y desarrollo rural

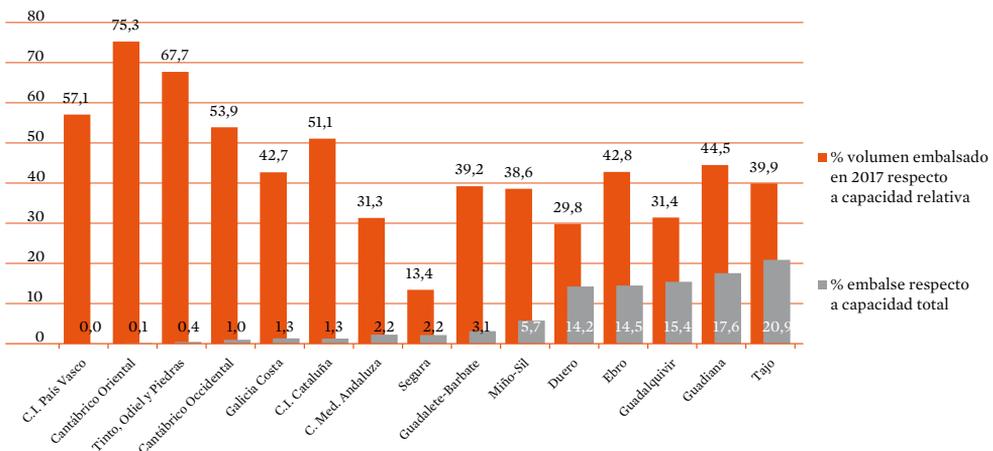
Los efectos sobre el medio ambiente asociados al progresivo abandono de los núcleos rurales son, en general, negativos en el medio plazo, al incidir en una mayor pérdida de suelo y exposición de grandes superficies a fenómenos erosivos, o una menor atención de las masas forestales que resultan más vulnerables a los incendios. Para revertir algunas de estas tendencias y alcanzar una mayor protección del medio ambiente en el entorno rural español es preciso impulsar la utilización coordinada de instrumentos de planificación ambiental (como la Estrategia de Desarrollo Sostenible, los planes de ordenación de los recursos naturales, planes de cuenca, o la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia), así como el establecimiento de incentivos a las buenas prácticas (programas de desarrollo rural, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, entre otros), y de control y evaluación de la calidad ambiental (normativa de evaluación del impacto ambiental, tanto de proyectos como de planes y programas), como se señalaba en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible. En todo caso, es preciso dar énfasis a la necesidad de que toda la normativa implicada ha de estar bien trazada de cara al desarrollo rural.

El desdoblamiento de un núcleo de población no siempre implica el abandono de los usos del territorio y las actividades económicas asociadas a las explotaciones agrarias o actividades de aprovechamiento de los recursos autóctonos. Así, en los núcleos abandonados que conservan el uso tradicional del territorio la repercusión sobre el medio físico es prácticamente nula, debido a la continuidad de las actividades económicas tradicionales que ayudan a conservar gran parte de los elementos paisajísticos.

Sin embargo, en los que no conservan dicho uso esta situación tiene graves consecuencias paisajísticas a escala local. En el corto plazo se produce una intensificación de procesos erosivos y de pérdida de suelo fértil por la desaparición de cobertura vegetal y trabajos de labrado de la tierra. En el medio y largo plazo, se van instalando especies arbustivas que darán paso, si las condiciones lo permiten, a la recuperación del bosque⁶⁶. El avance del bosque sobre los campos de cultivo abandonados hace posible la recuperación de algunos ecosistemas, pero a la vez provoca una homogeneización del paisaje y reduce la biodiversidad, ya que muchas especies animales tienen su hábitat en zonas de explotación agraria o de interfase entre las formaciones forestales y los espacios abiertos. Es el caso de algunos espacios incluidos en la Red Natura 2000, como las denominadas Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), destinadas a la salvaguardia de especies amenazadas, vulnerables o raras, y cuyo régimen de conservación se encuentra recogido en el artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. La destrucción de estos hábitats supone, además, la pérdida de un importante patrimonio arquitectónico y artístico y la desaparición de manifestaciones culturales difícilmente recuperables.

Entre los problemas que afronta el medio rural destaca la escasa disponibilidad hídrica, un recurso clave y cada vez más sensible a las variables condiciones asociadas al cambio climático, especialmente en el sector agrícola, que en 2015 consumía el 80,2 por 100 de los recursos hídricos nacionales⁶⁷.

GRÁFICO 16. RESERVA HIDRÁULICA DE LOS EMBALSES ESPAÑOLES, 2017



Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, “La reserva hídrica española se encuentra al 37,2 por 100 de su capacidad” (Nota de prensa de 14 de noviembre 2017).

66 D. Molina, J. Nadal, J. M. Soriano, “La transformació de l’espai agrari a Catalunya. Medi Ambient”, *Tecnologia i Cultura*, núm. 18, págs. 42-49, 1997; C. Guirado González, “Dualidad territorial en espacios rurales de montaña. Repercusiones en el paisaje del Pirineo Catalán”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (82), Universidad de Barcelona, 2008.

67 INE, Encuesta sobre el Uso del Agua en el Sector Agrario 2000-2015.

En España existen alrededor de 1.300 embalses, con capacidad para unos 56.000 hm³ de agua, mientras la reserva media registrada en los últimos 10 años está en torno a los 31.600, lo que representa un reto para la actual política hidráulica orientada a garantizar su disponibilidad y satisfacer la demanda a lo largo del año hidrológico mediante la regulación de embalses. De hecho, a finales de 2017 la reserva hidráulica española estaba al 37,2 por 100 de su capacidad, frente al 48 por 100 del año anterior, o el 53,6 por 100 de media en los últimos 10 años (gráfico 16). El cambio climático está detrás de estos resultados, al intensificar el carácter irregular de las precipitaciones y la pérdida de suelos. La erosión y sedimentación que conlleva esta irregularidad pluviométrica ejerce a su vez efectos negativos sobre la capacidad de almacenamiento de los embalses. Según el Libro Blanco del Agua⁶⁸, las pérdidas de volumen por sedimentación eran en torno al año 2000 del 0,16 por 100 anual, siendo la más afectada la cuenca Norte II (0,56 por 100) y la del Tajo (0,07 por 100) la que menos, si bien los datos contemplaban solo 110 de los más de 1.300 embalses existentes. La falta de datos actualizados es uno de los aspectos que dificulta un buen conocimiento de una situación que, en mayor o menor medida, afecta a todos los embalses y que depende del nivel de erosión del suelo y de la antigüedad de la presa.

La magnitud del patrimonio constituido por las infraestructuras hidráulicas implica importantes labores de conservación cuyo coste en el caso de infraestructuras de regulación se estima que podría suponer del orden del 0,5 por 100 del valor de la inversión, oscilando para otros tipos entre el 1 y el 2 por 100. El mantenimiento de los embalses es responsabilidad del propietario (en el caso de España, el 45 por 100 es de propiedad privada), pero la acumulación de lodos es un problema cuyo origen está en el mismo río, cuya cuenca no siempre es responsabilidad del titular de la presa. Se trata de una cuestión compleja que, tal como expresa el Libro Blanco del Agua, precisaría una estrategia de control que abarcara el conjunto del territorio nacional y permitiera jerarquizar las áreas de actuación en función de la urgencia de las acciones a realizar. En todo caso, y por las razones expuestas, parece necesario optimizar la capacidad reguladora del agua en España.

No hay que desdeñar entre las posibles alternativas a la carencia hídrica la reutilización de agua, opción que en algunos países está cobrando protagonismo. En España, sin embargo, como antes se ha visto, la red de depuradoras de aguas residuales presenta problemas de adecuación de las infraestructuras: el 25 por 100 de las plantas depuradoras están sobredimensionadas; un 21 por 100 de las instalaciones no tienen la capacidad suficiente para atender las necesidades de población; un 31 por 100 de las plantas no están adecuadamente mantenidas por la falta de recursos, en ocasiones incluso desconectadas, ante el coste energético de mantenerlas conectadas; por último, el 23 por 100 de las plantas están obsoletas por la falta de recursos⁶⁹.

68 Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, *Libro Blanco del Agua en España* (Madrid, 2000).

69 Foro de la Economía del Agua, *El tratamiento de aguas residuales es el gran desafío de España en la gestión del agua urbana* (iniciativa auspiciada por la Universidad de Alcalá [UAH], 22.11.2016).

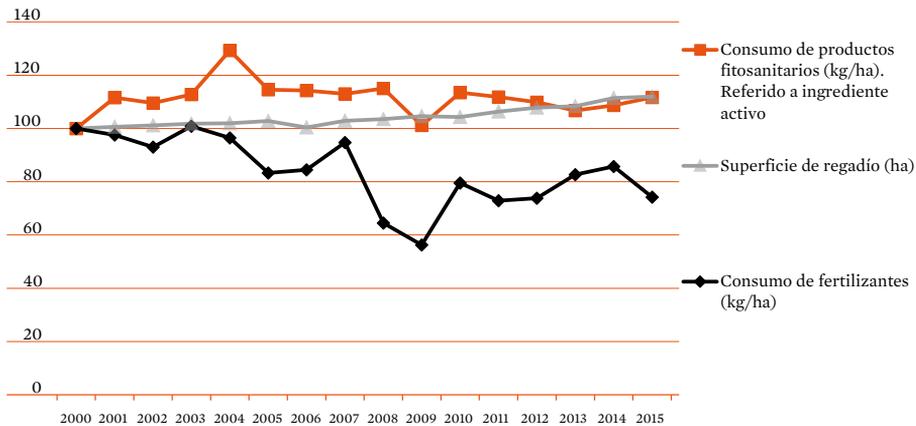
Respecto a los riesgos ambientales asociados a productos utilizados en las actividades agrarias, tanto los fitosanitarios como los fertilizantes han mostrado desde 2003 una reducción evidente, como consecuencia del cumplimiento de la normativa europea⁷⁰ y también de la concienciación de los agricultores (gráfico 17).

La pérdida de suelo asociada a los procesos de erosión es otro factor que influye sobre las condiciones del terreno para usos agrícolas en el medio rural. En España la erosión, principalmente la erosión hídrica, favorecida por la escasez de cubierta vegetal o determinadas propiedades edáficas (estructura poco desarrollada, textura arenosa, etc.), y orográficas, junto al progresivo abandono de terrenos cultivados, están intensificando los efectos de estos procesos. Según el Inventario Nacional de Erosión de Suelos, la pérdida de suelo registrada en 2014 en territorio español superó los 510 millones de toneladas, correspondiendo los mayores volúmenes a las comunidades autónomas de Andalucía, Extremadura y Cataluña.

En este resultado inciden factores como la frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, o el efecto de la irregularidad de las precipitaciones sobre los cursos fluviales, a lo que hay que añadir el impacto de la “artificialización” de superficies, más ligada a los procesos de transformación de suelo rústico en urbanizable, que suponen una importante

GRÁFICO 17. EFICIENCIA AMBIENTAL EN LA AGRICULTURA, 2000-2015

(Porcentaje respecto a 2000)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario de Estadística 2016*.

70 Reglamento (CE) núm. 2003/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003, relativo a los abonos; Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes. En el polémico caso del uso de glifosato, la Comisión Europea ha desestimado la petición de prohibirlo por su probable carácter carcinógeno, en tanto que considera que “no hay evidencias científicas ni base legal que justifiquen una prohibición del glifosato”, COM (2017) 8414 final sobre la iniciativa ciudadana europea «Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos»).

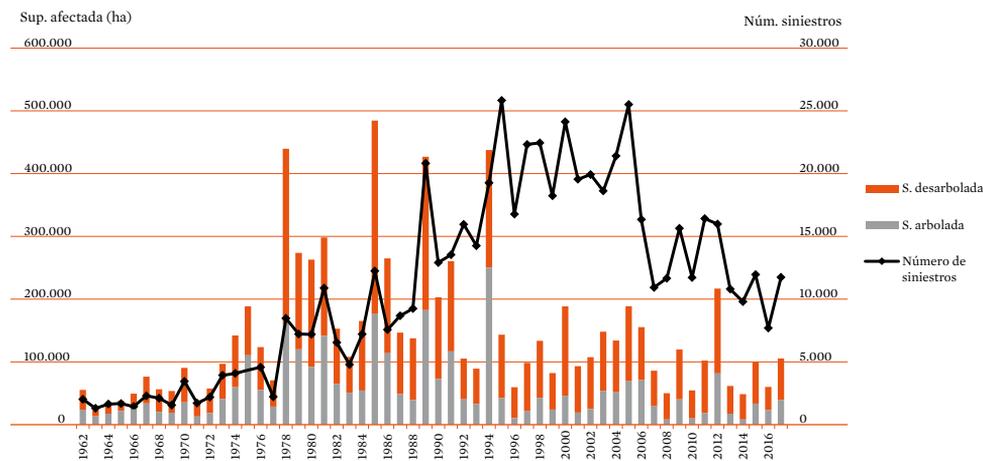
fragmentación en los ecosistemas agrarios y forestales, especialmente provocado por las infraestructuras de transporte. Entre 2004 y 2014 la superficie urbanizada aumentó en España 0,4 puntos porcentuales, alcanzando el 2,3 por 100 de la superficie total de media en 2014, mientras la red nacional de carreteras aumentaba un 1,5 por 100 entre 2000 y 2015, representando ese año la gestionada por diputaciones y cabildos el 41,2 por 100 del total.

Otro factor a considerar en la valoración del medio ambiente en el ámbito rural es la frecuencia e intensidad de los incendios forestales, que inciden en los mencionados procesos erosivos y la consiguiente pérdida de suelo y diversidad biológica, así como en la emisión de gases contaminantes y la destrucción de recursos primarios. Hay que señalar que, si bien la tendencia registrada en términos de número de siniestros y superficie afectada ha sido a la baja desde 1994, y especialmente entre 2004 y 2014 (periodo que recoge caídas del 54 por 100 en número de siniestros y del 63,7 por 100 en superficie afectada), a partir de ese año y hasta 2017 parece producirse un cambio de tendencia al aumentar ambos indicadores (un 16,5 por 100 y un 53,9 por 100 respectivamente) (gráfico 18).

En 2015, el 54 por 100 de los incendios fue intencionado, el 27,1 por 100 se debió a negligencias y causas accidentales, el 6,6 por 100 a la acción de los rayos, y el 10,2 por 100 a causas desconocidas⁷¹.

GRÁFICO 18. INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA, 1962-2017*

(Número de siniestros y superficie afectada, en ha)



* Datos para 2017 provisionales.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de coordinación de información nacional de incendios forestales.

71 El último año del que se dispone de información al respecto es 2015 (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario de Estadística* 2016).

Hay grandes contrastes territoriales en cuanto a número de siniestros y superficies afectadas, destacando especialmente Galicia, Asturias y Cantabria, donde ambos parámetros se han duplicado en los últimos años. La progresiva desaparición de las labores forestales desde los años noventa, la tasa de extracción (balance entre cortas y crecimiento), que actualmente se sitúa en torno al 37 por 100 (un 17 por 100 si no se tuviera en cuenta la aportación de Galicia), el aumento de combustibilidad forestal debido al progresivo despoblamiento del medio rural, el abandono de actividades tradicionales y la ausencia de políticas que gestionen el territorio de forma sostenible inciden negativamente en este resultado⁷².

Tienen que ver también con estos episodios la reducción de cultivos, que actuaban como cortafuegos, el retroceso de la ganadería extensiva (el número de cabezas de ganado ovino ha caído casi un 30 por 100 entre 2004 y 2015), que reducía el material combustible en los montes, o la disminución del aprovechamiento forestal asociada a su menor rentabilidad, que aumenta la incidencia de enfermedades de las masas forestales, reduciendo su resistencia a los incendios. Por otra parte, las operaciones de repoblación forestal que, según el MAPAMA, tienen como objetivo revegetar las zonas incendiadas o cortadas, densificar la masa boscosa o establecer bosques en zonas desarboladas, retrocedieron un 72,7 por 100 entre 2005 y 2013, habiéndose orientado básicamente a las repoblaciones productoras (destinadas a producir madera y otros productos forestales), que aumentaron 25 puntos porcentuales, mientras las repoblaciones protectoras (cuyo objetivo principal es la defensa de embalses, riberas y vegas, lucha contra la erosión, fijación de dunas y otras actuaciones para la conservación o mejora del medio natural)⁷³, se reducían en más de 10 puntos.

Pese a lo dispuesto por la Estrategia Española para el desarrollo del uso energético de la biomasa forestal residual (2010), orientada a la diversificación energética y a la mejora de las condiciones de los montes respecto a los incendios forestales, y a lo recogido por la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes (modificada por la Ley 21/2015, de 20 de julio)⁷⁴, de los 27,8 millones de ha. de superficie forestal en España (2015), el 70 por 100 es privado, y solo el 16,2 por 100 está ordenado (8,4 por 100 de la privada respecto a la superficie forestal privada total)⁷⁵. Esto supone que la mayor parte de los bosques españoles carece de la adecuada planificación forestal, que serviría como herramienta de prevención de los incendios forestales. Los aspectos relativos a la coordinación

72 Fundación Alternativas, Informe sobre Sostenibilidad en España 2017.

73 Definiciones en Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario de Estadística Forestal 2010*.

74 Ordenación o planificación forestal: según la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes la planificación forestal en España se articula en el plano estratégico a través de la Estrategia Forestal Española, el Plan Forestal Español, y los planes forestales autonómicos, y a nivel táctico mediante los denominados planes de ordenación de los recursos forestales (PORF) cuyo contenido mínimo señala la Ley de Montes y son redactados y aprobados por las Administraciones forestales de las comunidades autónomas.

75 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario de Estadística 2016*.

entre el Plan estatal y los autonómicos o entre distintos órganos institucionales están recogidos en la regulación española⁷⁶, por lo que sería deseable su aplicación para una mayor eficiencia de las actuaciones de extinción.

Por otra parte, según el INIA, se detecta escasa coordinación interministerial para un sector industrial (biomasa) cuyas competencias se reparten entre energía (actualmente a cargo del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital) y medio ambiente (actualmente a cargo del MAPAMA), lo que frena oportunidades de inversión y dificulta la financiación de proyectos empresariales, dificultando su consolidación en España. La descoordinación afecta a las Administraciones públicas encargadas de la gestión forestal y energética, y de estas con entidades locales, dificultando la puesta en marcha de iniciativas públicas. La ausencia de una estrategia de comunicación institucional para el fomento y valorización de la biomasa forestal impide el conocimiento social de estas cuestiones⁷⁷.

Entre los objetivos estratégicos para el desarrollo rural a largo plazo contemplados en la PAC para el periodo 2014-2020 se encuentra el de “garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima”.

En esa línea, el Programa Nacional de Desarrollo Rural de España 2014-2020⁷⁸ incluye la conservación y preservación del medio ambiente y los recursos naturales como objetivo transversal de la política de desarrollo rural, destinado a mejorar los ecosistemas forestales y proporcionar una respuesta a necesidades medioambientales. Para ello se proponen medidas preventivas y directrices orientadas a la evaluación ambiental de aquellas actuaciones que impliquen costes ambientales con impacto sobre la preservación de los recursos, como es el caso de las operaciones de regadíos. Se aborda también la gestión de subproductos y residuos, así como otros aspectos relacionados con el impulso a la movilidad no motorizada en determinadas infraestructuras. En relación con la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, se establecen medidas dirigidas a un uso más eficiente de la energía, la utilización de renovables, la captura de carbono y la adaptación de los ecosistemas. Pero además, se intensifica la prevención de incendios, así como las operaciones de restauración de los sistemas forestales que hayan sufrido los daños por incendios forestales. El diseño de regadíos tendrá en cuenta una potencial reducción del agua disponible para los diferentes usos, por su impacto sobre el mantenimiento de los sistemas hídricos naturales y artificiales.

76 Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.

77 Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), *El aprovechamiento energético de la biomasa forestal y la prevención de incendios*, 2011.

78 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Programa Nacional de Desarrollo Rural de España 2014-2020 (última modificación 28/01/2016). Además, cada Comunidad Autónoma ha elaborado un Programa de Desarrollo Rural en el que, junto a las medidas horizontales y elementos comunes establecidos en el Marco Nacional de Desarrollo Rural, se incluyen medidas específicas para dar respuesta a las diferentes situaciones regionales.

Si bien es cierto que la política española de desarrollo rural contempla la sostenibilidad de los sistemas agrarios y forestales y, por extensión, del desarrollo rural español, cuya producción primaria está indefectiblemente ligada al medio ambiente, sus líneas de acción no se habían comenzado a ejecutar en 2015, debido a la situación de un Gobierno en funciones cuya capacidad de promulgación normativa se restringía a contextos de urgencia, interés general o asuntos de despacho ordinario⁷⁹. Concretamente, respecto a las medidas orientadas a mejorar los resultados económicos de las explotaciones y facilitar la reestructuración y modernización de las mismas, así como a mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos en la cadena agroalimentaria a través de sistemas de calidad, dotar de valor añadido a los productos agrícolas, y promocionarlos en mercados locales, no ha habido ejecución ni compromiso; tampoco en lo referente a restablecer, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, mayor eficacia en el uso del agua y energía, o facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos, residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía⁸⁰.

En todo caso, España avanza hacia la consecución del denominado modelo de economía circular, donde los productos, materiales y recursos se mantengan en el ciclo económico durante el mayor tiempo posible, y se reduzca al mínimo tanto el uso de recursos no renovables como la generación de residuos. En esa línea, los agentes económicos y sociales han firmado el Pacto por la Economía Circular, comprometiéndose a impulsar esta transición mediante una serie de acciones⁸¹.

Entre las actividades económicas sostenibles del medio rural, debe incluirse una referencia a la producción agrícola y ganadera sostenible a pequeña escala, familiar y

Diversificación de las actividades económicas en el ámbito rural

que suministra alimentos de calidad a través de canales cortos y en trato directo con los consumidores, entre otras peculiaridades. La agricultura familiar es la principal productora de alimentos consumidos a nivel nacional, y también la principal fuente de empleo en las zonas rurales.

Los pequeños productores, los circuitos de producción y consumo locales, y la recuperación de cultivos tradicionales, desempeñan un papel importante en la conservación del medio ambiente.

Un estudio para el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, publicado en 2013, basado en la realización de entrevistas y encuestas a los

79 Informe anual de ejecución 2014-2015 del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (26/05/2015).

80 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Informe anual de ejecución 2014-2015 del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020. Resumen ejecutivo (http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/informeanualejecucionair2014-2015-resumenejecutivo_tcm7-428720.pdf).

81 Pacto por una Economía Circular: el compromiso de los agentes económicos y sociales 2018-2020 (Madrid, 18 de septiembre de 2017). Firmado por la ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Isabel García Tejerina, y el comisario europeo de Medio Ambiente, Karmenu Vella.

promotores de distintas iniciativas, refleja que entre las entidades que operan *off line* el 54 por 100 de los encuestados comercializa toda su producción a través de un canal corto de comercialización (CCC), y en torno al 73 por 100 realiza venta directa sin la concurrencia de ningún intermediario. Respecto a las que operan *online* el 12 por 100 de encuestados comercializa toda su producción a través de estos canales, un 63 por 100 comercializa a través de CCC menos del 25 por 100 de sus ventas, y en torno al 80 por 100 realiza venta directa sin la concurrencia de ningún intermediario.

La diferencia con los canales tradicionales se ha desdibujado al apostar grandes cadenas de comercio minorista de alimentación por el suministro diferenciado a través de productores locales, pero en esencia los CCC son cadenas de distribución en las que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores⁸². Según el citado estudio, estos canales comercializan productos de temporada, recogidos en condiciones óptimas de maduración y más frescos, de manera que proporcionarían productos de mayor frescura y sabor, y aportarían un mejor conocimiento de su origen. Por el lado medioambiental, requieren menos manipulación y emplean menos material de embalaje, no precisan cadena de frío ni elevados costes de combustible debido a su distribución en el ámbito local. En definitiva, la venta más apegada a la producción local, a través de CCC o a través de otros canales favorece el desarrollo de las economías locales, la sostenibilidad y el empleo rural⁸³.

Cabe hacer mención en este apartado a la Denominación de Origen Protegida (DOP) e Indicación Geográfica Protegida (IGP), dos figuras de protección que se aplican a los productos agrícolas y alimenticios diferentes del vino y de las bebidas espirituosas (incluidos los productos de la pesca y la acuicultura). Se define una DOP como aquel nombre que identifica un producto originario de un lugar determinado, una región o, excepcionalmente, un país, cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, y cuyas fases de producción tienen lugar en su totalidad en la zona geográfica definida. La IGP, por su parte, es menos exigente, definiéndose como un nombre que identifica un producto originario de un lugar determinado, una región o un país, que posea una cualidad determinada, reputación u otra característica que pueda atribuirse a su origen geográfico, y de cuyas fases de producción, al

82 No existe una única definición oficialmente reconocida. Se ofrece la incluida en el artículo 2 del Reglamento UE 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

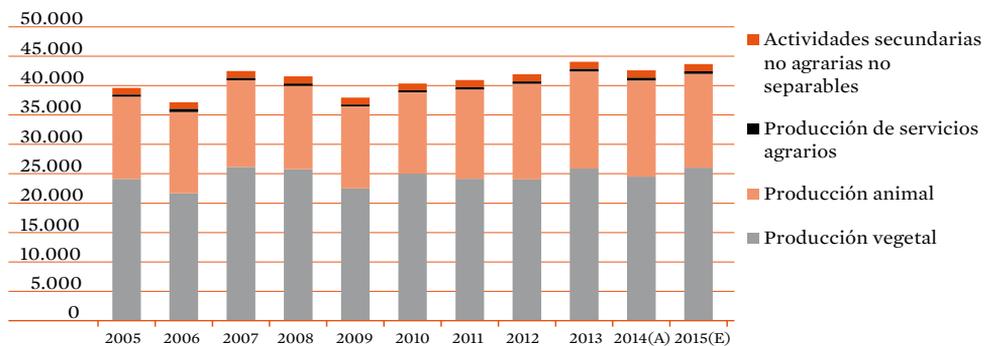
83 Tragsatec, Observatorio de precios de los alimentos para el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Canales cortos de comercialización en el sector agroalimentario* (http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/servicios/observatorio-de-precios-de-los-alimentos/estudioccc_tcm7-272187_tcm7-272187.pdf).

menos una tiene lugar en la zona geográfica definida. Ambas figuras contribuyen al aumento de competitividad de las industrias agroalimentarias a través de la valorización de los productos por parte del consumidor, así como al desarrollo y sostenibilidad de los ámbitos rurales⁸⁴.

El desarrollo rural ha adoptado diferentes enfoques en los últimos años, desde el modelo basado en políticas comunitarias, fundamentalmente apoyado en la modernización agraria (principios del siglo xx), pasando por el desarrollo integrado, que potenciaba el sector servicios y el turismo rural (años sesenta), hasta la más reciente tendencia de desarrollo rural sostenible, orientado a mitigar la degradación de los recursos naturales y los costes sociales de la revolución verde⁸⁵, propuestas vinculadas a procesos de modernización, industrialización y mercantilización agraria.

GRÁFICO 19. PRODUCCIÓN DE LA RAMA AGRARIA, 2005-2015

(Valores corrientes a precios básicos, millones de euros)



A= avance, E= estimación.

Nota: servicios agrarios: incluyen, a precios de mercado, los principales servicios realizados por terceros (unidades diferentes de las explotaciones agrarias) y que intervienen directamente en el proceso de producción agrario (recolección de productos, tratamientos fitosanitarios, etc.). Se trata de actividades muy frecuentes que habitualmente desarrolla el agricultor.

Fuente: MAPAMA, Indicadores económicos del medio rural, Macromagnitudes agrarias.

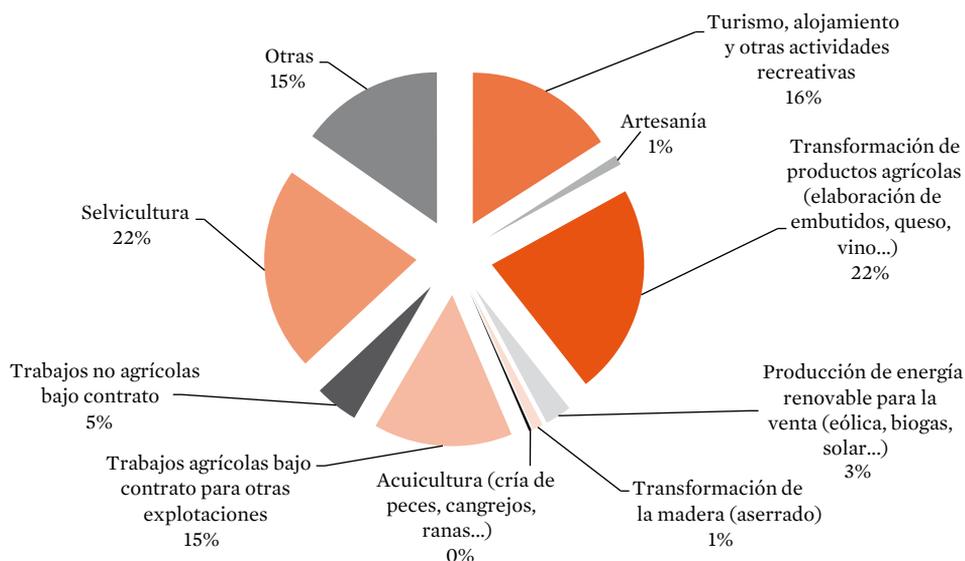
84 Sus definiciones se incluyen en el Reglamento (UE) 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, establece las definiciones de Denominación de Origen Protegida (DOP) y de Indicación Geográfica Protegida (IGP). En el ámbito nacional la Ley 6/2015, de 12 de mayo, regula las Denominaciones de origen e indicaciones geográficas Protegidas de ámbito territorial supra autonómico.

85 Tendencia que comenzó en 1960 con la introducción de variedades mejoradas, el riego y el empleo de plaguicidas y fertilizantes minerales en los cultivos básicos, que junto con inversiones en infraestructuras institucionales y los programas de investigación, aumentaron la producción de alimentos y la productividad de los cultivos. se considera generalmente un logro tecnológico mundial (FAO, Cumbre Mundial sobre Alimentación 1996).

Las denominadas actividades secundarias no agrarias no separables de la actividad agraria, es decir, aquellas actividades muy vinculadas al proceso de producción en la explotación, por suponer bien una prolongación de la actividad agraria en sus productos (transformación de leche en queso y/o mantequilla en la explotación), o una utilización de los mismos medios de producción (equipos, instalaciones, tierra (caza), mano de obra, etc.)⁸⁶, suponen un escaso 2,8 por 100 de la producción total de la rama agraria (a 2015), por lo que su incidencia es muy limitada (gráfico 19). Pese a que adquieren un peso insuficiente en el marco actual de la precaria situación del entorno rural, hay que poner de relieve la revalorización de algunas de las actividades tradicionales, como el aprovechamiento forestal, la apicultura, o la ganadería, basadas no tanto en una competencia de precios con productos similares, sino en su puesta en valor a partir de la calidad y diferenciación como elementos de competitividad territorial.

Según los datos disponibles, de las explotaciones rurales con actividades diversificadas un 60 por 100 se dedican a turismo rural, silvicultura y transformación de productos agrícolas (gráfico 20).

GRÁFICO 20. OTRAS ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS A LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS, 2009
(Número de explotaciones)



Fuente: INE, Censo Agrario 2009.

86 Existe la posibilidad de ampliar la lista de actividades: calibrado y acondicionado de productos agrarios, agroturismo, servicios de conservación del paisaje y del suelo, etc.; siempre que dichas actividades posean importancia para un elevado número de explotaciones agrarias, se disponga de información fehaciente y no hayan sido contabilizadas en otras ramas de actividad. Su valoración no puede realizarse de forma separada de la actividad agraria. Fuente: MAPAMA, *Indicadores económicos del medio rural, Macromagnitudes agrarias*.

Finalmente hay que incluir entre las actividades rurales tradicionales la cinegética, cuyo beneficio económico se ha estimado en un estudio relativamente reciente en más de 3.500 millones de euros anuales y 54.000 empleos⁸⁷. Por su parte, la pesca recreativa o deportiva se presenta como una actividad que puede mantener una relación de mutuo beneficio con el desarrollo de la pesca-turismo. Esta relación sinérgica está basada en el interés que puede tener para la pesca recreativa contar con pescadores profesionales como acompañantes⁸⁸. Sin embargo, la evolución del número de licencias entre 1992 y 2014 ha sido a la baja en ambos casos, habiéndose reducido un 37 por 100 las correspondientes a la caza, y un 24 por 100 las de pesca. En 2014 el número de licencias de caza ascendía a 851.894 y el de pesca a 641.819⁸⁹.

Turismo rural

El paisaje es uno de los principales recursos intangibles del entorno rural, incentivado a través de un enorme elenco de figuras y gran superficie incluida en los denominados espacios naturales protegidos. Se trata de uno de los principales ingredientes del turismo rural, actividad que ha permitido complementar las rentas y diversificar la economía de muchas familias en el ámbito rural.

Un Informe de la OCDE⁹⁰ reconoce que en España se está produciendo un cambio evidente de preferencias desde destinos tradicionales de “sol y playa” hacia otros que presentan una mayor protección de los valores ambientales. De esta forma, por un lado se integran aspectos de biodiversidad en el sector turismo como un todo, y por otro se desarrolla y expande el segmento turístico basado en la naturaleza. El Plan Sectorial de Turismo y Naturaleza 2014-2020⁹¹, señala la importancia de este sector como vehículo para un crecimiento verde, y provee un marco de colaboración entre sectores públicos y privados para promover el turismo basado en la naturaleza.

En esa línea, el denominado turismo rural, entendido como la actividad turística desarrollada en entorno rural o natural no masificado, según la definición del Plan Integral de Turismo Rural (PITR 2014), incluye, en línea con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible⁹², entre otros, el turismo natural, el turismo de aventura y deportivo, el turismo cultural y etnográfico, el ecoturismo –turismo ornitológico, fotográfico, geológico, botánico, micológico, astronómico– el turismo de balnearios y termalismo..., y toda actividad que permita disfrutar de forma sostenible del medio rural. Esta actividad

87 MAPAMA, Estudio *La Caza – Sector Económico. Valoración por subsectores*, Real Federación Española de Caza, Fundación para el Estudio y la Defensa de la Naturaleza y la Caza (Fedenca), 2012.

88 MAPAMA-UPM, *Diagnóstico estratégico de la actividad de Pesca-turismo en España*, Madrid, noviembre de 2013.

89 MAPAMA, *Anuario de Estadística 2016*.

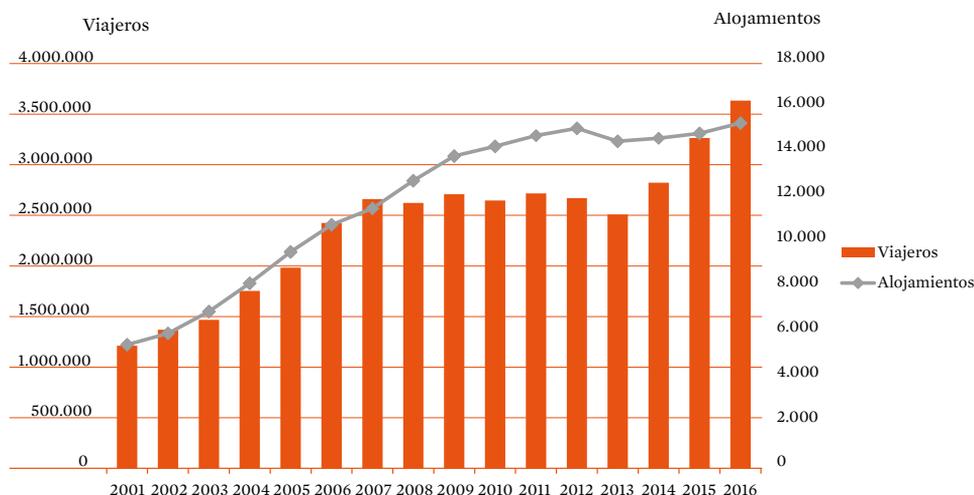
90 OCDE, *Revisión del desempeño ambiental. España 2015*.

91 Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020.

92 Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural.

GRÁFICO 21. TURISMO RURAL: ALOJAMIENTOS Y VIAJEROS, 2001-2016

(Número)



Fuente: INE, Encuesta de Ocupación de Alojamientos de Turismo Rural.

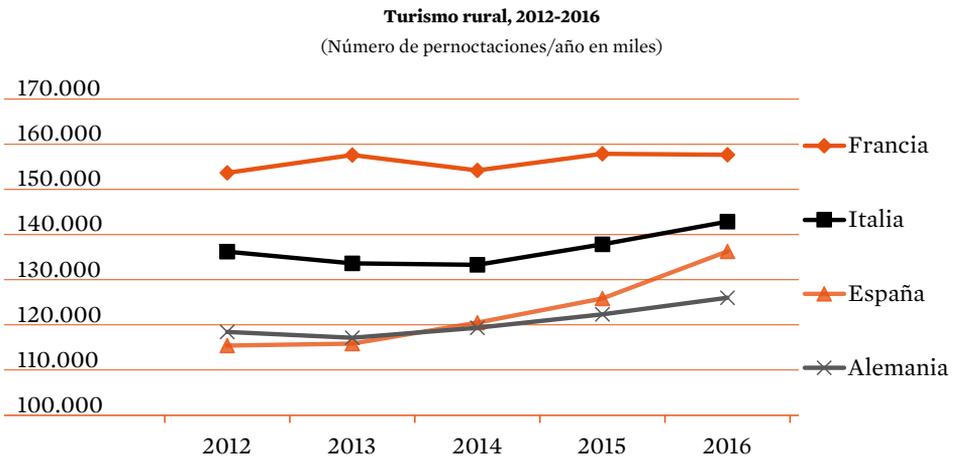
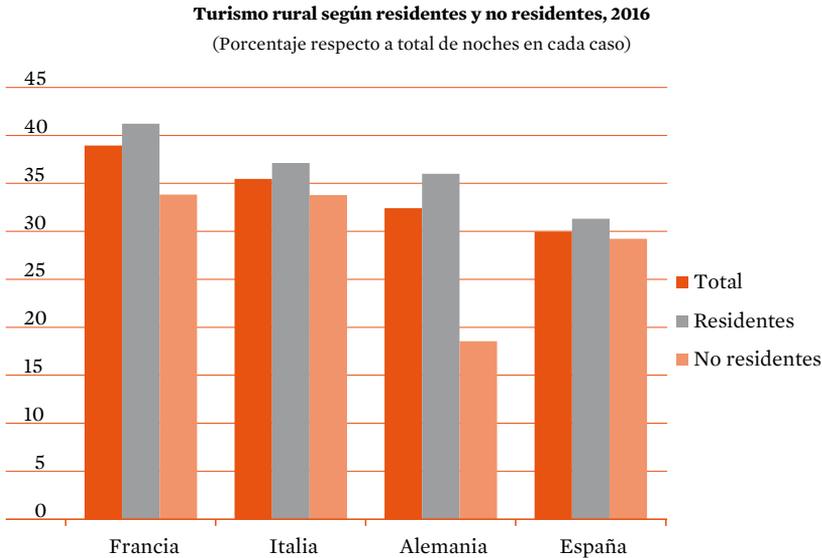
ha mantenido un crecimiento sostenido en España desde que se dispone de datos (2001), tanto en número de alojamientos como de viajeros (gráfico 21).

Hay que señalar que los visitantes a Parques Nacionales han aumentado un 42 por 100 entre 2001 y 2015, poniéndose de manifiesto el reclamo que representa el turismo de naturaleza y biodiversidad en España.

Por otro lado, la evolución del turismo rural, medido en número de pernoctaciones, ha sido al alza entre 2012 y 2016 (aumentando en ese periodo un 18 por 100), si bien este apenas representa el 30 por 100 del total de pernoctaciones turísticas registradas en España en 2016, frente a otros Estados miembros cuyas proporciones para destinos turísticos rurales oscilan entre el 38,9 por 100 de Francia y el 32,4 por 100 de Alemania (gráfico 22).

Es decir, dada su posición dominante en número total de pernoctaciones turísticas correspondiente a 2016, España tiene aún mucho margen para optimizar el turismo de destino en áreas rurales, más aún si se tiene en cuenta la desproporción entre turistas residentes y no residentes a favor de los segundos, habida cuenta de que los turistas nacionales registran habitualmente una mayor demanda de recursos turísticos rurales, como ocurre en el resto de los países considerados, que en todos los casos superan las pernoctaciones en destinos rurales para turistas residentes.

GRÁFICO 22. TURISMO RURAL EN ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS



Fuente: Eurostat.

En todo caso, la distribución de este turismo no es homogénea en el territorio nacional, estando mucho más desarrollado en algunas comunidades autónomas (caso de Castilla y León, Cataluña, Baleares o Andalucía), donde las pernoctaciones superaron el 10 por 100 sobre el total nacional en 2016, frente a otras (Madrid, Murcia o La Rioja, que juntas apenas representaban el 4,5 por 100 sobre el total de pernoctaciones en esta modalidad).

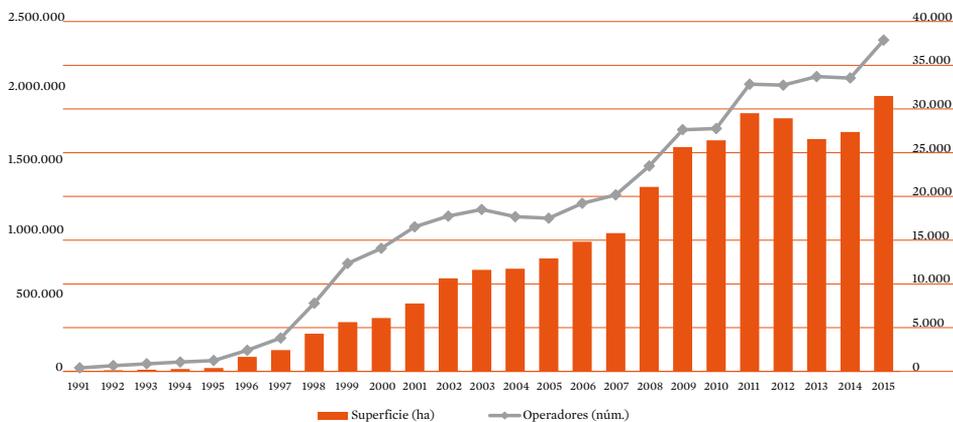
En los últimos años se está fomentando la producción ecológica, definida como el sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de diversidad biológica, la preservación de recursos naturales, la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales. Así pues, los métodos de producción ecológicos desempeñan un papel social doble, aportando, por un lado, productos ecológicos a un mercado específico que responde a la demanda de los consumidores y, por otro, bienes públicos que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural⁹³.

*Producción ecológica
certificada al alza*

Las técnicas agrarias de producción ecológica excluyen normalmente el uso de productos químicos de síntesis –fertilizantes, plaguicidas, antibióticos, etc.–, con el objetivo de preservar el medio ambiente, mantener o aumentar la fertilidad del suelo y proporcionar alimentos con todas sus propiedades naturales. La sustitución de fitosanitarios y fertilizantes químicos se consigue mediante una mayor carga de trabajo del agricultor –eliminación mecánica de malas hierbas, vigilancia de la aparición de plagas para su control temprano, etc.–, mientras que como fertilizantes pueden emplearse los orgánicos –estiércol, residuos vegetales, etc.–, con el mayor coste que supone para los

GRÁFICO 23. SUPERFICIE Y OPERADORES EN AGRICULTURA ECOLÓGICA, 1991-2015

(Hectáreas y número de operadores)



Fuente: MAPAMA, *Agricultura Ecológica, Estadísticas 2015*.

93 Reglamento 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos.

productores. En 2015 España era el país líder de esta producción en el ámbito europeo, con una representación del 16,6 por 100 sobre el total, seguido de Italia y Alemania. La agricultura ecológica no ha dejado de crecer desde que se dispone de registros (1991), alcanzando en 2015 los 1,96 millones de hectáreas, lo que representa un 5 por 100 sobre el total de superficie agraria en España, según datos del INE⁹⁴.

Por su parte la producción ecológica de carne ha aumentado un 8 por 100 entre 2012 y 2015, alcanzando ese año una producción cercana a las 29.000 toneladas; también, la acuicultura ecológica experimentaba un fuerte crecimiento entre 2012 y 2015, alcanzando ese año las 2.700 toneladas, lo que le sitúa como el séptimo país productor del entorno europeo.

Servicios forestales

Por lo que hace a la gestión forestal sostenible, en 2014 la superficie forestal certificada en España alcanzaba casi los 2 millones de hectáreas, representando el 7 por 100 de la superficie forestal nacional. Su distribución es muy heterogénea en el territorio, alcanzando la mayor representación en Castilla y León, mientras Madrid, Baleares o Murcia carecen de cuota⁹⁵.

Pero existen también los denominados servicios forestales no maderables, caracterizados por una cierta dificultad para recabar información estadística debido a que no se requiere licencia para su recogida, o bien se encuentran en terrenos privados o son recolectados para el autoconsumo. Por ejemplo, en España la producción de corcho se sitúa en 55.033 toneladas en 2015, alcanzando un valor de 51,2 M€, siendo el segundo productor del mundo por detrás de Portugal. Por otra parte, desde 2010-2011 aumentan las producciones de piñón y resina⁹⁶. El laboreo de resina, que prácticamente había desaparecido en España a finales de los setenta, ha resurgido como fuente complementaria de ingresos para familias rurales a raíz de la crisis económica, repuntando sobre todo en provincias históricamente resineras, como Castilla y León, Castilla-La Mancha, y últimamente Aragón.

Otros servicios forestales no menos importantes son su función hidrológica y protectora del suelo, el efecto sumidero de gases con efecto invernadero, o su valor social como espacio recreativo. El Tercer Inventario Forestal Nacional, de 2011⁹⁷, calcula por primera vez el valor productivo, recreativo y ambiental, con el objetivo de valorar productos que no tienen reflejo en el mercado y que, por tanto, son difícilmente evaluables, aunque pueden tener un valor ambiental intrínseco, en algunos casos superior incluso al de productos de mercado como la madera. Por ejemplo, mientras los productos forestales en el mercado alcanzaban en el citado año un valor estimado de

94 Instituto Nacional de Estadística, *Censo Agrario 2009*.

95 Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario Estadístico 2016*.

96 Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, "Diagnóstico del sector forestal español", *Análisis y Prospectiva*, núm. 8, octubre de 2014.

97 MAPAMA, 2014.

126,35 millones de euros, el valor recreativo de las masas forestales alcanzaba 49,8 millones de euros, y el valor ambiental (por ejemplo, como sumidero de carbono) 132,9 millones de euros.

Hay que señalar que, si bien la actividad agraria es emisora significativa de gases con efecto invernadero (GEI), también ofrece un gran potencial para reducir estas emisiones, sirviendo como sumidero de carbono. Por otra parte, la realización de determinadas prácticas agrarias reduce significativamente la emisión de GEI, como es el caso de técnicas de mínimo laboreo, el aprovechamiento de tierras y los métodos de producción ecológicos que ayudan a retener CO₂. La siembra directa y de mínimo volteo reduce el uso de maquinaria (lo que permite ahorrar combustible), y refuerza la proporción de materia orgánica del suelo aumentando la captura de CO₂.

La Unión Europea se plantea como objetivo reducir al menos un 40 por 100 de sus emisiones de efecto invernadero para 2030 respecto a 1990, a lo que deberá contribuir la actividad agroganadera, dado que como sector no incluido en el régimen de comercio de derechos de emisión –RCDE– tiene asignada una reducción del 30 por 100 respecto a los niveles de 2005, ajustándose a objetivos vinculantes fijados por cada Estado miembro⁹⁸.

España, por su parte, en el marco de la Iniciativa 4/1000⁹⁹, está trabajando en la mejora del contenido de carbono orgánico de los suelos desde la doble perspectiva de mitigación y adaptación al cambio climático, en paralelo a otras alianzas internacionales en las que está involucrada: la Alianza para la Investigación sobre Gases de Efecto Invernadero en la Agricultura (GRA) y la Alianza para una Agricultura Climáticamente Inteligente (GACSA). Esta iniciativa se propone demostrar que la agricultura puede aportar soluciones concretas al cambio climático, mientras desempeña un papel clave en la seguridad alimentaria. Se estima que un aumento del 0,4 por 100 del contenido de materia orgánica de los suelos a nivel mundial permitiría compensar las emisiones generadas por el sector agrario. El aumento del contenido de materia orgánica de los suelos tiene la ventaja de mejorar su resiliencia, y por tanto la de los cultivos, ante los impactos del cambio climático, disminuyendo su vulnerabilidad, y convirtiéndose en una estrategia de mitigación y de adaptación al cambio climático.

98 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre un *Marco político para el clima y la energía de 2020 a 2030*, COM (2014) 0015.

99 Iniciativa 4/1000: Suelos para la seguridad alimentaria y el clima, liderada por Francia en el marco del Plan de Acción Lima-París llevado a cabo en 2015 entre la presidencia peruana de la Cumbre de cambio climático de Lima (COP20) y la presidencia francesa de la Cumbre de París (COP21). El objetivo de este plan de acción era movilizar de manera voluntaria al mayor número de actores interesados a través de iniciativas sectoriales (bosques, transporte, energía, etc.) con objetivos específicos que se traducen en un impacto relevante en la lucha contra el cambio climático. Gobiernos nacionales, comunidades locales, empresas, organizaciones profesionales, ONG o instituciones de investigación promovieron y se adhirieron a muchas de estas iniciativas (<http://4p1000.org>).

2. Patrimonio y medio rural

El patrimonio puede considerarse como “la memoria viva de la cultura de una sociedad”, comprendiendo el patrimonio natural y cultural, tangible e intangible. Su contenido viene dado por elementos tales como los monumentos y museos, pero también las lenguas y la tradición oral, las formas de expresión de las culturas populares, la artesanía, el patrimonio industrial y los sitios y la diversidad biológica¹⁰⁰.

Partiendo de este enfoque integrador, puede afirmarse que España cuenta con importantes recursos patrimoniales, –cuya mayor parte se distribuye en el entorno rural,–que ofrecen grandes posibilidades en términos de desarrollo y sostenibilidad territorial¹⁰¹. La huella depositada por las manifestaciones de las culturas locales en el territorio nacional se hacen visibles en un amplio complejo patrimonial, que incluye lo cultural, lo natural y el propio paisaje. Y su importancia radica, no solo en su cualidad de elemento clave en la afirmación de las distintas identidades territoriales y en la cohesión de grupo, sino también en su potencialidad como factor de desarrollo económico. Por ello, la gestión eficiente del patrimonio redundará en una mayor cohesión social y económica, siendo un elemento clave para la sostenibilidad. La Ley de Desarrollo sostenible del medio rural cuenta entre sus objetivos: conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural a través de actuaciones públicas y privadas que permitan su utilización compatible con un desarrollo sostenible.

Por su parte, el Convenio Europeo del Paisaje (recuadro 10), ratificado por España en 2008, tiene por objetivo promover la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes europeos y organizar la cooperación en esta materia, dado su papel fundamental como elemento ambiental en la vida de la sociedad, tanto urbana como rural.

No obstante, el patrimonio cultural es una clase de riqueza de gran fragilidad, tanto en su dimensión material (incluye los elementos monumentales y museísticos, etc.), como inmaterial (tradición oral, lenguas y otras formas de expresión), esta última objeto de singular preocupación y reconocida en la Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2006)¹⁰².

Desde el punto de vista de la gestión, en los últimos años se ha venido reconociendo la necesidad de superar la perspectiva conservacionista para asumir que el patrimonio debe adaptarse a los cambios funcionales y de uso que demanda la sociedad, manteniendo y reforzando su valor colectivo. España, que cuenta con un enorme potencial

100 Si hace poco más de tres lustros su dimensión cultural remitía a conjuntos de bienes materiales o inmateriales con cierta carga histórica, anclados a territorios o localidades concretas, en la actualidad, alude más bien a entornos complejos en los que se integran componentes humanos y naturales, dando lugar a “paisajes”.

101 Observatorio de la Sostenibilidad en España, Patrimonio cultural, natural y paisajístico.

102 Según la UNESCO, el “patrimonio cultural inmaterial” se manifiesta en particular en los ámbitos siguientes: a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales.

RECUADRO 10. CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE: MEDIDAS GENERALES

(Suscrito en Florencia por los Estados miembros del Consejo de Europa el 20 de octubre de 2000)

Definición: por «paisaje» se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.

Medidas generales

Compromiso de

- a) Reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad.
- b) Definir y aplicar en materia de paisajes políticas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la adopción de las medidas específicas contempladas en el artículo 6.
- c) Establecer procedimientos para la participación pública, así como para participación de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje mencionadas en la anterior letra b).
- d) Integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

Fuente: elaboración propia a partir del texto del citado convenio.

patrimonial, se encuentra en la actualidad en un momento clave en la redefinición de las estrategias de gestión y uso de su patrimonio, más allá del tradicional eje de recuperación, conservación y protección. La búsqueda de nuevas funciones a un patrimonio mayoritariamente circunscrito al ámbito rural, revitalizando estructuras del pasado y dotándolas de sentido en el presente, más allá del puramente identitario, parece ser la línea de actuación óptima. No en vano, la puesta en valor, recuperación y dotación de nuevas funciones al patrimonio en los entornos rurales puede resultar una contribución decisiva a la hora de fijar población en zonas escasamente pobladas (en la actualidad, esa línea se sigue de manera preferente en los entornos urbanos).

En este sentido se han hecho progresos en los últimos años, avanzando notablemente en la protección y puesta en valor del patrimonio cultural material. Sin embargo, la dimensión inmaterial se encuentra aun escasamente protegida, siendo necesario incrementar el esfuerzo para una plena puesta en valor de sus contenidos, inventariando y poniendo en funcionamiento programas de salvaguarda¹⁰³.

El inventario de bienes de interés cultural (cuadros 11 y 12) recoge en la actualidad más 15.000 bienes inmuebles (se incluyen bienes tan dispares como iglesias, palacios, fábricas o molinos de viento) y cerca de 13.000 bienes muebles¹⁰⁴, un volumen en el que la figura del conjunto histórico es protagonista desde el punto de vista del desarrollo local, en tanto en cuanto que el refuerzo de la imagen que implica su reconocimiento sirve de apoyo para iniciativas locales.

103 UNESCO, Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, 2006.

104 MECD, Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico.

CUADRO 11. BIENES INMUEBLES INSCRITOS DECLARADOS COMO DE INTERÉS CULTURAL, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Total	14.399	14.626	14.870	15.200	15.416
Andalucía	2.725	2.777	2.843	3.008	3.155
Aragón	633	640	642	659	659
Asturias	289	291	295	299	299
Baleares	2.880	2.890	2.904	2.913	2.914
Canarias	363	367	371	385	391
Cantabria	253	257	263	264	266
Castilla y León	1.199	1.219	1.238	1.262	1.266
Castilla-La Mancha	701	711	718	726	731
Cataluña	2.050	2.117	2.167	2.174	2.193
Comunidad Valenciana	1.121	1.142	1.155	1.208	1.226
Extremadura	179	185	190	202	202
Galicia	636	640	682	688	690
Madrid	278	286	290	296	296
Murcia	442	451	458	459	465
Navarra	163	164	164	165	165
País Vasco	276	277	277	277	277
La Rioja	105	106	107	108	114
Ceuta	95	95	95	96	96
Melilla	11	11	11	11	11
Por categoría (total)					
Total	16.409	16.559	16.795	17.107	17.302
Monumento	12.985	13.093	13.160	13.405	13.558
Jardín histórico	89	90	91	91	91
Conjunto histórico	951	954	955	966	970
Sitio histórico	328	338	391	427	457
Zona arqueología	2.056	2.084	2.198	2.218	2.226

Fuente: MECD, Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

Lo mismo ocurre con el reconocimiento de carácter internacional. Así las declaraciones de patrimonio de la humanidad o las obras maestras del patrimonio oral e inmaterial de la humanidad de la UNESCO y los itinerarios culturales europeos del Consejo de Europa (como el Camino de Santiago o la Ruta Andalusí), derivan en un incremento de la sensibilización y en un mayor flujo de visitantes. Por ello la planificación de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible posee un destacado potencial en la producción de beneficios en la economía local, evitando siempre la saturación y la sobreexplotación de bienes y recursos en los enclaves rurales de valor paisajístico y cultural. La dotación de nuevas funcionalidades –o la recuperación de las tradicionales– a esos elementos patrimoniales debe dar, en todo caso, prioridad a los usos de la población local, evitando su conversión en meros instrumentos de atracción turística. Además, esa dotación de sentido dentro del propio contexto social de los bienes culturales y paisajísticos promueve una mayor identificación de las poblaciones locales con su patrimonio, lo que redundará en una mayor

sensibilidad y preocupación por su mantenimiento y protección de amenazas como, entre otras, el expolio con cualquier fin. A este respecto cabe llamar la atención sobre el incremento de la actividad expoliadora en los yacimientos arqueológicos frente a los robos en iglesias ubicadas en zonas rurales, lo que constituye un verdadero reto en la protección del ingente patrimonio subterráneo en España.

CUADRO 12. BIENES MUEBLES INSCRITOS DECLARADOS COMO DE INTERÉS CULTURAL*, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Total	10.580	11.225	12.347	13.349	13.385
Andalucía	4.117	4.676	4.741	4.930	4.930
Aragón	5	6	6	7	7
Asturias	3	4	4	4	4
Baleares	62	62	151	152	237
Canarias	770	786	821	1.175	1.563
Cantabria	6	21	21	24	24
Castilla y León	113	122	123	134	134
Castilla-La Mancha	2	2	26	26	82
Cataluña	422	423	440	567	565
Comunidad Valenciana	396	400	633	749	3
Extremadura	48	48	116	233	233
Galicia	13	40	93	128	382
Madrid	487	494	495	498	498
Murcia	1.752	1.756	1.775	1.816	1.816
Navarra	2.287	2.288	2.805	2.809	2.809
País Vasco	97	97	97	97	98
Por categoría (total)					
Total	12.134	13.472	14.760	19.320	20.370
Pintura y dibujo	2.361	3.034	3.470	6.660	7.608
Grabado	160	266	336	428	433
Escultura	2.822	3.047	3.334	3.879	4.028
Mobiliario	1.915	2.002	2.193	2.436	2.359
Tapices y textiles	593	630	677	776	684
Instrumentos musicales	115	131	142	143	128
Instrumentos y maquinaria	374	369	397	408	408
Arqueología	111	105	102	104	106
Etnografía	79	73	73	77	78
Patrimonio documental	124	134	141	148	151
Patrimonio bibliográfico	1.133	1.134	1.135	1.139	1.340
Otros	2.347	2.547	2.760	3.122	3.047

* Sin datos para La Rioja, Ceuta y Melilla.

Fuente: MECD, Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

El patrimonio como vector de desarrollo económico

El patrimonio es un activo fundamental en las estrategias de desarrollo territorial. Por su parte, la importancia del sector de la cultura en la economía es una realidad incuestionable. En España este sector representa cerca del 4 por 100 del PIB. Por otro lado el turismo tiene un enorme impacto sobre el conjunto de la economía nacional, contribuyendo con el 11 por 100 del PIB y la vertiente cultural de aquel ha avanzado notablemente en las dos últimas décadas, ganando peso relativo sobre el turismo costero, lo que supone una clara muestra del incremento de la motivación cultural y de la preferencia por destinos patrimoniales.

En este sentido, cabe recordar que, según se ha explicado antes, el turismo rural constituye una de las bases de la diversificación económica de las zonas rurales, aunque, tal como se ha identificado en el PNDR, no está exento de riesgo de masificación, lo que puede tener efectos ambientales negativos en ausencia de una regulación adecuada. En la actualidad los espacios naturales protegidos, incluyendo Natura 2000, y de forma más modesta, el Programa de Caminos Naturales, forman parte de la estrategia de promoción del turismo en zonas rurales. Estos últimos, no obstante, pueden desempeñar un interesante papel en la diversificación y valorización del patrimonio.

Debe resaltarse el hecho de que el mayor o menor éxito de un destino turístico de carácter patrimonial está íntimamente relacionado con la coordinación de distintas políticas (medio ambiente, cultura, ordenación territorial y turismo entre otras), así como de la planificación explícita de la política turística. Y ello porque la demanda creciente requiere de una correcta organización de los destinos patrimoniales en términos territoriales, de oferta cultural, de infraestructuras de hostelería y de rutas e itinerarios, entre otras.

Según el PNDR (recuadro 11), España se encuentra en una buena posición para el turismo de naturaleza y el turismo rural¹⁰⁵. En este sentido, desde el punto de vista de la puesta en valor del patrimonio, cabe recordar la existencia de numerosas infraestructuras susceptibles de ser reconvertidas en caminos naturales y vías verdes. Por ello la consolidación de una red de caminos naturales es uno de los objetivos de la puesta en marcha de medidas concretas de este programa. Esa consolidación hace necesaria una adecuada planificación estratégica que establezca directrices de actuación y coordinación. El Plan Director del Programa de Caminos Naturales, que se encuentra en elaboración, marcará las líneas maestras y las directrices que se deben seguir para crear una red coherente de grandes itinerarios.

105 Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la biodiversidad, que recoge como principios inspiradores la promoción de la utilización ordenada de los recursos; PEPNB 2011- 2017 consolida el concepto de la integración sectorial como vía para avanzar en su conservación y uso sostenible; Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad.

RECUADRO 11. EVALUACIÓN *EX ANTE* DE ASPECTOS RELACIONADOS CON EL PATRIMONIO. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (2014-2020)

Puntos fuertes: diversidad y riqueza del patrimonio natural y cultural asociado al medio rural, lo que permite el desarrollo de actividades económicas alternativas a las actividades agrarias, en particular las desarrolladas con el turismo de la naturaleza.

Oportunidades: el turismo rural como catalizador del interés del patrimonio natural y cultural del medio rural.

Evaluación de necesidades: promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural como factor de desarrollo sostenible.

Identificación de necesidades: promover la puesta en valor del patrimonio natural y cultural como factor del desarrollo sostenible.

Fuente: MAPAMA, Programa Nacional de Desarrollo Rural.

Así, el elemento patrimonial del desarrollo rural parece centrado en la ampliación de la función de los caminos naturales, incluyendo las vías verdes, como corredores estratégicos de desarrollo rural. En el PNDR se ha decidido contribuir a esta área focal a través de las inversiones en caminos naturales (como la senda del oso en Asturias o el camino natural de Fuerteventura, en las Islas Canarias), según se recoge en la estrategia. Los caminos naturales atraviesan la geografía española y cuentan con unas características naturales, culturales, paisajísticas e históricas, que enfocadas hacia la promoción de las actividades recreativas y culturales, permiten la valorización y la mejora del conocimiento del medio rural, así como la rehabilitación del patrimonio natural y cultural, cubriendo así el objetivo de promover el desarrollo local de las zonas rurales.

Otro elemento fundamental en el desarrollo local vinculado con la cultura y el patrimonio es el conjunto de las actividades creativas que engloban, entre otras, a la artesanía (destacando actividades de arraigo en la cultura tradicional), constituyendo un agregado heterogéneo con evidente valor económico en los entornos rurales, y que sin embargo, no cuentan con un tratamiento específico en el PNDR.

La declaración en mayo de 2017 del Año Europeo del Patrimonio Cultural (2018)¹⁰⁶ debe, por su parte, contribuir a la valorización del papel del patrimonio como elemento fundamental de la diversidad cultural y como vector del desarrollo social y económico en los entornos urbanos y rurales (recuadro 12). En ese sentido, el texto reconoce que aun hoy la contribución del patrimonio cultural a la creación de valor, la capacitación y el empleo, y la calidad de vida está subestimada.

Por este motivo, el Año Europeo del Patrimonio Cultural debe servir de instrumento para concienciar a la sociedad y difundir información sobre buenas prácticas, promover el debate político, la investigación y la innovación, así como para mejorar la recogida y el análisis de información cualitativa y cuantitativa sobre el impacto social y económico del patrimonio cultural.

106 Decisión (UE) 2017/864 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativa a un Año Europeo del Patrimonio Cultural (2018).

RECUADRO 12. OBJETIVOS DEL AÑO EUROPEO DEL PATRIMONIO CULTURAL (2018)

Objetivos

- Promover el papel del patrimonio cultural como elemento fundamental de la diversidad cultural y del dialogo intercultural.
- Garantizar la conservación y salvaguardia del patrimonio cultural de Europa, así como su disfrute por parte la sociedad, promoviendo la integración y la inclusión social.
- Potenciar la contribución económica del patrimonio: a través de su potencial de apoyo a los sectores culturales y creativos, incluidas las pequeñas y medianas empresas y fomentar el desarrollo del turismo sostenible.
- Promover la faceta del patrimonio como elemento importante en las relaciones con otros países.

Objetivos específicos

- Fomentar las sinergias entre el patrimonio cultural y las políticas medio ambientales, integrando el patrimonio cultural en las políticas medioambiental, arquitectónica y de planificación y promoviendo la eficiencia energética.
- Fomentar las estrategias de desarrollo local y regional que aprovechen el potencial del patrimonio cultural, en particular mediante la promoción del turismo sostenible.
- Apoyar el desarrollo de capacidades especializadas y mejorar la gestión y la transferencia de conocimientos en el sector del patrimonio cultural, teniendo en cuenta las consecuencias de la transición al entorno digital.
- Fomentar las sinergias entre la Unión Europea y los estados miembros, en particular reforzando las iniciativas destinadas a prevenir el tráfico ilícito de bienes culturales.

Fuente: Comisión Europea.

CAPÍTULO V
POLÍTICAS PÚBLICAS
RELACIONADAS CON
EL DESARROLLO RURAL

El desarrollo rural es un concepto amplio y complejo pero que, en líneas generales, se refiere al proceso de mejora de las condiciones de vida de la población rural a partir de acciones emprendidas en los ámbitos sociodemográficos, económicos, culturales y medioambientales.

España cuenta con una política nacional de desarrollo rural desde 2007, la Ley de Desarrollo rural sostenible (LDRS), que fue dictaminada por el Consejo Económico y Social¹⁰⁷. Su objetivo básico “es regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las demás Administraciones públicas. Sus objetivos generales son simultáneamente económicos, sociales y medioambientales”¹⁰⁸. Esta Ley, sin embargo, y a pesar de contar con un instrumento de aplicación, como es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible¹⁰⁹, ha carecido de una aplicación efectiva, como se detallará más adelante.

Las principales medidas de políticas públicas adoptadas para el desarrollo económico, social y medioambiental de las zonas rurales en España son, por tanto, las integradas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020 y, con carácter específico para el ámbito regional, en los programas de desarrollo rural autonómicos (PDRs). Programas, todos ellos que tienen como referencia la política europea de desarrollo rural para el periodo 2014-2020, encuadradas desde el año 2000 en el marco de la PAC.

1. La política europea de desarrollo rural: ámbitos de actuación y orientaciones

1.1. MARCO GENERAL: LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

La PAC surgió tras la Segunda Guerra Mundial en un entorno económico de escasez alimentaria lo que motivó el establecimiento de una política intervencionista y productivista

107 Dictamen 4/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural, 2007.

108 Ley 45/2007, de 13 de diciembre.

109 Real Decreto 752/2010, de 4 de junio.

que abasteciera a la sociedad de alimentos a precios asequibles y que garantizase el nivel de vida la población agrícola¹¹⁰.

Las razones y objetivos de la intervención pública en la agricultura, entre las que se incluyeron el sostenimiento de las rentas de los agricultores, han orientado la formulación y el desarrollo de la PAC, si bien es cierto que a lo largo de su historia las prioridades, así como los mecanismos de articulación de las políticas, han sufrido cambios importantes.

Entre dichos cambios, y en relación directa con el desarrollo rural, destaca la que tuvo lugar con la reforma de la Agenda 2000¹¹¹ en la que, tras la Conferencia sobre Desarrollo Rural de Cork, el desarrollo rural se introdujo como segundo pilar de la PAC con el objetivo de contribuir a la promoción de un desarrollo sostenible en las zonas rurales y, en última instancia, a la cohesión económica y social de la Unión. De esta manera, el desarrollo rural vino así a complementar el sistema de pagos directos a los agricultores y a las medidas para gestionar los mercados agrícolas que conforman el primer pilar.

La actual PAC, correspondiente al periodo 2014-2020, fue aprobada en 2013 con el objetivo de asegurar una distribución más equitativa de los fondos entre los Estados miembros y los agricultores, así como favorecer una mayor interrelación entre los dos pilares que la conforman (recuadro 13). Los fondos destinados a ella aumentaron en términos corrientes para este nuevo periodo de programación. En el conjunto de la Unión Europea, las ayudas directas avanzaron un 8,3 por 100, si bien se produjo un descenso nominal de las ayudas al desarrollo rural (un -0,9 por 100). El marco financiero plurianual presentado en febrero de 2013 permitió que España continuase siendo receptor neto de fondos¹¹² con un saldo favorable de alrededor del 0,2 por 100 de nuestro PIB. De este modo, el sector en España dispone de 35.705 millones de euros para ayudas directas, un 0,8 por 100 más que en el periodo 2007-2013, y 8.291 millones para el desarrollo rural, un 3,0 por 100 más que en el periodo anterior.

A lo largo de 2016, y a pesar de que la nueva PAC apenas llevaba dos años en vigor, comenzó a discutirse la conveniencia de volver a reformarla debido a las dificultades burocráticas y administrativas en su aplicación tanto para los agricultores como para las distintas Administraciones. Se activó así un debate sobre la necesidad de simplificación de la PAC con el objetivo de minimizar el impacto de las cargas administrativas, así como la conveniencia de modernizar y fomentar la aplicación de los desarrollos digitales a la producción, de modo que mejore la productividad del sector, atendiendo a su vez a los objetivos de desarrollo sostenible y a la necesidad de evitar la volatilidad de los precios.

110 La PAC se centró en una política de regulación de precios y mercados, basada en el establecimiento de precios institucionales para cada producto o grupo de productos que, por un lado, garantizaba la venta del excedente de producción a los poderes públicos al precio de intervención y, por otro, impedía la entrada de producción del exterior por debajo de un precio de referencia.

111 La Agenda 2000 nació con el fin de establecer un marco de referencia para el futuro de la Unión Europea. Su objetivo principal era preparar a la Unión para el refuerzo de sus políticas y la adhesión de nuevos Estados, en un marco financiero riguroso. Para más detalle, véase Comisión Europea, *La Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97) 2000 final.

112 De acuerdo con la propuesta inicial de la Comisión España pasaba por primera vez a ser contribuyente neto al presupuesto comunitario.

RECUADRO 13. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 2014-2020**Pilar I: Pagos directos y mecanismos de gestión del mercado****A) Pagos directos**

Se distanciará progresivamente de un sistema que se basaban en referencias históricas. Se introduce un “pago por ecologización” en el que el 30 por 100 de la dotación nacional disponible se vincula al respeto de prácticas agrícolas sostenibles que pasan a ser consideradas como provisión de bienes públicos medioambientales.

Régimen de pago básico (RPB): Los Estados miembros dedicarán hasta el 70 por 100 de su dotación nacional para pagos directos al nuevo régimen de pago básico, previa deducción de todos los importes comprometidos para pagos adicionales y los pagos “asociados”. En el caso de la UE-12, se ampliará hasta 2020 la fecha límite del régimen de pago único por superficie (RPUS), que será más simple y uniforme.

Convergencia externa e interna: Las dotaciones nacionales para pagos directos a cada Estado miembro se irán adaptando progresivamente de forma que no exista una gran diferencia entre los Estados miembros en el pago medio por hectárea y se garantiza que cada Estado miembro alcanzará un nivel mínimo de aquí a 2019. Dentro de los Estados miembros, que actualmente mantienen las asignaciones basadas en referencias históricas, se debe evolucionar hacia similares niveles de pago básico por hectárea.

Los Estados miembros también tienen derecho a utilizar un **pago redistributivo para las primeras hectáreas** por el cual pueden retirar hasta el 30 por 100 de la dotación nacional y redistribuirlo entre los agricultores por sus primeras 30 hectáreas (o hasta la media del tamaño de las explotaciones en un Estado, si es mayor). Opción de efecto redistributivo y de trato diferenciado en pro de las pequeñas explotaciones.

Techo de las ayudas: se prevé un recorte de al menos el 5 por 100 en las ayudas a las grandes explotaciones que reciban más de 150.000 euros tras deducir los costes salariales (“degresividad” o *capping*). Esta reducción no tiene que efectuarse en los Estados miembros en los que se aplica el “pago redistributivo”.

Más fondos para jóvenes agricultores y pequeñas explotaciones con el fin de atraer a las personas jóvenes a la agricultura, los Estados miembros han acordado un 25 por 100 extra de ayudas a los jóvenes agricultores (hasta 40 años) con explotaciones de entre 25 y 90 ha. Además, los países de la Unión Europea estarán obligados a utilizar el 2 por 100 de su dotación nacional a ayudar a los jóvenes agricultores. Los Estados miembros también decidirán si desean establecer un mecanismo de apoyo a los pequeños agricultores. En caso afirmativo, los agricultores que reciban menos de 1.500 euros en ayudas directas serán incluidos automáticamente en este régimen.

Ayuda asociada voluntaria: para mantener los niveles actuales de producción en sectores o regiones en los que algunas actividades agrarias o sectores experimentan dificultades, pero que son importantes por razones económicas, sociales o medioambientales, los Estados miembros podrán optar por conceder pagos “no disociados” por un importe limitado.

Ecologización: se destinará el 30 por 100 a pagos directos dirigidos a los agricultores que cumplan tres prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente (*greening*): la rotación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la creación de “áreas de interés ecológico” en al menos el 5 por 100 de la superficie agrícola (para las explotaciones que tienen, como mínimo, 15 hectáreas de superficie agrícola). La aplicación de estas medidas será flexible en función del tamaño de las explotaciones, a favor de las de menor tamaño. El acuerdo también prevé el incremento, hasta el 85 por 100, de la financiación comunitaria para los proyectos de desarrollo rural en regiones desfavorecidas y ultraperiféricas.

Disciplina financiera: sin perjuicio de la decisión específica relativa al ejercicio presupuestario de 2014, la reducción no se aplicaría a los primeros 2.000 euros de los pagos directos de cada agricultor. Esto también servirá para alimentar la reserva para crisis de mercado cuando sea necesario. Se permite la transferencia de fondos entre pilares: los Estados miembros podrán transferir hasta un 15 por 100 de su dotación nacional para pagos directos (primer pilar) a la dotación correspondiente al desarrollo rural.

B) Mecanismos de gestión del mercado

Azúcar. Se acordó la extensión del régimen existente de cuotas en el sector del azúcar hasta septiembre de 2017.

Vino. Se respeta la decisión de la reforma vitivinícola de 2006 de dar por concluido el régimen de los derechos de plantación de viñedos a finales de 2015, con la introducción de un sistema de autorizaciones para las nuevas plantaciones de viñedos a partir de 2016, con un crecimiento limitado al 1 por 100 anual.

Leche. Algunos cambios se incorporan al paquete de medidas sobre la leche de 2012 y según la Comisión se refuerza el poder de negociación de los agricultores. No obstante, no se modifica el plazo de 2015 año en que expira el régimen de cuotas del sector lechero.

Los cambios de la OCM única pretenden mejorar la orientación al mercado de la agricultura comunitaria atendiendo al aumento de la competencia en los mercados mundiales, pero ofreciendo a los agricultores una red de seguridad (junto con los pagos directos y las opciones para la gestión de riesgos en el marco del desarrollo rural). Los actuales sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado se revisaron para hacerlos más reactivos y eficientes, por ejemplo con ajustes técnicos en los sectores de la carne de vacuno y de los productos lácteos.

Además, se han introducido **nuevas cláusulas de salvaguardia** aplicables a todos los sectores que permite a la Comisión adoptar **medidas de urgencia** a fin de responder a perturbaciones generales del mercado, como las adoptadas durante la crisis de la bacteria *E. coli*. Estas medidas se sufragarán a partir de una reserva de crisis financiada mediante la reducción anual de los pagos directos. Los fondos no utilizados para medidas de crisis serán devueltos a los agricultores el año siguiente. En caso de graves desequilibrios en el mercado, la Comisión también puede autorizar a las organizaciones de productores o a las intersectoriales medidas de carácter temporal colectivizar a fin de estabilizar el sector afectado.

Con el fin de **mejorar la posición negociadora de los agricultores en la cadena alimentaria**, las normas sobre reconocimiento de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales se extienden ahora a todos los sectores, con la posibilidad adicional de poder financiar la creación de esas organizaciones con fondos de desarrollo rural. Además, se prevé la posibilidad de que los agricultores negocien colectivamente contratos de suministro de aceite de oliva, carne de vacuno, cereales, y determinados cultivos herbáceos bajo determinadas condiciones y salvaguardias. La Comisión elaborará directrices sobre problemas potenciales relacionados con la normativa en materia de competencia. Los productores de jamones con indicación geográfica protegida o denominación de origen protegida pueden, en determinadas condiciones, regular el suministro del producto al mercado

Pilar II: Desarrollo rural

La política de desarrollo rural mantendrá su proyecto fundamental pero establece **nuevas normas para darle más flexibilidad**. Las medidas dejarán de ser clasificadas a nivel de la Unión Europea en ejes con requisitos mínimos de gasto asociados por eje; en su lugar, corresponderá a los Estados miembros y a las regiones decidir qué medidas utilizan (y cómo) para alcanzar los objetivos marcados respecto a seis grandes prioridades y a sus ámbitos prioritarios más detallados (subprioridades), sobre la base de un análisis sólido.

Las seis **prioridades** deberán incluir: promover la transferencia de conocimientos y la innovación; fomentar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la gestión sostenible de los bosques; mejorar la organización de la cadena alimentaria, incluida la transformación y la comercialización, y la gestión de riesgos; restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas; promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

En principio, los Estados miembros deberán destinar al menos el 30 por 100 de su **dotación** para el desarrollo rural procedente del presupuesto de la Unión Europea a medidas de la gestión del territorio y de lucha contra el cambio climático y al menos un 5 por 100 al enfoque LEADER.

Fuente: Comisión Europea.

RECUADRO 14. SIMPLIFICACIÓN DE LA PAC: NORMAS ACORDADAS EN EL "REGLAMENTO OMNIBUS"

Pagos directos

Agricultor activo: la diferenciación entre agricultores activos y agricultores no activos pasa a ser opcional, de manera que los Estados miembros en los que ha dado lugar a una carga administrativa excesiva podrán dejar de aplicarla.

Pastos permanentes: se modifican las normas actuales para ofrecer a los Estados miembros más flexibilidad en la aplicación del requisito.

Reducción de los pagos: el acuerdo confirma que los Estados miembros tendrán la posibilidad de revisar anualmente las decisiones relativas a la reducción de los pagos directos.

Ecologización: las superficies cultivadas con variedades vegetales como las eulalias (*miscanthus*) o la *silphium perfoliatum* y las tierras que se dejen en barbecho para el cultivo de plantas melíferas también tendrán la consideración de superficies de interés ecológico.

Jóvenes agricultores: los pagos a los jóvenes agricultores se concederán por un periodo de cinco años a partir de la fecha de presentación de la solicitud, siempre que esta se haya presentado antes de transcurridos cinco años desde el establecimiento de la explotación agrícola. Además, los Estados miembros podrán incrementar hasta un 50 por 100 los pagos a los jóvenes agricultores en el marco del primer pilar, dentro de los límites aplicables.

Ayuda asociada voluntaria: los Estados miembros podrán revisar las decisiones anualmente.

Organización común de mercados

Reparto de valor: la posibilidad de negociar colectivamente cláusulas de reparto de valor en los contratos se hará extensiva a otros sectores además del azucarero y tendrá carácter voluntario.

Organizaciones de productores: las instituciones han decidido mantener la situación actual en lo que respecta al reconocimiento voluntario de las organizaciones de productores, el requisito de que lleven a cabo una actividad económica real y la excepción prevista para el sector lechero. Se ha descartado la propuesta de crear una nueva categoría de organizaciones de productores (organizaciones de negociación colectiva).

Organizaciones de productores y defensa de la competencia: algunas de las facultades de las organizaciones de productores que ya existen en sectores como el del aceite de oliva, el de la carne de vacuno o el de los cultivos herbáceos (como la planificación de la producción, la optimización de los costes de producción, la comercialización y la negociación de contratos de suministro de productos agrícolas en nombre de sus miembros), se ampliarán a todos los sectores, con el objetivo de mejorar la posición de los agricultores en la cadena de suministro. En vista de dicha ampliación, se ha decidido incluir en el artículo relativo a las organizaciones de productores una serie de salvaguardias para garantizar que no se elimine la competencia.

Programas operativos en el sector de las frutas y hortalizas, sector vitivinícola y cuotas de importación: las normas acordadas suponen la simplificación de estos ámbitos y la introducción de mejoras técnicas en los mismos.

Gestión de crisis: no se ha mantenido la propuesta de establecer un plan voluntario de reducción de la producción en épocas de crisis, con lo que el debate sobre esta materia queda pospuesto hasta la siguiente revisión de la PAC después de 2020.

Desarrollo rural

Instrumento de estabilización de los ingresos: aunque las ayudas vinculadas al instrumento general de estabilización de los ingresos se seguirán activando cuando los ingresos del agricultor disminuyan en más del 30 por 100 de sus ingresos medios anuales, el umbral para que se active el nuevo instrumento sectorial será del 20 por 100. Asimismo, las ayudas relativas a las pólizas de seguro que cubran, entre otras cosas, las pérdidas provocadas por fenómenos meteorológicos adversos se abonarán cuando se haya destruido más del 20 por 100 de la producción anual media del agricultor.

Instrumentos financieros: se efectúan varios cambios en las normas que deben cumplir los instrumentos financieros, con el fin de promover su uso y armonizarlos con otros Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Reglamento horizontal

Reserva para crisis: aunque no se han modificado las normas vigentes, la Comisión se ha comprometido en una declaración a revisar el funcionamiento de la reserva en el marco de los trabajos preparatorios para el próximo marco financiero plurianual, con el fin de permitir una intervención eficiente y oportuna en periodos de crisis del mercado.

Norma del 50 por 100: no se ha mantenido la propuesta de eliminar la denominada norma del 50 por 100. Los Estados miembros y el presupuesto de la Unión Europea se seguirán repartiendo a partes iguales las repercusiones financieras de los importes que se hayan perdido como consecuencia de irregularidades y que no se hayan podido recuperar dentro de un plazo razonable.

Disciplina financiera: el procedimiento vigente gracias al cual el gasto amparado en las disposiciones de la PAC no supera los límites fijados en el presupuesto de la Unión Europea se ha simplificado y será gestionado exclusivamente por la Comisión.

Fuente: Consejo de la Unión Europea.

Pese a que desde la Comisión Europea se ha descartado una revisión intermedia de la PAC, sí se han apuntado los principales objetivos que debería contemplar la nueva política; en concreto, conseguir una producción más sostenible, garantizar el relevo generacional y lograr una mayor adaptación al mercado. En este contexto, el 16 de octubre de 2017, los Estados miembros representados en el Comité Especial de Agricultura han refrendado el acuerdo sobre el llamado Reglamento ómnibus, que modifica el reglamento financiero por el que se rige la ejecución del presupuesto de la Unión Europea en el ámbito de la agricultura. Las normas acordadas simplifican la PAC mediante una serie de mejoras técnicas en sus cuatro reglamentos: los relativos a los pagos directos, al desarrollo rural y a la organización común de los mercados agrícolas y el reglamento horizontal (recuadro 14). La publicación oficial del reglamento está

prevista para finales de 2017 y su entrada en vigor en enero de 2018. A partir de ahí, la aplicación efectiva de estos cambios al nivel nacional dependerá en buena medida de que los Estados miembros lleven a cabo las gestiones pertinentes. A este respecto, sería deseable que dichas gestiones se realizaran con la mayor celeridad posible con el fin de facilitar la aplicación de la PAC, más aún teniendo en cuenta el corto plazo de tiempo fijado para su entrada en vigor.

1.2. LA POLÍTICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL: AVANCES Y RETOS PENDIENTES

En lo que respecta a la política de desarrollo rural, el marco de la Estrategia Europa 2020 establece tres objetivos transversales: la innovación, el medio ambiente y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Estos objetivos de circunscriben en un número limitado de prioridades (seis) para el periodo 2014-2020, que se articulan, a su vez, en ámbitos de interés (cuadro 13). Los Estados miembros deberán ajustarse a esas prioridades aunque también tienen la posibilidad de incluir en sus programas de desarrollo rural subprogramas temáticos que aborden necesidades específicas, siempre y cuando estén relacionados con las siguientes áreas: jóvenes agricultores; pequeñas explotaciones agrícolas; zonas de montaña; cadenas de distribución cortas; mujeres de las zonas rurales; mitigación del cambio climático y la adaptación a este, así como la biodiversidad.

CUADRO 13. PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL PARA EL PERIODO 2014-2020

Prioridades	Ámbitos de interés
1. Fomentar la transferencia de conocimientos y la innovación en los sectores agrario y forestal.	<p>Fomentar la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales.</p> <p>Reforzar los lazos entre la agricultura, la producción de alimentos y la selvicultura, por una parte, y la investigación y la innovación, por otra, para, entre otros fines, conseguir una mejor gestión y mejores resultados medioambientales.</p> <p>Fomentar el aprendizaje permanente y la formación profesional en el sector agrario y el sector forestal.</p>
2. Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible.	<p>Mejorar los resultados económicos de todas las explotaciones y facilitar la reestructuración y modernización de las mismas, en particular con objeto de incrementar su participación y orientación hacia el mercado, así como la diversificación agrícola.</p> <p>Facilitar la entrada en el sector agrario de agricultores adecuadamente formados, y en particular el relevo generacional.</p>
3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario.	<p>Mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de regímenes de calidad, añadir valor a los productos agrícolas, promoción en mercados locales y en circuitos de distribución cortos, agrupaciones y organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales.</p> <p>Apoyar la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones.</p>

CUADRO 13. PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL PARA EL PERIODO 2014-2020 (CONT.)

Prioridades	Ámbitos de interés
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura.	<p>Restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad (incluido en las zonas Natura 2000 y en las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas), los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos.</p> <p>Mejorar la gestión del agua, incluyendo la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas.</p> <p>Prevenir la erosión de los suelos y mejorar la gestión de los mismos.</p>
5. Promover la eficiencia de los recursos (agua, energía) y fomentar el paso a una economía baja en carbono.	<p>Lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura.</p> <p>Lograr un uso más eficiente de la energía en la agricultura y en la transformación de alimentos.</p> <p>Facilitar el suministro y el uso de fuentes renovables de energía, subproductos, desechos y residuos y demás materia prima no alimentaria para impulsar el desarrollo de la bioeconomía.</p> <p>Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de amoníaco de procedentes de la agricultura.</p> <p>Fomentar la conservación y captura de carbono en los sectores agrícola y forestal.</p>
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico.	<p>Facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo.</p> <p>Promover el desarrollo local en las zonas rurales.</p> <p>Mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales.</p>

Fuente: Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013.

La aplicación efectiva de la política de desarrollo rural depende de la aplicación por parte de los Estados miembros (o de sus regiones) de los programas de desarrollo rural. Como se verá más adelante, España cuenta a este respecto con un Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) así como 17 programas de desarrollo rural autonómicos (PDRs).

Estos programas plurianuales deben aplicar una estrategia que responda tanto a las prioridades de la política europea de desarrollo rural, como a las necesidades específicas de los Estados miembros. Dentro de los programas de desarrollo rural, los Estados miembros y las regiones deben abordar, como mínimo, cuatro de estas seis prioridades comunes de la Unión Europea y establecer objetivos cuantificados, además de las medidas dirigidas a alcanzarlos y la financiación correspondiente. Dichas medidas son elegidas a partir de una batería que viene recogida en el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 y cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (recuadro 15). Los porcentajes de cofinanciación varían en función de las regiones y las medidas de que se trate, si bien la normativa comunitaria establece que al menos un 30 por 100 de la financiación de cada programa de desarrollo rural debe destinarse a medidas pertinentes para el medio ambiente y el cambio climático y otro 5 por 100 a la iniciativa LEADER, asociada a la capacitación mediante

RECUADRO 15. LISTA DE MEDIDAS PARA UNA O VARIAS PRIORIDADES DE DESARROLLO RURAL**Para varias prioridades**

Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinados a las explotaciones agrarias.

Inversión en activos físicos.

Desarrollo de explotaciones agrarias y empresas.

Cooperación.

LEADER.

Para impulsar la transferencia de conocimientos y la innovación en la agricultura

Transferencia de conocimientos y actividades de información.

Inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales.

Para mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y aumentar la viabilidad de las explotaciones agrarias

Regímenes de calidad de productos agrarios y alimenticios.

Para fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos en agricultura

Restauración del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas.

Prevención y reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes.

Creación de agrupaciones de productores.

Bienestar de los animales.

Gestión de riesgos.

Seguro de cosechas, animales y plantas.

Mutualidades para enfermedades animales y vegetales e incidentes medioambientales.

Instrumento de estabilización de los ingresos.

Para restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura

Reforestación y creación de superficies forestales.

Implantación de sistemas agroforestales.

Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales.

Agroambiente y clima.

Agricultura ecológica.

Ayuda al amparo de Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua.

Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.

Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques.

Para fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico

Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales.

LEADER.

Fuente: Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013.

la estrategia de desarrollo local y la asignación de recursos¹¹³. Además, dicho Reglamento contiene como novedad respecto al periodo 2007-2013, la posibilidad de que los Estados miembro presenten un programa nacional y un conjunto de programas

113 La estrategia LEADER en su cuarto periodo de programación 2007-2013, se incorporó como parte integral del programa de desarrollo rural completo de la Unión Europea y cubre unos 2.402 territorios rurales de los Estados miembros.

regionales, garantizando la coherencia entre las estrategias nacional y regionales a través del Marco Nacional.

La política europea de desarrollo rural cuenta como principal fuente de financiación con el FEADER, con un presupuesto para el periodo 2014-2020 de 99.500 millones de euros, lo que representa el 23 por 100 del presupuesto de la PAC. A España le corresponde un total de 8.297 millones de euros, lo que supone el 8,5 por 100 del presupuesto comunitario del FEADER (gráfico 24). Como novedad en el nuevo plan plurianual 2014-2020, cabe destacar la autorización por parte de la Comisión Europea a los Estados miembros de transferir fondos económicos entre el primer y el segundo Pilar, es decir, entre el dedicado a las ayudas directas y el dirigido a las medidas de desarrollo rural, con el fin de dotar de mayor flexibilidad al sistema de financiación.

Por otro lado, cabe mencionar la puesta en marcha del Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas (FEIE), integrado en el Plan de Inversiones que puso en marcha la Comisión Europea en 2014, a fin de movilizar la financiación privada en ámbitos clave para el crecimiento y que estén sufriendo déficits de inversión. Como áreas específicas se señalan las siguientes: la economía circular y (reducción de residuos alimentarios o reciclaje de fósforo), la agricultura de precisión, banda ancha de alta velocidad, infraestructuras hidráulicas o acceso a la financiación mediante la creación de productos financieros para explotaciones agrícolas o la complementación de instrumentos de apoyo existentes. Se espera que a lo largo de un periodo de tres años, el FEIE movilice 315.000 millones de euros en inversiones, que podrán combinarse estratégicamente con el FEADER para impulsar la competitividad, el crecimiento, la investigación, el desarrollo y la innovación, así como la generación de empleo en el sector agroindustrial y las zonas rurales.

En 2018, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un primer informe sobre el seguimiento y la evaluación de la PAC 2014-2020. Dicho informe se centrará en la aplicación de la política y en sus primeros resultados. En lo que se refiere específicamente al desarrollo rural, los Estados miembros presentarán anualmente, a partir de 2016 y hasta 2024, un informe anual de ejecución del PDR referido al año anterior. En 2017 y 2019, estos informes deben ser ampliados con tareas de evaluación.

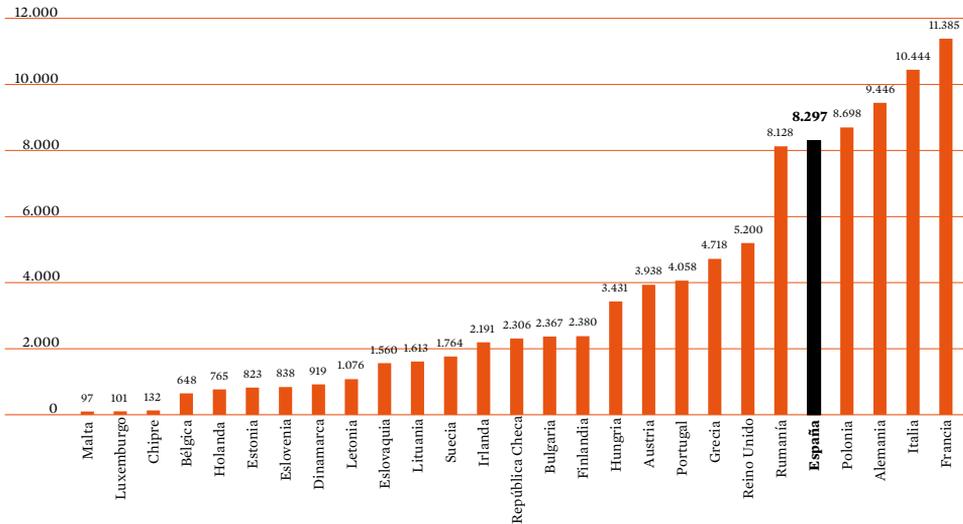
La política europea de desarrollo rural ha experimentado importantes mejoras en los últimos años, habiendo logrado que los Estados miembros y las regiones hayan adoptado numerosas medidas con el fin de reequilibrar las oportunidades económicas entre las zonas rurales y urbanas, y estabilizar la cohesión.

En este sentido, cabe destacar positivamente, además, que los componentes de los programas hayan sido dotados de mayor flexibilidad, a fin de poder adaptarse mejor a las

Ha habido avances de la política europea de desarrollo rural pero subsisten retos importantes

GRÁFICO 24. ASIGNACIÓN FEADER POR ESTADO MIEMBRO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2014-2020

(Millones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

necesidades de las distintas regiones. Asimismo, conviene señalar la creación de organismos como la Red Europea de Desarrollo Rural, cuyo objetivo es fomentar las buenas prácticas y las soluciones innovadoras, así como la creación del FEIE, anteriormente comentado, como mecanismo adicional de financiación.

No obstante, los resultados obtenidos para mejorar el desarrollo rural siguen siendo limitados y muy variables entre regiones, subsistiendo aún cuestiones que mejorar, como han señalado el Comité Económico y Social Europeo (CESE) o el Comité de las Regiones Europeo (CRE)¹¹⁴. Entre dichas cuestiones, estos organismos destacan el todavía insuficiente peso del desarrollo rural en el conjunto de las políticas europeas, apostando porque se incorpore de manera transversal en todas ellas. También apuntan estos organismos la necesidad de una mayor armonización de los Fondos Estructurales, así como la necesidad de simplificar los trámites administrativos para la aprobación de los programas nacionales (en mayo de 2015, alrededor del 57 por 100 de los programas regionales y estatales aún estaba pendiente de aprobación), así como la reducción de la carga burocrática asociada a los reglamentos financieros a fin de agilizar la aplicación por parte de las autoridades de gestión.

114 CESE, *Los programas de desarrollo rural: ¿primeros auxilios o brotes verdes de la recuperación?* (dictamen de iniciativa) (2016/C 013/14); CRE, *Innovación y modernización de la economía rural* (2016/C 120/04).

Por otro lado, y ya se ha señalado antes que, en relación con el problema específico del despoblamiento de las zonas rurales, algunos organismos de ámbito regional, como el Comité de las Regiones, han solicitado una mayor atención a los retos sociodemográficos en la configuración de las futuras prioridades europeas¹¹⁵. Todo ello teniendo en cuenta que la reciente crisis económica ha tenido un fuerte impacto en las políticas sociales de las zonas escasamente pobladas y con baja densidad de población, en especial en los países mediterráneos y, que, según las proyecciones demográficas y económicas realizadas por la Comisión Europea, el número de regiones calificables como menos desarrolladas aumentará en los próximos años. Para ello, se plantea por parte de dicho organismo, un compromiso aún mayor de los programas de financiación de la Unión Europea dirigidos a abordar los problemas de despoblamiento, así como la integración de indicadores demográficos en la planificación regional de los Estados miembros, en aras de tener mayor claridad sobre los retos que afrontan estas zonas.

El Parlamento Europeo, por su parte, en su Resolución de 14 de noviembre de 2017, Sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico, llama la atención sobre los retos que plantean la despoblación y el envejecimiento de la población en la Unión Europea e insta a la Comisión a emprender cambios en muchos de los programas, fondos y políticas de la Unión Europea (recuadro 16).

Algunas de estas cuestiones están siendo debatidas en el ámbito de reforma de la PAC, si bien los aspectos directamente relacionados con el desarrollo rural fueron objeto de atención en una Conferencia Europea a finales de 2016. En ella se conmemoraba el vigésimo aniversario de la Declaración de Cork, que hace dos décadas supuso un cambio importante en la estructura de la PAC, convirtiendo al desarrollo rural en su segundo pilar. Con todo, los avances producidos en el ámbito del desarrollo rural en las dos últimas décadas han sido limitados, a lo que se añade la dificultad de la política europea de desarrollo rural para incorporar los nuevos retos que han ido surgiendo, como la globalización, las nuevas tecnologías, la agudización de los problemas de despoblamiento de las zonas rurales o los requerimientos medioambientales, entre otros.

Ante la necesidad de dar un nuevo impulso a la política de desarrollo rural y favorecer su adaptación a las necesidades actuales, en 2016 se aprobó la segunda Declaración de Cork *Una vida mejor en las zonas rurales*. En ella se reconoce el potencial que pueden desempeñar las zonas rurales ante los retos del siglo XXI, estableciendo las diez prioridades del desarrollo rural que deberán ser tenidas en cuenta en el diseño de las futuras políticas (recuadro 17).

115 Comité de las Regiones (2017/C 017/08), *La respuesta de la UE al reto demográfico*.

RECUADRO 16. EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO Y LA DESPOBLACIÓN: PROPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

- Elaborar una estrategia sobre el cambio demográfico que priorice, entre otros, los siguientes ámbitos: el empleo digno y la calidad de las relaciones laborales, prestando especial atención a las nuevas formas de trabajo; el fomento de las infraestructuras, la universalización de una cobertura de las TIC; la dotación de servicios sociales y transporte público local; las políticas de conciliación y de relevo generacional sostenible así como de atención a las personas dependientes.
- Avanzar hacia una mayor coordinación de los instrumentos de la Unión, como la PAC, Fondos EIE, incluido el Fondo de Cohesión, la Cooperación Territorial Europea, o el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE).
- Aumentar de la eficacia de los fondos europeos a la hora de abordar el cambio demográfico y en especial a las ayudas destinadas a que las zonas con altos índices de envejecimiento, ruralidad y éxodo poblacional.
- Incluir por parte de la política de cohesión de medidas específicas para las regiones más afectadas por los retos demográficos. Y que se pida, como nueva condición ex ante, la existencia de una estrategia nacional para el desarrollo demográfico.
- Establecer un marco jurídico en el futuro Reglamento sobre disposiciones comunes para reconocer a las regiones con desventajas demográficas graves y permanentes
- Establecer la obligatoriedad del desarrollo local participativo en todos los Fondos EIE (dado que tan solo son obligatorios en el FEADER).
- Reforzar y simplificar la administración de los nuevos instrumentos destinados a reforzar el enfoque ascendente y la gobernanza multinivel, con el objetivo de integrar aún más a los niveles local y regional en lo que respecta a un enfoque integrado y global del desarrollo regional.
- Considerar la definición de nuevos criterios que permitan singularizar los territorios con desafíos demográficos a través de las variables demográficas, económicas, de impacto medioambiental y de accesibilidad, y que realice estudios sobre posibles indicadores socioeconómicos y medioambientales para complementar el indicador de PIB con criterios como el capital social, la esperanza de vida y la calidad del medio ambiente.
- Que el marco financiero plurianual posterior a 2020 dé un impulso decidido y contundente a los desafíos demográficos, considerando la situación y evolución demográficas actuales, y que debe incorporar el fomento de soluciones que utilicen medidas específicas.
- Reforzar el Segundo Pilar de la PAC relativo al desarrollo rural sostenible.

Fuente: Parlamento Europeo, Resolución del 14 de noviembre de 2017 “Sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico”.

RECUADRO 17. DECLARACIÓN DE CORK II: PRIORIDADES DEL DESARROLLO RURAL PARA EL SIGLO XXI

Punto 1: Promoción de la prosperidad rural

Reconocimiento a las potencialidades de las zonas rurales para ofrecer soluciones innovadoras, inclusivas y sostenibles para los retos sociales actuales y futuros. Un mecanismo de revisión rural debería garantizar que se refleje en las políticas y estrategias de la Unión Europea.

Punto 2: Fortalecimiento de las cadenas de valor rural

Ofrecer enfoques integrados para el desarrollo, fortalecimiento de las cadenas de valor rurales y redes productivas locales. Reflejando nuevas oportunidades de negocio para la agricultura, la silvicultura y las empresas rurales relacionadas con las economías circulares, verdes y libres de combustibles fósiles.

Punto 3: Inversión en viabilidad y vitalidad rural

El apoyo de la Unión para la inversión en las zonas rurales debe cumplir los objetivos comunes de la Unión Europea, en particular los relacionados con el empleo y el crecimiento verde e inclusivo. Deben facilitar las iniciativas auto-sostenibles que fomenten una agricultura competitiva y diversificada así como la economía rural. Se debe prestar especial atención a superar la brecha digital y a desarrollar el potencial que ofrece la conectividad y la digitalización de las zonas rurales. Las políticas deben promover la calidad de vida rural, y satisfacer las aspiraciones de los jóvenes rurales para que puedan obtener empleo diverso y bien remunerado, así como facilitar la renovación generacional. Se deben hacer esfuerzos para ampliar el acceso, el alcance y los multiplicadores de financiación, proporcionando instrumentos financieros innovadores. El apoyo de la Unión debe reforzar los vínculos urbano-rurales y alinear el desarrollo sostenible de las zonas rurales y urbanas.

Punto 4: Preservación del medio rural

Las políticas deben incentivar la entrega de bienes públicos ambientales, incluyendo la conservación del patrimonio natural y cultural de Europa. El valor intrínseco del medio rural ofrece beneficios para el desarrollo económico local, el ecoturismo, la vida sana, la identidad y las marcas de calidad de alimentos, así como la promoción del medio rural para el entretenimiento/ocio.

Punto 5: Gestión de los recursos naturales

El aumento de la presión sobre los recursos naturales como consecuencia de la creciente demanda de alimentos, piensos, fibra y biomaterial debe ser satisfecha por respuestas políticas intersectoriales coordinadas.

Punto 6: Fomento de la acción por el clima

Dada la necesidad fundamental de mitigar el problema del cambio climático en las zonas rurales, así como las zonas urbanas, el apoyo debe estar dirigido a la implementación de estrategias efectivas de mitigación y adaptación. Se debe dar prioridad a un mayor desarrollo de la economía circular, así como del uso de biomateriales en cascada.

Punto 7: Impulso al conocimiento y la innovación

Las comunidades rurales deben participar en la economía del conocimiento con el fin de aprovechar al máximo los avances en la investigación y el desarrollo. Es esencial para el desarrollo de las habilidades necesarias fortalecer la innovación social, el aprendizaje, la educación, el asesoramiento y la formación profesional. Las necesidades y contribuciones de las zonas rurales deben reflejarse claramente en la agenda de investigación en la Unión Europea.

Punto 8. Mejora de la gobernanza rural y enfoque LEADER

La arquitectura de la PAC debe basarse en un marco estratégico y de programación común que proporcione orientación a todas las intervenciones, para lograr unos objetivos económicos, sociales y medioambientales definidos, todo ello tomando como referencia el éxito de LEADER y de la Asociación Europea de Innovación para la Agricultura. Debería reflejar además las necesidades y aspiraciones de los territorios en cuestión y respetar el principio de asociación. El acceso, el alcance y los multiplicadores de la financiación deben ser mejorados a través del desarrollo prolongado y del uso de instrumentos financieros. La política rural y agrícola debe interactuar en un contexto más amplio de las estrategias nacionales y regionales y trabajar en complementariedad y coherencia con otras políticas.

Punto 9: Avance en la aplicación de políticas y simplificación de los procesos

Resulta esencial agilizar el marco regulador de la política agrícola común y la aplicación de medidas. Deben desarrollarse las herramientas y los procedimientos administrativos inteligentes/digitales con el fin de reducir la carga administrativa de los beneficiarios y las Administraciones nacionales y regionales.

Punto 10: Mejora de la eficacia y rendición de cuentas

Las políticas y el apoyo público a la agricultura y a las zonas rurales deben estar sujetos a un sistema de evaluación creíble, que permitan informar a los ciudadanos y a los contribuyentes. Esto debería cubrir los beneficios de las acciones, la eficiencia del gasto, y evaluar la ejecución respecto a los objetivos de política. Los actores implicados deben tener un papel más importante en la evaluación de la ejecución a través de los ejemplos de buenas prácticas y de su opinión sobre las actuaciones realizadas.

Fuente: Comisión Europea.

2. La política española de desarrollo rural

De acuerdo con la política de desarrollo rural 2014-2020 de la Unión Europea, y conforme al marco competencial nacional, en España coexisten 18 Programas de Desarrollo Rural (PDR): el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) y 17 Programas de Desarrollo Rural autonómicos (PDRs)¹¹⁶. El Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, por su parte, establece las disposiciones comunes para la puesta en marcha de medidas de desarrollo rural teniendo en cuenta la distribución competencial nacional (recuadro 18), además de incluir entre sus funciones la revisión y coordinación de los aspectos de doble financiación, y de operaciones comunes, y favorecer el intercambio de información sobre las actuaciones que se van a llevar a cabo.

El PNDR especifica las medidas (y submedidas) a llevar a cabo para cumplir con las prioridades establecidas por la política europea de desarrollo rural (recuadro 19).

Además, y en aras de facilitar la elaboración de los programas regionales, el PNDR señala los elementos comunes que deben incorporar para el periodo de programación, junto con un conjunto de mecanismos dirigidos a facilitar la aplicación y su financiación a partir de la experiencia obtenida de programas anteriores, tales como:

- Fijación de mecanismos adecuados de financiación que permitan la transferencia de fondos del FEADER entre PDRs¹¹⁷.
- Instrumento financiero plurirregional de adhesión voluntaria.

RECUADRO 18. DISPOSICIONES COMUNES DEL MARCO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL 2014-2020

Adoptado por la Comisión el 13 de febrero de 2015

- Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias.
- Agroambiente y clima.
- Agricultura ecológica.
- Zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones específicas.
- Medidas forestales.
- Inversiones de mejora de las explotaciones agrarias.
- Infraestructuras públicas de regadío.
- Transformación y comercialización de productos agrarios.
- Instalación de jóvenes agricultores.
- Innovación.
- Estrategia LEADER.

Fuente: MAPAMA.

116 La delimitación competencial está especificada en el PNDR, que limita su ámbito de actuación a aquellas medidas de inversión pública que incluyan actuaciones declaradas de interés general por medio de una norma con rango de ley estatal, aquellas de carácter supra autonómico, o bien las que correspondan a las materias cuya competencia la Constitución, en su artículo 149, atribuye al Estado.

117 Para optimizar los recursos financieros del FEADER, el Marco Nacional 2014-2020 ha incluido, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento 1305/2013 y en el Reglamento 808/2014, un mecanismo de transferencia de fondos entre PDRs que permitirá una mejor adaptación de las disposiciones financieras al ritmo de ejecución, tratando de evitar así la posible pérdida de fondos FEADER.

RECUADRO 19. MEDIDAS Y SUBMEDIDAS DEL PNDR**Transferencia de conocimientos e información**

Ayuda a las acciones de formación profesional y adquisición de competencias.

Ayuda a las actividades de demostración y acciones de información.

Inversiones en activos físicos

Modernización de infraestructuras de regadío supra-autonómicas de interés general.

Transformaciones en regadío de interés general.

Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales

Caminos naturales.

Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques

Prevención de los daños causados a los bosques por incendios.

Reparación de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes.

Creación de agrupaciones y organizaciones de productores**Cooperación**

Apoyo para la creación y el funcionamiento de grupos operativos de la Asociación Europea de Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas.

Ayuda para proyectos piloto y para el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías.

Apoyo para acciones conjuntas realizadas con vistas a la mitigación o la adaptación al cambio climático y para enfoques conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso.

Apoyo para la cooperación entre los agentes de la cadena de suministro para el abastecimiento sostenible de biomasa destinada al uso en alimentos, así como en la producción de energía y los procesos industriales.

Asistencia técnica

Asistencia técnica a todo lo relativo a las acciones de preparación, gestión, seguimiento, evaluación, información y comunicación, gestionada por la Subdirección General de Fomento del Desarrollo del Medio Rural.

Red Rural Nacional. El objetivo de la red es facilitar el trabajo en red de los diferentes actores que trabajan por el desarrollo rural en España y servir como plataforma de divulgación tanto del PNDR como de los restantes Programas Regionales de Desarrollo Rural liderados por las Comunidades Autónomas. Esta submedida está gestionada por la Subdirección General de Modernización de Explotaciones.

Fuente: MAPAMA.

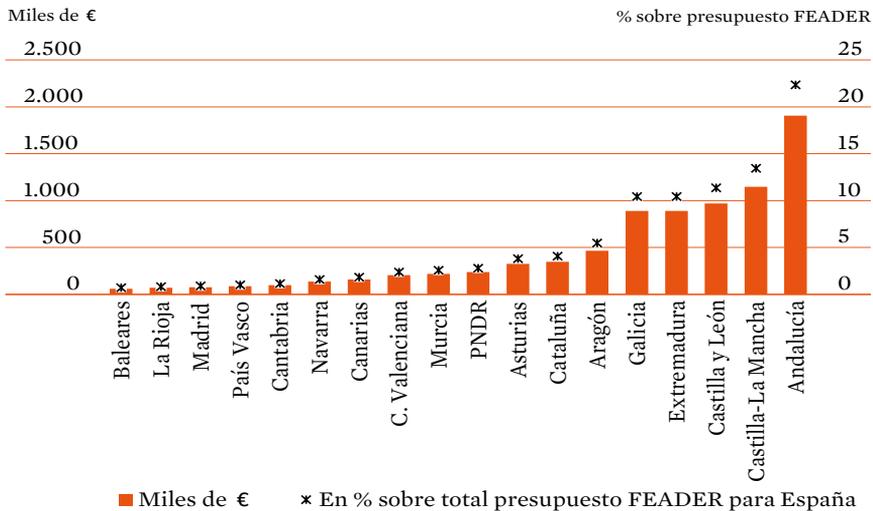
- Mecanismos que favorecen la aplicación armonizada de las medidas (contempla la posible notificación conjunta de ayudas, ofrece una metodología y disposiciones comunes, entre otros).
- Delimitación del campo de aplicación de los PDRs y PNDR.
- Establece mecanismos para evitar la doble financiación con el primer pilar de la PAC.

Cada comunidad autónoma ha elaborado, a su vez, un PDR en el que, además de las medidas horizontales y los elementos comunes establecidos en el PNDR, se incluyen medidas específicas para dar respuesta a las diferentes situaciones regionales.

El PNDR cuenta con una asignación FEADER de 238 millones de euros, siendo esta la cantidad de fondos adicionales de desarrollo rural asignados a España en el periodo 2014-2020 respecto al periodo anterior. El resto de los fondos FEADER (8.300 millones

GRÁFICO 25. ASIGNACIÓN DEL FEADER POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2014-2020

(En miles de euros y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

de euros) ha sido distribuido entre los PDRs en el Marco Nacional (gráfico 25)¹¹⁸. El reparto se realizó utilizando indicadores económicos, medioambientales y territoriales relacionados con los objetivos de la política de desarrollo rural, tratando de garantizar que ninguna comunidad autónoma recibiese una cantidad inferior al 90 por 100 de su asignación en el periodo anterior (2007-2013)¹¹⁹.

Atendiendo a la asignación presupuestaria del FEADER por medidas de los PDRs españoles, se observa una concentración del presupuesto (31,5 por 100) en las inversiones en activos físicos, seguido de las inversiones forestales (16,3 por 100) y de las medidas relacionadas con el agroambiente y clima (10,5 por 100) (gráfico 26).

Asimismo, y en cumplimiento con los requisitos exigidos por el Reglamento europeo, todos los PDRs superan el 5 por 100 destinado al LEADER. A este respecto, conviene señalar que el enfoque local, cuyos programas son desarrollados por los Grupos de Acción Local (GAL) que se organizan en partenariados público-privados, constituyen un pilar importante de las políticas de desarrollo rural, por su enfoque territorial ascendente (*bottom-up*) y por la labor que vienen realizando para la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), de hecho, reconoció el valor añadido que aporta el desarrollo local participativo por su mayor precisión a la hora de identificar

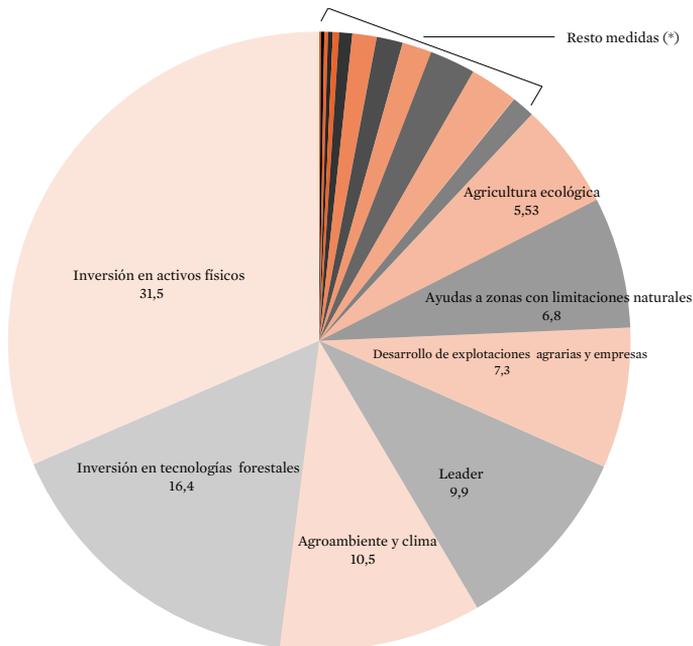
118 Como estableció la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 24 y 25 de julio de 2013.

119 La asignación final a las comunidades autónomas se ajustó teniendo en cuenta las posibles deficiencias del indicador comunitario de población rural a la hora de reflejar la realidad de algunas de ellas.

las necesidades, por el mayor grado de compromiso de los agentes que intervienen, así como por dar mayor margen para la innovación a la hora de aportar soluciones¹²⁰. En la actualidad, si bien las cifras no son definitivas aun, existen en España 250 GAL, distribuidos entre los 17 PDRs, que dan cobertura al 89 por 100 del territorio nacional.

Con todo, la introducción del enfoque LEADER en la PAC en 2003, pasando desde entonces a ser financiado exclusivamente por el FEADER, parece haber limitado la autonomía y agilidad de los GAL en relación al periodo en el que las estrategias de desarrollo rural local partían directamente de las iniciativas de la Comisión Europea, a lo que hay que sumar la creciente carga administrativa que les es exigida por las comunidades autónomas, en detrimento de su funcionamiento operativo. En este sentido, sería recomendable tratar de garantizar la autonomía y capacidad de decisión de los GAL con el fin de que el valor añadido que aporta el enfoque local no se vea mermado, si bien estableciendo los adecuados sistemas de control y supervisión que proporcionen garantías de la equidad y la transparencia de su funcionamiento, tal y como recomendó el TCE.

GRÁFICO 26. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DEL FEADER POR MEDIDAS EN LOS PDRS
(En porcentaje sobre el total del FEADER)



(*) El detalle de las medidas a las que se refiere el gráfico pueden consultarse en el recuadro 19.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente.

120 Tribunal de Cuentas Europeo, *Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural*, Informe especial núm. 5/2010.

Evaluación de las políticas de desarrollo rural: escaso nivel de desarrollo y ejecución

En cuanto a la evaluación del grado de aplicación y desarrollo del PNDR, se cuenta con el Informe anual de ejecución relativo al año 2015 elaborado por el Ministerio de Agricultura Pesca, Alimentación y Medio Ambiente¹²¹. Si bien se centra en un solo año, y desconociendo los desarrollos que se hayan podido realizar con posterioridad, en él se señala el bajo nivel de ejecución en dicho año, habiéndose centrado únicamente en dos submedidas concretas: creación y mantenimiento de caminos naturales y Red Rural Nacional, con un grado de ejecución del 3,4 y el 1,75 por 100, respectivamente.

Asimismo, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en su Informe de evaluación sobre el PNDR en sus dos primeros años de aplicación (2015 y 2016) señalaba que el ritmo desarrollo estaba siendo lento y desigual en relación a las medidas, dando como cómputo global un nivel de ejecución bajo, lo que implicaba un riesgo elevado de incumplimiento de los objetivos del PNDR para el final del periodo de su programación¹²².

Son varias las razones que explicarían la escasa ejecución del PNDR, casi todas relacionadas con las dificultades de tramitación legislativa. Cabe destacar, a este respecto, el retraso en la aprobación del PNDR respecto del periodo de programación (2014-2020), las elecciones generales de 2015 y la provisionalidad del gobierno durante un año, así como la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y el adelanto del cierre de los presupuestos en julio de 2016.

Tal y como señala el Informe anual de ejecución del MAPAMA citado anteriormente, también ha habido problemas de coordinación entre las distintas unidades y organismos implicados en la gestión del PDNR (ocho unidades pertenecientes a tres direcciones generales del Ministerio y a un organismo autónomo). Esta situación llevó a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación internos, como el Grupo de Trabajo de Alto Nivel¹²³, y también externos, como la constitución del Comité de Seguimiento del PNDR en julio de 2015, compuesto por todas las autoridades y socios que han participado en la elaboración del PNDR, así como miembros de la Red Rural Nacional.

Con todo, la baja ejecución del PNDR es un problema a resolver y sobre el que se deberían poner más esfuerzos, como ya puso de manifiesto el Informe de seguimiento de los PDRs para el periodo 2007-2013, elaborado por el Ministerio de Agricultura¹²⁴.

121 MAPAMA, *Informe de Ejecución 2014-2020 del Programa Nacional de Desarrollo Rural, Resumen ejecutivo*, 2016.

122 AEVAL, *Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020*, 2017.

123 Se trata del Comité de Coordinación de la Autoridad de Gestión y Organismo pagador del PNDR.

124 MAPAMA, *Informe de seguimiento estratégico*, Plan Estratégico Nacional.

CUADRO 14. GRADO DE EJECUCIÓN DE LOS PDR REGIONALES, PROGRAMA 2007-2013

(A 31 de diciembre de 2013)

PDR	FEADER (millones de euros)		
	Programado	Declarado	"Grado de ejecución" (En %)
Andalucía	2.117,81	1.312,14	62,0
Aragón	465,77	334,29	71,8
Asturias	306,34	273,39	89,3
Baleares	47,90	30,82	64,3
Canarias	157,47	101,58	64,5
Cantabria	81,28	61,11	75,2
Castilla-La Mancha	1.143,14	714,95	62,5
Castilla y León	849,05	615,11	72,5
Cataluña	313,98	220,65	70,3
Extremadura	828,28	507,24	61,2
Galicia	888,80	591,09	66,5
Madrid	72,77	39,67	54,5
Murcia	219,24	143,64	65,5
Navarra	129,03	110,19	85,4
País Vasco	85,13	61,29	72,0
La Rioja	57,93	44,29	76,5
C. Valenciana	171,04	106,31	62,2
Red rural	47,70	38,90	81,6
Total	7.982,64	5.306,65	66,5

Fuente: MAPAMA, *Informe de seguimiento estratégico*, Plan Estratégico Nacional.

En dicho Informe se recoge la ejecución financiera acumulada de los programas regionales para dicho periodo, a 31 de diciembre de 2013, que apenas alcanzaba el 66,5 por 100, existiendo diferencias importantes entre los programas regionales. Así, Andalucía y Castilla-La Mancha, que conjuntamente representaban el 40 por 100 del presupuesto programado, apenas alcanzaban en cada caso un grado de ejecución del 62 por 100, frente a Navarra y Cantabria cuya ejecución presupuestaria era próxima al 90 por 100 (cuadro 14).

A este respecto, no cabe duda de que entre las mejoras necesarias para un funcionamiento más ágil y efectivo de la PAC está la de una mayor simplificación de los aspectos de carácter administrativo, como ya puso de manifiesto la propia Comisión Europea¹²⁵. En el nivel nacional, las comunidades autónomas consensuaron algunos

125 La Comisión presentó el 19 de marzo de 2009 al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea la Comunicación *Una PAC simplificada para Europa: un éxito de todos*. En ella se señala la necesidad de simplificación de la PAC y orienta sobre las actuaciones a realizar.

de los ámbitos sobre los que se debería incidir para conseguir una gestión más sencilla, garantizando a la vez la seguridad de la normativa de la aplicación de la PAC, entre las que destacan: la solicitud única para determinadas ayudas de desarrollo rural cofinanciadas por el FEADER; el desarrollo y mejora de las herramientas informáticas de gestión; o la mejora de la capacitación de los gestores del fondo FEADER, entre otras¹²⁶. Estas actuaciones están siendo desarrolladas en el actual periodo de programación 2014-2020.

Habrà que estar pendiente de las evaluaciones anuales que vaya realizando el MAPAMA con el fin de ver en qué medida puedan estar incidiendo en el desarrollo de los PDRs y, más concretamente, en su grado de ejecución.

Asimismo, y en relación a la evaluación de las políticas de desarrollo rural, ha de tenerse en cuenta que la política de desarrollo rural forma parte de una estrategia de política nacional más amplia englobada en el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020. En él se establecen las prioridades del país, en consonancia con los objetivos de la Unión Europea, así como las disposiciones para utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión europeos de manera efectiva (entre los que se encuentra el FEADER, junto al FSE, el FEDER y el FEMP).

Más concretamente, el Acuerdo de Asociación identifica los territorios con características especiales, algunos de ellos directamente relacionados con el medio rural (zonas predominantemente rurales, zonas montañosas y zonas escasamente pobladas), junto con las orientaciones sobre las política a desarrollar en cada una de ellas a partir de un análisis DAFO (anexo).

Con todo, conviene destacar que España no cuenta con una aplicación efectiva de la Ley de Desarrollo sostenible del medio rural aprobada en 2007 (LDSMR). Su apro-

Falta de aplicación efectiva de una política nacional de desarrollo rural

bación venía a configurar una política rural de Estado y a llenar un vacío político y legislativo cubierto hasta entonces únicamente por la aplicación de la política comunitaria. Con ella se pretendía poner en marcha una política rural propia, más adaptada a las

particulares condiciones económicas, sociales y medioambientales de España. Planteaba, hace una década ya, objetivos aún vigentes y pendientes de desarrollo: 1) mantener y ampliar la base económica del medio rural; 2) mantener y mejorar el nivel de población del medio rural; 3) asegurar a la población del medio rural unos servicios públicos básicos, adecuados y suficientes; y 4) conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural. Para ello, se señalaba una batería de medidas sobre aspectos concretos (recuadro 20).

126 Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Posición común de las comunidades autónomas mediante la simplificación de la política agraria comunitaria*, diciembre de 2009.

RECUADRO 20. MEDIDAS INCLUIDAS EN LA LEY DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

De diversificación económica, tendentes a fomentar la consolidación del sector agroalimentario y potenciar la seguridad alimentaria, junto con medidas de apoyo al comercio en el medio rural, turismo rural e iniciativas locales de desarrollo rural.

De creación y mantenimiento del empleo, que prevén actuaciones públicas de apoyo y formación, especialmente para las mujeres y los jóvenes y en las zonas rurales prioritarias.

En infraestructuras, equipamientos y servicios básicos, que abarcan un amplio abanico de actuaciones en materia de mejora transportes públicos, asegurar el abastecimiento energético, implantar el tratamiento de residuos y apoyar la dotación de servicios públicos municipales.

Para potenciar el desarrollo e implantación de las energías renovables, a cuyo efecto se prevé la posible inclusión en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de medidas orientadas a la producción de energía a partir de la biomasa, energía eólica y solar y a la sustitución del consumo público y privado de energías no renovables.

Para fomentar la eficiencia, ahorro y buen uso de los recursos hídricos, en particular en lo relativo a la mejora y modernización de los regadíos.

En relación con las tecnologías de la información y la comunicación, destinadas a mejorar la extensión y calidad de la cobertura, fomentar la formación y su uso por la población, así como la investigación e innovación tecnológica en los diversos sectores de la actividad económica en el medio rural.

Para incrementar la seguridad ciudadana en el medio rural.

A favor de una educación pública de calidad en el medio rural.

Para mantener una oferta cultural estable y próxima al medio rural.

Para facilitar el acceso de la población rural a unos servicios públicos sanitarios de calidad.

Referentes a los empleados públicos. A fin de propiciar su estabilidad en el medio rural, principalmente de los empleados públicos docentes y sanitarios, se prevé la posibilidad de establecer incentivos administrativos, profesionales o económicos.

De mejora de la protección social de los ciudadanos que residen en el medio rural.

Orientadas a conseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades. Estas medidas persiguen hacer compatible el desarrollo urbanístico con el medio ambiente y facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos residentes en el medio rural.

Ante la falta de aplicación de una ley estatal de desarrollo rural, y dada la problemática de las zonas rurales, la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados aprobó una Proposición no de ley, en febrero de 2017, en la que se insta al Gobierno a reactivar y aplicar de forma efectiva la LDSMR y a adoptar las medidas incluidas en la misma. Con carácter más específico, también se insta al Gobierno a cumplir con el cronograma de seguimiento y evaluación que estaba previsto en el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, a saber:

Pasos recientes en la agenda política en el ámbito del desarrollo rural y el desdoblamiento

- Presentar el informe de evaluación final del Primer Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural prevista inicialmente para junio de 2016 en el Real Decreto 752/2010.
- Presentar una memoria de ejecución de las actuaciones financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en el periodo 2011-2016 dentro del Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible.
- Convocar de forma inminente los organismos de seguimiento y participación previstos en la Ley 45/07 y desarrollados en el Real Decreto 865/2008, de 23 de

mayo, es decir; la Comisión Interministerial para el Medio Rural, del Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural al objeto de poder informar, conocer y dar seguimiento a los informes presentados tal y como la ley prevé.

- Hacer una evaluación de impacto de la situación de las 105 comarcas rurales consideradas como prioritarias en la Ley de Desarrollo sostenible del medio rural.
- Que se prevea la inclusión de la dotación presupuestaria necesaria en los Presupuestos Generales de 2017 suficiente para poder reactivar la Aplicación de la Ley y que debería incluir; la evaluación final del Primer Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y el proceso de elaboración participativa del Segundo Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
- Teniendo en cuenta que el Real Decreto 752/2010 que aprobaba el Primer Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural contemplaba un marco presupuestario que comprometía una aportación orientativa por parte de la Administración General del Estado de 905 millones de euros para todo el periodo de planificación anterior, instamos a que se hagan los cálculos orientativos aproximados para poder incluir en los presupuestos generales del estado sucesivos de los años 2018-2022 las partidas presupuestarias que permita un nivel de inversión similar.

Por otro lado, y con carácter más específico, la agenda política ha incorporado la problemática del despoblamiento de las zonas rurales. En 2015 el Senado creó una comisión específica al respecto en la que hicieron propuestas de medidas dirigidas a combatir el despoblamiento. Más recientemente, la Conferencia de Presidentes, en su reunión del 17 de enero de 2017, acordó impulsar medidas específicas al respecto y encomendó al Gobierno de la Nación, con la colaboración de las distintas Administraciones públicas, la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico de naturaleza global y transversal. El Gobierno, por su parte, aprobó el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se ha creado la figura del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, que se encargará de elaborar y desarrollar dicha Estrategia Nacional, la cual ha de recoger el conjunto de propuestas, medidas y actuaciones necesarias para alcanzar el equilibrio de la pirámide poblacional. Aparte de elaborar dicha Estrategia, le corresponderá al Comisionado impulsar y ejecutar las medidas necesarias; colaborar y canalizar las medidas que sean adoptadas por otras Administraciones sobre esta materia; recabar de las Administraciones la información que requiera para el ejercicio de sus funciones, así como informar al Gobierno del resultado de sus actuaciones. También la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias presentó recientemente un conjunto de medidas para luchar contra este problema.

Parece existir un importante consenso sobre la problemática de la despoblación así como sobre las medidas a llevar a cabo. Medidas que, sin embargo, ya estaban incorporadas en la LDRS, si bien han carecido de aplicación efectiva. Se hace necesario, pues,

la puesta en marcha de medidas consensuadas en el marco de la Estrategia Nacional, con el fin de contribuir a un tratamiento amplio y transversal de este problema.

Lo expuesto a lo largo de todo el presente informe pone de manifiesto que el desarrollo rural en España es vital, no solo para garantizar el bienestar y la calidad de vida de las zonas rurales, sino también el del conjunto del territorio nacional. No cabe duda de que las zonas rurales configuran una fuente de riqueza económica, cultural y social que, sin embargo, se ha visto mermada en los últimos años. El deterioro y empobrecimiento de la economía, el empleo o las infraestructuras sociales de las zonas rurales, entre otros, ha mermado la calidad de vida de su población, dando como resultado un serio problema de despoblamiento rural que no hace sino ahondar en dicho deterioro.

*Retos de las políticas
de desarrollo rural
sostenible*

La mayoría de los problemas de las zonas rurales no son nuevos. Como se ha señalado, hace ya una década que la LDRS hacía un diagnóstico de estos territorios que no ha cambiado, aunque sí empeorado en los últimos años, lo que hace necesario un esfuerzo mayor del que se ha venido desarrollando con el fin de poder paliar esta situación.

Para ello, y como aspecto positivo, España cuenta con una ley de carácter estatal en la que se recoge un elenco importante de medidas. En este sentido, sería necesario que esta normativa se retomara e impulsara de manera decidida con el fin de tener una estrategia de país que, además, guíe y adapte al ámbito nacional las orientaciones y directrices procedentes de la Unión Europea. Además, sería necesario mejorar el grado de ejecución y desarrollo del PNDR con el fin de maximizar la eficacia y eficiencia de las ayudas europeas dirigidas a mejorar el desarrollo rural.

Asimismo, y en paralelo a la mejora de la gobernanza de las políticas rurales, se ha de avanzar en el desarrollo de políticas de evaluación con el fin de garantizar no solo el control de la ejecución del gasto, sino también para aumentar en la racionalidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas dirigidas a mejorar el desarrollo rural, y todo ello sustentado con un presupuesto nacional que sea capaz de complementar adecuadamente las ayudas procedentes de la PAC.

CAPÍTULO VI
CONCLUSIONES
Y PROPUESTAS

Aspectos sociodemográficos

El mundo rural se ha vuelto más diverso y complejo, así como las nuevas formas de entenderlo y definirlo. *En opinión del CES, los asentamientos de la población en el medio rural son un fenómeno vivo y complejo que requiere estudios a nivel local que, más allá de la población, expliquen las interacciones sociales y espaciales. Además, habría que disponer de estadísticas más completas y actualizadas que permitan realizar un diagnóstico de la situación del medio rural en España y contribuyan al diseño y desarrollo de políticas públicas eficaces relacionadas con su problemática.*

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el medio rural en España es el despoblamiento, entendido como un fenómeno demográfico y territorial, consistente en la reducción permanente de población. Este no es un fenómeno reciente, pero en la actualidad no tiene la intensidad del éxodo rural que padeció España en los años sesenta y setenta, ni las mismas características, pues actualmente los movimientos se producen principalmente de los pequeños municipios hacia a los intermedios y no a los grandes. Además, la perspectiva de revertir la despoblación es muy complicada cuando afecta a áreas de baja densidad, desequilibradas en su estructura de edades y género, pero también en zonas en las que la escasa accesibilidad o la inexistencia de municipios cercanos más poblados, dificulta su integración en una dinámica de desarrollo rural.

La despoblación es el principal problema

Las personas que abandonan el medio rural son mayoritariamente jóvenes y de mediana edad, lo que refuerza la pirámide de población regresiva (más ancha en los grupos superiores que en la base) y, por tanto, un presente y una perspectiva de futuro de descenso vegetativo de la población rural, debido al descenso en la natalidad y al envejecimiento continuo de su población. Por tanto, las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las zonas rurales están ligados a la permanencia de esta población con edades intermedias, pues son las personas encargadas del trabajo productivo, reproductivo y de cuidados de mayores. Dicha permanencia depende de que sus perspectivas de vida estén garantizadas dentro de unos estándares básicos, lo que significa, entre otras cuestiones, posibilidades de empleo y acceso a la educación, la sanidad, la cultura, o la cobertura social.

La problemática del despoblamiento de las zonas rurales se ha incorporado la agenda política. Entre las medidas más relevantes se encuentra la elaboración de Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico que debe impulsar y ejecutar las medidas

necesarias para afrontar, entre otros, el reto de la despoblación; así como colaborar y canalizar las medidas que sean adoptadas por otras Administraciones sobre esta materia. *En este sentido, el CES entiende que dicha estrategia debería tener en cuenta, entre otros, el Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de Comisión Especial del Senado sobre la Evolución Demográfica en España; los planes específicos contra la despoblación llevados a cabo por algunas Comunidades Autónomas, como Aragón y Castilla y León; y el conjunto de medidas para luchar contra la despoblación elaboradas por la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias. También en dicha Estrategia deberán ser consideradas las propuestas realizadas en la Declaración institucional del foro de regiones con desafíos demográficos, y el II Congreso de Despoblación del Mundo Rural. La puesta en marcha y la aplicación efectiva de las medidas que sean consensuadas en el marco de la Estrategia Nacional, debería contribuir a un tratamiento amplio y transversal de este problema.*

La menor presencia infantil y de jóvenes en el medio rural es fruto tanto de la tendencia de estos últimos a abandonar las zonas rurales, como de la masculinización en los grupos “jóvenes adultos”, que explica en parte los bajos índices de natalidad. La

Menos población infantil y joven en el medio rural

emigración joven a las zonas urbanas obedece a múltiples motivos, aunque son las estrategias educativas y laborales las que más inciden en este proceso. Una carencia mayor de programas formativos diversificados y una importante falta de adecuación de la oferta formativa a las necesidades de la zona, y las menores oportunidades para acceder al mercado de trabajo local con buenas condiciones laborales y/o acordes con sus niveles y características formativas, lleva a muchos jóvenes a residir en otras localidades.

Por otro lado, es importante señalar que entre quienes permanecen en el medio rural, las tasas de emancipación de jóvenes alcanzan valores significativamente inferiores a los que residen en el medio urbano. Algunos de los factores que pueden estar dificultando esta emancipación son: una mayor insuficiencia de los ingresos individuales necesarios para la emancipación residencial, derivados de su mayor inserción laboral en contextos familiares, un papel más relevante respecto a las responsabilidades familiares derivadas del envejecimiento y una oferta residencial accesible más restringida.

El CES cree que en el ámbito educativo y formativo, entre otras cuestiones, se deberían realizar diagnósticos sobre necesidades formativas a nivel local, promover centros comarcales de atención a la juventud rural, que promuevan una orientación profesional y ocupacional que multiplique las posibilidades de empleo y desarrollo; pero también sería necesario adaptar las medidas educativas y formativas del Plan de Garantía Juvenil a la realidad rural, y que las recientes medidas de formación y orientación en favor de jóvenes contenidas en la Estrategia de Modernización y Diversificación Rural, tengan una aplicación efectiva. Estas actuaciones se deben complementar con las medidas para mejorar el

acceso de las personas jóvenes al mercado de trabajo local con buenas condiciones laborales, que se señalarán posteriormente.

Para este Consejo, otra de las estrategias para el mantenimiento y revitalización del mundo rural es la promoción de una política de vivienda que permita el acceso de jóvenes a la misma. En este sentido, en el marco de sus competencias, el Estado podría establecer “modulaciones” en la normativa de vivienda protegida adaptadas a la realidad del urbanismo rural (como pueden ser una tipología unifamiliar con necesidad de espacios de almacén, o la mayor importancia relativa de la rehabilitación dado el patrimonio construido en proceso de degradación); fomentar el mercado del alquiler en estas zonas e incluso impulsar medidas fiscales y financieras de apoyo no solo en el marco de la política de vivienda protegida, sino en el marco más amplio de fomento de la repoblación. En el marco de estas competencias de las comunidades autónomas se podrían implantar políticas diferenciadas de fomento de la vivienda protegida en el ámbito rural, definir una tipología de vivienda protegida “rural”, la regulación de las bolsas municipales de alquiler de viviendas, e incluso la regulación de la rehabilitación de vivienda para cesión en arrendamiento. Finalmente, desde la Administración local, se podrían poner en marcha mecanismos de cooperación con otras Administraciones para ayudar en la puesta en marcha y financiación de actuaciones, pues la disponibilidad de suelo o de patrimonio inmobiliario en desuso corresponde a los entes locales y la ayuda financiera a otras Administraciones.

La masculinización rural se produce en las edades jóvenes e intermedias, debido a la existencia de una emigración femenina importante en dichas edades, propiciada en parte por la falta de igualdad respecto al trabajo productivo y reproductivo, y facilitada por su mayor nivel educativo. En esta situación influyen, por tanto, claramente las desigualdades de género, que en el medio rural se expresan principalmente a través de: el reparto de las tareas domésticas, la gestión de la dependencia y los mercados de trabajo. Las estrategias educativas son las responsables en la mejora del nivel educativo de las mujeres rurales y de la emigración de las mujeres hacia el medio urbano, donde se encuentran mayores recursos educativos y oportunidades laborales.

Masculinización de la población rural en las edades intermedias

Los mercados laborales en el medio rural, son a menudo extra-locales, lo que exige una mayor movilidad y dificulta aún más la compatibilización laboral y familiar. *Para el CES, deberían hacerse efectivas las transferencias a corporaciones locales y las subvenciones a la iniciativa privada en las zonas rurales que contenía el Plan de Desarrollo Rural Sostenible orientadas a que los servicios de atención a la infancia y educación infantil fueran accesibles a todas las familias que lo demanden.*

Esta masculinización implica mayores dificultades para la formación de nuevos hogares por parte de los varones, que estén más vinculados a los hogares de origen o a la vida en solitario. Por tanto, la ausencia de mujeres en las edades jóvenes y centrales constituye

uno de los principales factores que dificultan la sostenibilidad social y demográfica de las áreas rurales, pues las dificultades para formar nuevos hogares abocan a una pirámide de población regresiva y a largo plazo, en ausencia de inmigración, a una reducción de la población. Por tanto, la consecución de la igualdad de género se convierte en una condición indispensable para disminuir la masculinización del medio rural. *En este sentido, el CES considera que se debería haber realizado ya la evaluación intermedia de las medidas contenidas en el Plan para la promoción de las mujeres del medio rural (2015-2018), y espera que las recientes medidas en favor de jóvenes y mujeres en el ámbito de la Estrategia de Modernización y Diversificación Rural tengan una aplicación efectiva.*

Las personas mayores son un colectivo importantísimo en el mundo rural, tanto en números absolutos como en proporción al resto de la población. El mayor envejecimiento y sobre-envejecimiento de las poblaciones rurales, no solo genera un problema de dependencia superior al del conjunto de la población española, sino que algunas características del medio rural ponen de manifiesto la existencia de factores de riesgo que inciden negativamente y aumentan la vulnerabilidad del proceso de envejecimiento.

Una estructura demográfica más descompensada por edad y sexo limita la posibilidad de atender a la dependencia desde el ámbito familiar, por la disminución y masculinización de la generación soporte. Además, actualmente las familias en el medio rural son menos numerosas que en el medio urbano, y se está desestructurando la familia tradicional, que era la que asistía el cuidado de las personas mayores.

Por otro lado, la mayor dispersión de centros asistenciales, sanitarios y de servicios, junto a mayores carencias de infraestructuras de transporte público hace que la necesidad de transporte privado sea alta, lo que limita especialmente a las personas mayores. Finalmente, algunas carencias de habitabilidad de la vivienda en la que residen, sobre todo las referidas a la accesibilidad, y la ausencia de algunos servicios básicos, representan un grave problema para poder envejecer en casa.

El CES considera que algunas de las intervenciones necesarias para mejorar la accesibilidad y habitabilidad de la vivienda de las personas mayores en el medio rural, que sin duda intervienen en la posibilidad de envejecer en casa, podrían verse favorecidas si se mantienen los actuales programas que contiene el Borrador de Real Decreto del Plan Estatal de vivienda 2018-2021 referente al Programa de ayudas a personas mayores, el Programa de fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas, y el Programa de viviendas para personas mayores. Un alto grado de ejecución de tales programas facilitaría el mantenimiento de estas en sus domicilios en mejores condiciones, o en viviendas con servicios y equipamientos comunes.

Hay características diferenciales del envejecimiento y la dependencia en el medio rural. Por otro lado, la demanda de servicios de asistencia a la tercera edad posiblemente

se está incrementando, especialmente en aquellos núcleos de población más reducidos y más alejados de las ciudades o con peores vías de acceso. Atender a estas circunstancias permite, además, el fomento de la economía de cuidados o economía de la plata, que puede contribuir a un mayor equilibrio de la estructura demográfica. Pero actualmente no existe un conocimiento de la situación de dependencia en el medio rural. Tan solo un pre-diagnóstico realizado en 2016 permite tener alguna información sobre las propias personas dependientes y las cuidadoras, aunque tan solo en un ámbito geográfico limitado. *Para la planificación de una correcta atención a la dependencia en el medio rural sería necesario, en opinión del CES, disponer de un diagnóstico de la misma que debería llevarse a cabo a iniciativa de la Administración Central, como responsable del desarrollo de las previsiones de la Ley de Dependencia.*

Algunas respuestas a los problemas derivados del envejecimiento en el medio rural podrían provenir de combinar recursos familiares y públicos. Desde esta perspectiva, el CES considera que los centros polivalentes pueden representar una fórmula interesante, que podría implantarse con financiación mixta. Estos centros tendrían una dimensión, servicios y programas de atención gerontológica ajustados a las características de las personas mayores del entorno, y aunque se trata de centros especializados en la atención de día, también contarían con algunas plazas de residencia. También se pueden diseñar programas especiales de geriatría rural, diseñado, ejecutado y controlado desde cada comarca o mancomunidad.

Por otro lado, este Consejo estima necesario fortalecer los servicios y programas específicos para que puedan permanecer en casa con calidad de vida. Para ello, es necesario posibilitar el acceso a los servicios de proximidad de las personas mayores que por diversas situaciones presentan dificultades para dicho acceso. Este acercamiento puede propiciarse, bien llevando el servicio al propio domicilio, bien acercando a la persona a los lugares en que los servicios se dispensen, para la cual el servicio de transporte ha de ser un equipamiento que resultará obligado desarrollar con carácter prioritario. En este sentido, en opinión del CES sería importante, ampliar de la cobertura de los servicios de ayuda y apoyo en el domicilio, para lo cual se podrían fomentar las cooperativas de atención domiciliaria; pero también mejorar el apoyo a las familias cuidadoras. Asimismo, cree recomendable ampliar las actuaciones de información, formación y orientación, y sobre todo una mayor disponibilidad de servicios de soporte, como el propio SAD y/o los denominados intermedios o de «respiro», como los centros de día y las estancias de día. Estos servicios se podrían realizar, bien en un centro ad hoc, bien aprovechando otros recursos existentes, como centros sociales o de alojamiento. Finalmente, el CES considera importante tener en cuenta el diseño y puesta en funcionamiento de otras formas de atención a esta población, entre los que cabe señalar las viviendas tuteladas o miniresidencias, y los alojamientos heterofamiliares.

La pobreza y la exclusión social se concentran en las poblaciones urbanas, en consonancia con su mayor volumen poblacional. Sin embargo, el riesgo de caer en situación de pobreza es mayor entre la población que reside en zonas rurales. Concretamente

Pobreza y exclusión social en el medio rural

en España el riesgo de pobreza y exclusión social en las zonas rurales llega a afectar al 34 por 100 de su población, casi 10 puntos porcentuales por encima de la tasa de pobreza en las grandes urbes y 5 puntos porcentuales más que en las ciudades de tamaño intermedio.

El mayor riesgo de pobreza en las zonas rurales se relaciona con cuatro categorías de problemas que estas zonas suelen llevar asociados: 1) laborales, dada la falta de oportunidades de empleo; 2) demográficos, debido al éxodo de la población a las zonas urbanas, derivado a su vez de los problemas laborales, y a un elevado envejecimiento de la población; 3) educativos, causados por la falta de oferta educativa, especialmente en las etapas no obligatorias y 4) accesibilidad a servicios básicos y falta de infraestructuras adecuadas.

Todo ello, pone de manifiesto para el CES la necesidad de emprender medidas que traten de reducir las diferencias de vulnerabilidad social en las distintas poblaciones españolas. A este respecto la Política europea de desarrollo rural establece entre sus seis prioridades, por primera vez para el periodo 2014-2020, una específicamente dirigida a fomentar la inclusión social y a reducir la pobreza en las zonas rurales. En opinión del CES, se trata de una iniciativa política que debe seguir siendo potenciada, especialmente el marco nacional de España a la vista de los datos.

Economía y tejido empresarial en el medio rural

Los datos comparados de medio rural/urbano muestran para este último una menor renta por habitante. Esto se asocia a menor nivel de vida, pero también a menores oportunidades de desarrollo del tejido productivo. *De ahí el interés que presenta, para el CES, el desarrollo de estrategias de diversificación económica y de mejora en la eficiencia del tejido productivo rural.*

Como en el conjunto del tejido productivo español, las pymes son mayoritarias en el medio rural, pero el peso de las actividades relacionadas con el complejo agroalimentario hace que el tamaño medio empresarial sea aún más pequeño en las zonas rurales donde, asimismo, el empleo autónomo tiene mayor importancia. Precisamente por ello son de especial interés las entidades asociativas con contenido económico en el medio rural. Entre estas entidades destacan las cooperativas y sociedades agrarias de transformación, que muestran una apreciable implantación en España, aunque todavía menor que en otros países europeos.

El mayor predominio de las microempresas en el medio rural comporta una problemática específica, que el CES considera debería ser atendida para impulsar la superación de sus mayores dificultades en varios ámbitos, desde un menor acceso al crédito hasta una menor capacidad inversora, esenciales para la introducción de elementos de productividad y competitividad, en particular con programas de formación y asistencia técnica,

para la mejora de los procedimientos de gestión y comercialización, de apoyo a la internacionalización, de ayudas para la inversión en I+D+i y para la incorporación y uso de nuevas herramientas digitales.

Una de las características de este tejido es la importancia del sector primario, que agruparía en España al 42 por 100 del total de las empresas radicadas en regiones rurales e intermedias. Por otro lado, más del 90 por 100 de las explotaciones agrarias y cerca del 60 por 100 del trabajo total aplicado en ellas es de carácter fa-

*Innovación y eficiencia.
El sector primario*

miliar. Además de su importancia cuantitativa, es imprescindible recordar que es la pieza central en la seguridad alimentaria en sentido amplio. La agricultura de pequeña escala y de carácter familiar radicada en España, mayoritaria en el tejido productivo, es la principal fuente de alimentos consumidos a nivel nacional, con altos estándares de calidad, variedad y garantía.

La despoblación y envejecimiento del medio rural conllevan una pérdida de superficie cultivada y de producción, visible incluso en el periodo más reciente (2005-2015) para la mayoría de las especies de cultivo más relevantes en España. Lógicamente, el abandono de las actividades agrarias no se debe solo al despoblamiento, sino que tiene su origen en un conjunto complejo de factores, entre los que destaca la menor renta generada por la actividad agraria, consecuencia a su vez de una productividad media más baja que la de las demás actividades económicas.

Ahora bien, la productividad y la renta generada en el sector primario son susceptibles de mejora por varias vías. Entre ellas, hay que destacar la mejora de las técnicas y los rendimientos, principalmente a través de la innovación en toda la cadena de producción y con el uso más eficiente de los *inputs*. *Para ello el CES propone impulsar los programas de investigación básica y aplicada en relación a la biotecnología y a la tecnología de alimentos, entre otros, así como promover una mayor generación e incorporación de innovaciones en las empresas agrarias, para permitir la obtención de una producción de mayor valor añadido, con una utilización de inputs y recursos más eficiente, atendiendo a la necesaria protección de medio ambiente y a la integración de la economía circular en sus procesos productivos.*

En el campo específico de las tecnologías digitales, hay un elevado potencial para el incremento de la productividad y la renta agraria derivado de su incorporación a los procesos productivos. *El CES considera que el desarrollo de este potencial requiere actuaciones en un amplio grupo de materias. Entre ellas, además de la necesidad de favorecer las capacidades inalámbricas en las zonas rurales y hacer que puedan acceder de forma más rápida y fiable a internet, cabe citar la necesidad de una mayor armonización de las normas europeas, con objeto de impulsar la interconexión y la interoperabilidad y facilitar el intercambio de la información; y una mayor accesibilidad a toda la comunidad agraria, particularmente, a las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, de las tecnologías, las*

infraestructuras de recopilación de los datos y los servicios relacionados con los macrodatos. Para ello el CES propone identificar las capacidades digitales necesarias para impulsar la transformación digital en las zonas rurales, ofreciendo la educación y la formación adecuada para aprovechar al máximo las oportunidades tecnológicas y para el propio desarrollo empresarial y laboral en el nuevo entorno de la economía digital.

La otra gran actividad económica relacionada con el medio rural es la industria alimentaria. La organización de las cadenas de valor en el ámbito alimentario explica la amplia implantación de estas industrias en regiones rurales o intermedias, en especial transformadoras, con una alta frecuencia de elaboraciones artesanales locales, y conserveras. Estas actividades tienen, de hecho, un peso muy importante en el panorama manufacturero español, tanto en facturación, como en valor añadido generado, y contribuyen con un relevante superávit al equilibrio del sector exterior. Las exportaciones de las más de 17.000 empresas exportadoras de productos alimentarios rondaron en 2016 los 39.000 millones de euros, contribuyendo con un superávit de 7.240 millones al equilibrio de la balanza comercial y siendo ya el 11 por 100 del total de las exportaciones españolas.

De cara al futuro del medio rural, y porque complementa y potencia el sector primario (tanto en la generación de sinergias que aumentan la productividad y la renta rural como en lo relativo a la seguridad la calidad, variedad y garantía en el suministro de alimentos a la población), el desarrollo de la industria alimentaria resulta clave. Los retos que se dibujan para el futuro están centrados en la adaptación a los nuevos hábitos sociales de compra y consumo, en la digitalización y en conseguir una mayor presencia comercial internacional.

Para superar estos retos, y en concreto sobre la digitalización, dada su mayoritaria composición por pymes, es conveniente, para el CES, instrumentar ayudas de distinto tipo, como sería el establecimiento de un plan para la renovación tecnológica o de incentivos para la adopción de soluciones digitales que faciliten la venta, soluciones digitales móviles o la aplicación del big data. Ello sin olvidar la necesidad de asegurar su acceso a una financiación suficiente y adecuada para la implantación de estas nuevas tecnologías.

El empleo en el medio rural

Las tasas de empleo y paro según el grado de urbanización muestran que la economía en el medio rural presenta problemas y debilidades mayores, singularmente con tasas de paro más altas en las edades jóvenes (más aún en el género femenino) y con tasas de empleo más bajas y tasas de paro más altas en las mujeres en el grupo de edades de 25 a 64 años. Estas distancias implican una peor posición de jóvenes y mujeres rurales en el empleo, y deben ser consideradas como un factor de primer orden en los procesos de masculinización y sobre-envejecimiento.

La peor posición de las personas jóvenes en los mercados de trabajo rurales está relacionada con varios factores complejos, que van desde la menor permanencia en el medio rural de los que adquieren mayor nivel formativo hasta la menor diversificación de actividades económicas, que, sumada a un mayor peso de las microempresas y a la relevancia de las empresas de carácter familiar, restringen las oportunidades de empleo, impulsando a su vez un mayor abandono de estas zonas.

Hay, además, problemas específicos asociados a la sucesión en las explotaciones agrarias que tienen una importancia muy relevante en la caracterización del empleo de jóvenes rurales; estos problemas son, de hecho, un punto de atención en las medidas de la PAC, pero de momento estas no parecen tener el resultado esperado.

En lo relativo a jóvenes agricultores, el llamado “paquete joven” de la nueva Estrategia de modernización y diversificación rural recoge al menos sobre el papel, un amplio conjunto de actuaciones; asimismo, hay previstas numerosas actuaciones, tanto para jóvenes como para mujeres, en el ámbito de la innovación, la formación, y otros, para el impulso a las denominadas *smart villages*, o comunidades inteligentes, entendiéndose por tales las que basan su desarrollo tanto en sus propio activos como en aprovechar las nuevas oportunidades que se abren, singularmente a través del uso de las TIC y las tecnologías digitales.

En el caso de las mujeres, a las dificultades derivadas de esa menor diversificación del tejido económico rural se une el propio carácter familiar de este, que determina (entre otros por la pervivencia de estereotipos de género) una participación subordinada, como cónyuge, en las empresas de carácter familiar y más en concreto en las agrarias, donde es frecuente la aportación femenina en trabajo a la explotación, aunque con una intensidad baja. Pero también en la industria alimentaria, que comprende cerca del 50 por 100 del trabajo femenino no agrario, en un 90 por 100 de los casos de carácter asalariado, se observan algunos datos problemáticos, como una temporalidad significativamente mayor que la de los varones y una incidencia más elevada de trabajo estacional o de temporada.

Esto refuerza la idea de una peor inserción en el empleo de las mujeres en el medio rural, de la presencia de desigualdades de género en el medio rural que deben reconocerse como un factor de primer orden a la hora de explicar el despoblamiento, ya que impulsan a las jóvenes rurales a emigrar, siendo la educación la principal vía de “escape”, dado que aumenta sus posibilidades de acceder al mercado de trabajo de forma cualificada y con expectativas de profesionalización.

La citada Estrategia de modernización y diversificación rural recoge un paquete para el “Impulso de la Ley de titularidad compartida”. Tres de las seis medidas propuestas por el momento consisten en el estudio de las causas de la baja realización de las previsiones de la Ley, y el resto se dedican a la información y sensibilización de la población concernida, así como a la formación del personal de las Administraciones públicas implicadas en la aplicación de la Ley. *Para que estas medidas generen una mejora sustancial de la situación actual, el CES considera que, como resultado del estudio de*

las causas, se deberá modificar sustancialmente el contenido de la Ley y la dotación presupuestaria correspondiente a la aplicación de ayudas, bonificaciones y beneficios fiscales.

El CES cree además que el resultado de todas estas nuevas iniciativas sobre jóvenes y mujeres requiere asumirlas como prioritarias, aligerando los plazos para su puesta en marcha y dotándolas de recursos económicos suficientes y estables. Es preciso, asimismo, que la Estrategia de modernización y diversificación rural se coordine adecuadamente con la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, así como con el resto de las grandes políticas impulsadas por el MAPAMA.

Menor dotación y deficiencias en las infraestructuras en el medio rural

En las zonas rurales se aprecian, en términos generales, deficiencias en la dotación de determinadas infraestructuras y en el acceso a servicios como los transportes, el abastecimiento energético, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el abastecimiento y depuración de agua, o la gestión de residuos.

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural, cuenta entre sus principales objetivos con la necesidad de “dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones”. Sin embargo, las dificultades en su aplicación ha supuesto la práctica paralización de buena parte de las medidas propuestas en este ámbito.

En cualquier caso, la política de desarrollo rural española, con el apoyo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (especialmente el FEDER y el FEADER) contempla diferentes inversiones y medidas dirigidas a prestar servicios básicos a la ciudadanía en los ámbitos de la energía, el medio ambiente, el transporte y las tecnologías de la información y de la comunicación.

La mejora de la movilidad en las áreas rurales, a través de unas adecuadas infraestructuras y servicios de transporte, favorece el desarrollo económico y la creación de empleo, *Infraestructuras de transporte* y contribuye a garantizar la accesibilidad y conectividad, propiciando la cohesión social y territorial. Las infraestructuras viarias y los transportes públicos cobran especial relevancia en estas áreas, dada su estructura y configuración, la baja densidad de población y el envejecimiento, favoreciendo además la accesibilidad de la población rural a los servicios básicos y contribuyendo en última instancia a luchar contra el despoblamiento.

Sin embargo, en términos generales se constata que las infraestructuras de transporte en el medio rural son deficientes, tanto en lo que respecta al número de carreteras como a su estado y mantenimiento, detectándose problemas de accesibilidad entre núcleos rurales y entre estos y las áreas urbanas. Además, el nivel de servicio del transporte público es bajo, en algunas zonas inexistente y en otras se caracteriza por escasas frecuencias.

Resulta necesario, en opinión del CES, desarrollar y renovar las redes secundarias de transporte, con el fin de facilitar el desarrollo de las poblaciones de menor tamaño en el ámbito rural, al tiempo que se requiere una mayor apuesta por los servicios públicos de transporte adaptados a las condiciones específicas de estas áreas.

Por otra parte, es preciso tener en consideración los problemas que pueden generar las redes de infraestructuras de transporte en términos de ocupación y cambio de uso de suelos, así como de fragmentación de los hábitats naturales y de las explotaciones agrarias y paisajes rurales, sin que necesariamente dichas redes faciliten una mayor accesibilidad a las zonas rurales remotas o a la conexión de estas zonas entre sí.

Para el CES, la necesidad de ajustar los sistemas de transporte a los requerimientos de la población de las zonas rurales periféricas y con baja densidad de población debe ser compatible con el respeto de su patrimonio natural, cultural y paisajístico.

El acceso de la ciudadanía y las empresas a los servicios de telecomunicaciones contribuye a corregir el tradicional aislamiento de los núcleos rurales, favoreciendo la cohesión económica y social y la vertebración del territorio.

En particular, la utilización de internet, especialmente a través de la banda ancha, facilita el acceso de la población

Servicios de telecomunicaciones

a la información y a un gran número de servicios, al tiempo que posibilita la comercialización de los productos desde y hacia los núcleos rurales. Disminuye la dependencia de las infraestructuras físicas de transporte, en la medida en que posibilita el comercio electrónico, el desarrollo de la Administración electrónica, la provisión de servicios de salud en línea, la teleformación, o el teletrabajo, contribuyendo, por tanto, a fijar la población.

Sin embargo, a pesar de haberse producido importantes avances en este ámbito, continúa existiendo una brecha digital entre las zonas urbanas y rurales. Así, persisten dificultades y carencias en la cobertura y la calidad de los servicios de telecomunicaciones, especialmente en las conexiones de banda ancha (acceso, velocidad y calidad del acceso) y, en menor medida, en la cobertura de la telefonía móvil y en el acceso a los contenidos multimedia de la televisión y la radio.

El CES propone, por tanto, seguir realizando un esfuerzo especial en las zonas rurales a fin de alcanzar los objetivos de cobertura y uso establecidos en la Agenda Digital. Es preciso seguir impulsando la dotación de las infraestructuras y el despliegue de telefonía móvil e internet de banda ancha en territorios con núcleos de reducida población, además de impulsar la aceptación y difusión de las tecnologías de información y comunicación ampliando la red de centros públicos de internet, formando a las personas en el uso de las TIC y fomentando la ayuda a la innovación tecnológica en el medio rural.

Las mayores carencias relacionadas con la gestión del agua se localizan en los pequeños núcleos de población, debido a su particularidad de zona sensible, su localización

Abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales

descentralizada y la limitación de sus recursos económicos. En términos de infraestructuras, el déficit se focaliza en la insuficiencia de instalaciones para depurar aguas residuales, así como en la obsolescencia de infraestructuras dirigidas a reducir la pérdida de agua en las redes.

Además, el grado de cumplimiento medio de vertidos en los pequeños núcleos de población está en torno al 50 por 100, debido a factores como los elevados costes por falta de economías de escala, limitaciones de financiación y ajustes en los presupuestos de operación y mantenimiento por escasos ingresos municipales, falta de personal especializado, o cuestiones relacionadas con ubicaciones en zonas protegidas.

Para afrontar estos déficit, el CES considera preciso adecuar las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento del agua a las necesidades existentes en el medio rural, lo que precisa de importantes inversiones dirigidas a optimizar el abastecimiento y la calidad del agua para consumo –mediante la aplicación de nuevas tecnologías que reduzcan el consumo energético y generen menos contaminación– así como contribuir a reducir el impacto ambiental provocado por los vertidos, mediante sistemas de depuración adecuados.

Suministro de energía eléctrica

La mayor parte de los núcleos rurales –salvo excepciones en territorios aislados de reducida población– dispone de conexión a la red eléctrica convencional, siendo la calidad del suministro eléctrico el principal problema al que se enfrentan estas localidades, por la existencia de frecuentes cortes de suministro y demoras en la reparación de averías.

En opinión del CES, se hace necesario potenciar en el medio rural el abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad, promoviendo la extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental, a través de fuentes renovables de generación de energía, como la eólica, la solar térmica y la fotovoltaica, o la utilización energética de la biomasa, procedente de residuos agrícolas, ganaderos y forestales. Asimismo, es preciso desarrollar actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia energética, el ahorro de energía y la mejora del servicio eléctrico al usuario.

En términos generales, la producción de residuos per cápita en las zonas rurales no difiere significativamente de la de las zonas urbanas. Sin embargo, en estas áreas se

Recogida y gestión de residuos urbanos

aprecian una serie de carencias, como son los bajos índices de recogida selectiva, la escasez de instalaciones de reciclaje y la lejanía de las plantas de transferencia, tratamiento y selección de residuos. Todo ello, además, implica que en los núcleos rurales la mayor parte de los residuos sean vertidos sin selección previa y, en ocasiones, en vertederos ilegales, con el consiguiente riesgo para la salud y el medio ambiente.

A juicio del CES, la mejora de los servicios de recogida y gestión de residuos urbanos en los núcleos rurales requiere, en primer lugar, la clausura, sellado y restauración de vertederos ilegales de residuos, así como la construcción o mejora de vertederos controlados, instalaciones de compostaje o de biodigestión de la fracción orgánica, instalaciones de separación, reciclaje o valorización, plantas de transferencia, puntos de acopio y demás instalaciones para la gestión de todo tipo de residuos generados dentro de la zona. Además, es necesario establecer un mayor número de puntos limpios, así como realizar campañas de sensibilización y concienciación de la población para la implantación de la recogida selectiva de residuos.

Acceso a servicios y equipamientos básicos

El acceso a los servicios y equipamientos públicos básicos como a otros servicios de proximidad es peor en las zonas rurales. Un 35 por 100 de los hogares en municipios de menos de 10.000 habitantes tenía dificultades en 2012 para acceder a al menos uno de los siguientes servicios: tiendas de alimentación, servicios bancarios, servicios postales, transporte público, servicios sanitarios, y a centros de enseñanza obligatoria. En muchos casos las bajas densidades y elevada dispersión de la población dificultan su mantenimiento, y como consecuencia la población tiene mayores dificultades para acceder a algunos servicios. *Sin embargo, en los servicios regulados es necesario que se exija cobertura territorial, como garantía de igualdad de acceso.*

*Los servicios públicos
y de proximidad en el
entorno rural*

Una parte importante de los esfuerzos de todas las administraciones públicas deberían centrarse en asegurar la plena igualdad en la calidad de los servicios públicos y de los servicios sociales, haciéndolos accesibles a todas las personas. En España, la FEMP elaboró recientemente un listado de medidas respecto a los servicios públicos y sociales, que deberían ser tenidas en cuenta en la Estrategia Nacional frente al reto demográfico, y que este Consejo también comparte.

En las últimas décadas algunas necesidades han sido cubiertas por diputaciones, cabildos, consejos insulares, e incluso comunidades autónomas en el caso de las uniprovinciales, recurriendo a las mancomunidades. *Para el CES sería razonable extender la posibilidad de utilizar las comarcas, como forma de conseguir una reorganización, simplificación y una mayor racionalización en la inversión y el gasto en equipamientos y servicios básicos. De esta forma podrían establecerse áreas funcionales o supramunicipales para poner en marcha redes de servicios y equipamientos (educativos, sanitarios, sistemas de movilidad...) en función de las características socio-demográficas en cada entorno rural concreto (historia, dinámica poblacional, rasgos económicos, paisajísticos, etc.), pero tomando también en consideración las complementariedades en esa escala comarcal (núcleos urbanos y centros de servicios). Además, el CES estima que la necesidad de definir el sistema de núcleos rurales y las políticas de servicios y equipamientos asociadas, implica avanzar en la línea de la*

superación de la concepción de los servicios públicos básicos únicamente desde perspectivas sectoriales, integrándolos en una verdadera política territorial.

Otras claves para su mejora pueden ser, en opinión del CES, aquellas actuaciones que mejoren la accesibilidad a estos servicios, desde el aumento y mejora de las infraestructuras de comunicación, hasta las condiciones o normas que regulan el funcionamiento de los servicios, así como por el incremento de la movilidad derivada del uso de transportes públicos. También es necesaria una mayor coordinación de los servicios a la población, especialmente en el ámbito socio-sanitario, y aumentar de la estabilidad de las plantillas de estos servicios para garantizar una continuidad de la atención prestada a la población.

Entre los muchos factores que determinan la calidad de vida en el medio rural, el funcionamiento de los servicios educativos y sanitarios adquiere una especial importancia. En el año 2012, un 22 por 100 de los hogares en municipios de menos de 10.000 habitantes tenía dificultades para acceder a los servicios sanitarios de atención primaria y un 19 por 100 a los centros de enseñanza obligatoria. La presencia de estos servicios puede ser un factor relevante en el mantenimiento de la población en determinados municipios, y su papel es clave para mantener una cierta estabilidad demográfica en los municipios de menor tamaño y más envejecidos.

Entre las medidas relativas a la mejora de los servicios educativos, el CES quiere destacar la necesidad de un diagnóstico de la situación de la oferta de educación no universitaria en el medio

Servicios educativos y atención sanitaria

rural con el fin de ajustarla a las circunstancias de escolarización de cada zona. Para ello, sería importante que todas las comunidades autónomas elaboraran y mantuvieran actualizados mapas educativos de centros y especialidades con el objeto de determinar los déficits en la oferta educativa, complementar los currículos formativos y evitar así solapamientos y desaprovechamiento de recursos, e identificar otro tipo de medidas necesarias. Respecto a las deficiencias en las infraestructuras educativas en la enseñanza secundaria y formación profesional, en opinión del CES debería planificarse la red de centros, ajustándolos a las expectativas reales del territorio y a sus necesidades específicas de formación. Finalmente, habría que señalar que otras medidas para la mejora de los centros escolares públicos en las zonas rurales, entre las que cabe señalar aquellas que ayuden a mejorar la estabilidad laboral del profesorado, los déficits en infraestructuras, o los recursos educativos.

En cuanto a la atención sanitaria en el medio rural, el Ministerio de Sanidad y Consumo estableció algunas líneas de actuación para mejorar la calidad de la atención atención primaria en el medio rural y, especialmente en zonas aisladas, que, a juicio del CES, deberían ser evaluadas. Este Consejo cree asimismo que para la mejora de los servicios sanitarios en el medio rural deberían haberse hecho efectivas las estrategias de mejora establecidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014) que consideraba necesario fortalecer y mejorar la red de centros de salud de atención primaria, y también mejorar el tiempo de respuesta y los medios de atención inmediata en caso de urgencias, de forma que permita reducir el tiempo

de espera de los potenciales pacientes de todos los núcleos de la zona rural hasta la llegada del medio de transporte (ambulancia UVI o helicóptero) a un máximo de 30 minutos.

Respecto a la atención especializada, las zonas rurales deberían contar con servicios adaptados a sus circunstancias geográficas, demográficas y sociales específicas. En este sentido, existe una creciente necesidad de acondicionar dicha atención al envejecimiento, siendo especialmente importantes los servicios sociosanitarios, el acceso a esta atención de las personas mayores, y la movilidad. *El Programa de Desarrollo Rural Sostenible planteaba la posibilidad de establecer servicios sanitarios especializados itinerantes, al menos en materia de prevención de enfermedades, y en materia de atención a personas de la tercera edad, personas con discapacidad, con dificultades de movilidad, y de atención temprana. Sin embargo, en opinión del CES la falta de aplicación de esta propuesta resta relevancia a la misma, al desconocerse su grado de implantación y eficacia.*

La movilidad es una condición básica para la calidad de vida en muchos de los espacios rurales españoles, en la medida que de esta depende el acceso a los servicios públicos esenciales y de proximidad, pero también para poder cubrir necesidades de la vida cotidiana. En este sentido, hay que señalar que los municipios rurales en los que el tiempo de viaje de sus habitantes para acceder a las ciudades es superior a 45 minutos, considerados “remotos”, representan el 42 por 100 del total de los municipios rurales, y que en estos municipios reside el 30 por 100 de la población rural, es decir, cerca de 2 millones de personas.

*Garantizar la movilidad:
clave en las condiciones
de vida en el medio rural*

En este sentido, en opinión del CES, en las zonas con importantes déficits de movilidad deberían adoptarse las nuevas estrategias y enfoques que más se adapten a las necesidades específicas de cada zona, en el sentido de las propuestas formuladas desde la Unión Europea como de las estrategias que ya han sido adoptadas en algunas comunidades autónomas. Además, se deberían diseñar planes zonales de movilidad espacial pública desde criterios principalmente funcionales y operativos, tanto en líneas de transporte o tamaño de los vehículos, como en horarios, frecuencias de paso, ubicación de las paradas, etc. Así, se podrían diseñar las rutas en función de la localización de diferentes servicios básicos especializados y de proximidad (servicios sanitarios especializados, centros de educación secundaria y superior, servicios de empleo, servicios sociales, bancos, servicios administrativos, comercios, etc.), con el objeto de dar servicio a las pequeñas localidades.

Medio ambiente y medio rural: problemas y oportunidades de desarrollo

Los efectos sobre el medio ambiente asociados al progresivo abandono de los núcleos rurales son, en general, negativos en el medio plazo, al incidir en una mayor pérdida de suelo y exposición de grandes superficies a fenómenos

*Efectos ambientales
ligados al abandono rural*

erosivos, o una menor atención de las masas forestales que resultan más vulnerables a los incendios.

Así, en los núcleos rurales abandonados que no conservan el uso tradicional del territorio, esta situación tiene graves consecuencias paisajísticas a escala local, produciéndose en el corto plazo una intensificación de procesos erosivos y de pérdida de suelo fértil por la desaparición de cobertura vegetal y trabajos de labrado de la tierra. La destrucción de estos hábitats supone la pérdida de un importante patrimonio arquitectónico y artístico y la desaparición de manifestaciones culturales difícilmente recuperables.

Entre los problemas que afronta el medio rural destaca la escasa disponibilidad hídrica, un recurso clave, especialmente en el sector agrícola, que en 2015 consumía el 80,2 por 100 de los recursos hídricos nacionales. El cambio climático está detrás de estos resultados, al intensificar el carácter irregular de las precipitaciones y la pérdida de suelos. La erosión y sedimentación que conlleva esta irregularidad pluviométrica ejerce a su vez efectos negativos sobre la capacidad de almacenamiento de los embalses. *En todo caso, en opinión del CES parece necesario optimizar la capacidad reguladora del agua en España.*

La falta de datos dificulta un buen conocimiento de la situación que, en mayor o menor medida, afecta a todos los embalses y que depende del nivel de erosión del suelo y de la antigüedad de la presa. *Para el CES, sería conveniente optimizar su disponibilidad y actualización. Pero también, y ante una situación de escasez de recursos hídricos como la que atraviesa España, debería adecuarse la red de depuración de aguas residuales a las necesidades actuales en términos de capacidad, renovación de la infraestructura obsoleta y dotación de la energía necesaria para mantener su funcionamiento.*

En la valoración del medio ambiente del ámbito rural son de gran importancia los recursos forestales, cuya gestión sostenible se encuentra al alza en España; sin embargo, algunos servicios ambientales directamente relacionados, como la función hidrológica y protectora del suelo, o su valor recreativo, se ven muy condicionados por los efectos del cambio climático y el abandono del medio rural a través del aumento de la incidencia de incendios forestales. Esta incidencia, causante de procesos erosivos y la consiguiente pérdida de suelo y diversidad biológica, así como de la emisión de gases contaminantes, se ha intensificado entre 2014 y 2017, tanto en términos del número de siniestros (16,5 por 100) como de la superficie afectada (53,9 por 100).

Para ralentizar e invertir esta tendencia el CES opina que cabría intensificar las repoblaciones forestales, aumentando la cuota de las especies denominadas protectoras (entre cuyos objetivos se encuentra la lucha contra la erosión y la conservación y mejora del medio natural), que en los últimos años han sufrido un retroceso significativo.

Diversificación de la actividad económica en el medio rural

Entre las actividades económicas sostenibles del medio rural, debe incluirse una referencia a la producción agrícola y ganadera sostenible a pequeña

escala, familiar y que suministra alimentos de calidad a través de canales cortos y en trato directo con los consumidores. También destacan las cada vez más frecuentes explotaciones rurales con actividades diversificadas, de las que un 60 por 100 se dedican a turismo rural, selvicultura y transformación de productos agrícolas.

España tiene margen, a juicio del CES, para optimizar el turismo de destino en áreas rurales, teniendo en cuenta la desproporción entre turistas residentes y no residentes a favor de los segundos, y dado que en el resto de países europeos las pernoctaciones en destinos rurales son mayores para turistas residentes.

Por otra parte, en los últimos años se está fomentando la producción ecológica, definida como el sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de diversidad biológica, la preservación de recursos naturales, la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales.

La descoordinación institucional afecta a las Administraciones públicas encargadas de la gestión forestal y energética, y de estas con entidades locales, dificultando la puesta en marcha de iniciativas públicas.

Algunas deficiencias subsanables

Para revertir esta tendencia y alcanzar una mayor protección del medio ambiente en el entorno rural español el CES cree necesario que la normativa implicada esté bien trazada de cara al desarrollo rural. Al respecto, sería conveniente impulsar la utilización coordinada de instrumentos de planificación ambiental (Estrategia de Desarrollo Sostenible, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes de Cuenca, Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, etc.), así como el establecimiento de incentivos a las buenas prácticas y de control y evaluación de la calidad ambiental en el marco de los Programas de Desarrollo Rural y del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

En todo caso, la firma del Pacto por una Economía Circular manifiesta la voluntad del gobierno español por avanzar hacia la consecución de un nuevo modelo que permita reducir tanto el uso de recursos no renovables como la generación de residuos.

Recursos patrimoniales en el medio rural: problemas y oportunidades de desarrollo

España cuenta con importantes recursos patrimoniales, cuya mayor parte se distribuye en el entorno rural, ofreciendo grandes posibilidades en términos de desarrollo y sostenibilidad territorial. La importancia de estos radica, además de su cualidad de elemento clave en la cohesión de grupo, en su potencialidad como factor de desarrollo económico. Por ello, la gestión eficiente del patrimonio redundará en una mayor cohesión social y económica, siendo un elemento clave para la sostenibilidad.

Desde el punto de vista de la gestión, en la actualidad se reconoce la necesidad de superar la perspectiva conservacionista para asumir que el patrimonio debe adaptarse a los cambios funcionales y de uso que demanda la sociedad, manteniendo y reforzando su valor colectivo. España se encuentra en un momento clave en la redefinición de las estrategias de gestión y uso de su patrimonio, más allá del tradicional eje de recuperación, conservación y protección.

La búsqueda de nuevas funciones a un patrimonio mayoritariamente circunscrito al ámbito rural, revitalizando estructuras del pasado y dotándolas de sentido en el presente, más allá del puramente identitario, parece ser la línea de actuación óptima. No en vano, la puesta en valor, recuperación y dotación de nuevas funciones al patrimonio en los entornos rurales puede resultar una contribución decisiva a la hora de fijar población en zonas escasamente pobladas. En la actualidad, esa línea se sigue de manera preferente en los entornos urbanos.

En este sentido, se han hecho progresos en los últimos años, avanzando notablemente en la protección y puesta en valor del patrimonio cultural material. Sin embargo, la dimensión inmaterial se encuentra aun escasamente protegida. *Por ello el CES entiende que es necesario incrementar el esfuerzo para una plena puesta en valor de sus contenidos, inventariando y poniendo en funcionamiento programas de salvaguarda.*

El CES opina asimismo que la dotación de nuevas funcionalidades –o la recuperación de las tradicionales– a esos elementos patrimoniales debe dar, en todo caso, prioridad a los usos de la población local, evitando su conversión en meros instrumentos de atracción turística.

Esa dotación de sentido dentro del propio contexto social de los bienes culturales y paisajísticos promueve una mayor identificación de las poblaciones locales con su patrimonio, lo que redundará en una mayor sensibilidad y preocupación por su mantenimiento y protección de amenazas como, entre otras, el expolio con cualquier fin.

El patrimonio como vector de desarrollo económico

El patrimonio es un activo fundamental en las estrategias de desarrollo territorial. En este sentido, el turismo rural constituye una de las bases de la diversificación económica de las zonas rurales, aunque, tal como se ha identificado en el PNDR, no está exento de riesgo de masificación, lo que puede tener efectos ambientales negativos en ausencia de una regulación adecuada.

El CES quiere resaltar que el mayor o menor éxito de un destino turístico de carácter patrimonial está íntimamente relacionado con la coordinación de distintas políticas (medio ambiente, cultura, ordenación territorial y turismo entre otras), así como de la planificación explícita de la política turística. La demanda creciente requiere de una correcta organización de los destinos patrimoniales en términos territoriales, de oferta cultural, de infraestructuras de hostelería y de rutas e itinerarios, entre otras.

Políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural

El desarrollo rural es un concepto amplio y complejo pero que, en líneas generales, se refiere al proceso de mejora de las condiciones de vida de la población rural a partir de acciones emprendidas en los ámbitos sociodemográficos, económicos, culturales y medioambientales.

Su desarrollo en el ámbito de la política europea ha experimentado importantes mejoras en las últimas dos décadas, desde que el desarrollo rural pasara a conformar el segundo pilar de la PAC, habiendo logrado que los Estados miembros y las regiones hayan adoptado numerosas medidas con el fin de reequilibrar las oportunidades económicas entre las zonas rurales y urbanas, y estabilizar la cohesión.

Con todo, los avances producidos en el ámbito del desarrollo rural en estos años han sido insuficientes y muy desiguales entre regiones, debido en buena parte al escaso peso del desarrollo rural en el conjunto de las políticas europeas. Además, la política europea de desarrollo rural ha mostrado limitaciones para incorporar los nuevos retos que han ido surgiendo, como la globalización, las nuevas tecnologías, la agudización de los problemas de despoblamiento de las zonas rurales o los requerimientos medioambientales, entre otros. Cuestiones que están siendo debatidas en el ámbito de reforma de la PAC.

Avance insuficiente y desigual de la política europea de desarrollo rural

En relación con el problema específico del despoblamiento de las zonas rurales, algunos organismos europeos han solicitado una mayor atención a los retos sociodemográficos en la configuración de las futuras prioridades europeas. Todo ello teniendo en cuenta que la reciente crisis financiera ha tenido un fuerte impacto en las políticas sociales de las zonas escasamente pobladas y con baja densidad de población y que, además, según las proyecciones demográficas y económicas realizadas por la Comisión Europea, el número de regiones “menos desarrolladas” aumentará en los próximos años.

Por todo ello el CES estima que sería conveniente un compromiso aún mayor por parte de la Unión Europea ante los retos que plantea el despoblamiento y el desarrollo rural en su conjunto, mediante la puesta en marcha de una estrategia europea sobre el cambio demográfico que incorpore el problema del despoblamiento, que cuente el suficiente respaldo de los programas de financiación europeos, que mejore la coordinación entre los mismos y que trate además de mejorar su eficacia, en línea con las recomendaciones de organismos europeos como el CESE o el Parlamento Europeo.

España, por su parte, cuenta con una política nacional de desarrollo rural desde 2007, la Ley de Desarrollo rural sostenible (LDRS), que fue dictaminada por el Consejo Económico y Social. Esta Ley, sin embargo, y a pesar de contar con un instrumento de aplicación, como es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, ha carecido de una aplicación efectiva.

Falta de aplicación efectiva de una política nacional de desarrollo rural y escaso nivel de ejecución del PNDR

Las principales medidas de políticas públicas adoptadas para el desarrollo económico, social y medioambiental de las zonas rurales en España son, por tanto, las integradas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020 y, con carácter específico para el ámbito regional, en los programas de desarrollo rural autonómicos (PDRs). Programas, todos ellos que tienen como referencia la política europea de desarrollo rural para el periodo 2014-2020, encuadradas en el marco de la PAC.

El PNDR cuenta con una asignación FEADER de 238 millones de euros. El resto de los fondos FEADER (8.300 millones de euros) ha sido distribuido entre los PDRs en el Marco Nacional. El reparto se realizó utilizando indicadores económicos, medioambientales y territoriales relacionados con los objetivos de la política de desarrollo rural, tratando de garantizar que ninguna comunidad autónoma recibiese una cantidad inferior al 90 por 100 de su asignación en el periodo anterior (2007-2013).

Atendiendo a la asignación presupuestaria del FEADER por medidas de los PDRs españoles, se observa una concentración del presupuesto (31,5 por 100) en las inversiones en activos físicos, seguido de las inversiones forestales (16,3 por 100) y de las medidas relacionadas con el agroambiente y clima (10,5 por 100). Asimismo, y en cumplimiento con los requisitos exigidos por el Reglamento europeo, todos los PDRs superan el 5 por 100 destinado al LEADER.

Las evaluaciones sobre el grado de aplicación y desarrollo del PNDR, si bien se refieren a los primeros años de su aplicación, muestran que el ritmo desarrollo está siendo lento y desigual en relación a las medidas, dando como cómputo global un nivel de ejecución bajo, lo que implicaba un riesgo elevado de incumplimiento de los objetivos del PNDR para el final del periodo de su programación. Si bien existen razones coyunturales que explicarían la escasa ejecución del PNDR, casi todas relacionadas con las dificultades de tramitación legislativa por la provisionalidad del gobierno durante un año, lo cierto es que no se trata un problema nuevo.

Así, el Informe de seguimiento de los PDRs para el periodo 2007-2013, elaborado por el Ministerio de Agricultura, ponía de manifiesto que la ejecución financiera acumulada de los programas regionales para dicho periodo, apenas alcanzaba el 66,5 por 100, existiendo diferencias importantes entre los programas regionales: Andalucía y Castilla-La Mancha, que conjuntamente representaban el 40 por 100 del presupuesto programado, apenas alcanzaban en cada caso un grado de ejecución del 62 por 100, frente a Navarra y Cantabria cuya ejecución presupuestaria era próxima al 90 por 100.

España, pues, carece de una política rural de Estado, dada la inaplicación efectiva de la Ley de Desarrollo sostenible del medio rural aprobada en 2007 (LDSMR), y ha venido cubriendo este vacío político y legislativo únicamente con la aplicación de la política comunitaria sobre desarrollo rural cuyo grado de ejecución, sin embargo, viene siendo bajo y desigual a nivel territorial.

Ante esta situación, y dada la gravedad de la situación de las zonas rurales, se han puesto en marcha diversas iniciativas. Así, la Comisión de Agricultura, Alimentación y

Medio Ambiente del Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de ley, en febrero de 2017, en la que se insta al Gobierno a reactivar y aplicar de forma efectiva la LDSMR y a adoptar las medidas incluidas en la misma.

Por otro lado, y con carácter más específico, la agenda política ha incorporado la problemática del despoblamiento de las zonas rurales. En 2015 el Senado creó una comisión específica al respecto en la que hicieron propuestas de medidas dirigidas a combatir el despoblamiento. Más recientemente, la Conferencia de presidentes, en su reunión del 17 de enero de 2017, acordó impulsar medidas específicas al respecto y encomendó al Gobierno de la Nación, con la colaboración de las distintas Administraciones públicas, la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico de naturaleza global y transversal. El Gobierno, por su parte, aprobó el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se ha creado la figura del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, que se encargará de elaborar y desarrollar dicha Estrategia Nacional, la cual ha de recoger el conjunto de propuestas, medidas y actuaciones necesarias para alcanzar el equilibrio de la pirámide poblacional.

En definitiva, no cabe duda de que las zonas rurales configuran una fuente de riqueza económica, cultural y social que, sin embargo, se ha visto mermada en los últimos años. El deterioro y empobrecimiento de la economía, el empleo o las infraestructuras sociales de las zonas rurales, entre otros, ha mermado la calidad de vida de su población, dando como resultado un serio problema de despoblamiento rural que no hace sino ahondar en dicho deterioro. Y sin embargo, el desarrollo rural en España es vital, no solo para garantizar el bienestar y la calidad de vida de las zonas rurales, sino también el del conjunto del territorio nacional.

*Retos de las políticas
de desarrollo rural
sostenible*

La mayoría de los problemas de las zonas rurales, sin embargo, no son nuevos. Ya una década atrás la LDRS hacía un diagnóstico de estos territorios que no ha cambiado, aunque sí empeorado en los últimos años, lo que hace necesario un esfuerzo mayor del que se ha venido desarrollando con el fin de poder paliar esta situación.

Por todo lo anterior, el CES entiende que es necesario retomar e impulsar de manera decidida la LDRS con el fin de tener una estrategia de país que, además, guíe y adapte al ámbito nacional las orientaciones y directrices procedentes de la Unión Europea. Se hace necesario, además, la puesta en marcha de medidas consensuadas en el marco de la Estrategia Nacional, con el fin de contribuir a un tratamiento amplio y transversal de este problema.

Para el CES sería necesario asimismo mejorar el grado de ejecución y desarrollo del PNDR con el fin de maximizar la eficacia y eficiencia de las ayudas europeas dirigidas a mejorar el desarrollo rural.

A este respecto, resulta patente la necesidad de avanzar en un esquema de gobernanza basado en el principio de cooperación que, con pleno respeto a la distribución territorial

y administrativa de competencias en vigor, facilite un desarrollo e implementación eficaz del conjunto de políticas relevantes para el medio rural que se llevan a cabo en España. En este sentido, el CES entiende que se trata de avanzar en la cooperación vertical y horizontal entre administraciones para el desarrollo rural. Aquí las administraciones locales tendrían un papel destacado, pudiendo incluso poner en marcha mecanismos interadministrativos para ayudar a la puesta en marcha y financiación de actuaciones.

En paralelo a la mejora de la gobernanza de las políticas rurales, el CES opina que se debería avanzar en el desarrollo de políticas de evaluación con el fin de garantizar no solo el control de la ejecución del gasto, sino también para aumentar en la racionalidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas dirigidas a mejorar el desarrollo rural, y todo ello sustentado con un presupuesto nacional que sea capaz de complementar adecuadamente las ayudas procedentes de la PAC.

El CES considera que, en la situación global económica y social en la que nos encontramos, es imprescindible el refuerzo de medidas públicas y privadas para garantizar el bienestar de la población rural en España, porque ello tendrá una repercusión positiva a todos los niveles en el conjunto del territorio nacional y comunitario. Solo desde una perspectiva integral de modernización, planificación y actuaciones de desarrollo integral que favorezcan el crecimiento económico, del empleo, adecuación y mejora de las estructuras agrarias e infraestructuras rurales, de los planes educativos y formativos y de los servicios sociales y sanitarios (entre otros) se podrá lograr el asentamiento poblacional, especialmente de jóvenes y mujeres, que el medio rural español necesita.

Anexo. Análisis DAFO de territorios pertenecientes al medio rural

a) REGIONES MONTAÑOSAS	
b) FORTALEZAS	c) DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio natural basado en la biodiversidad y los paisajes de gran diversidad: altitud, relieve, clima, especies...Patrimonio cultural y arquitectónico. • Contexto ecológico privilegiado: en estas zonas se concentran los espacios naturales mejor conservados en España. Espacios protegidos. • Formas de vida específicas con atractivo para ciertos sectores de la sociedad. • Valorización de las zonas rurales por parte de una población concentrada en las ciudades como espacio para el ocio. • Tradición del turismo rural en estas zonas con menor estacionalidad que en otras • Sector agroalimentario artesanal con imagen de calidad. • Los recursos naturales de la montaña, ordenados y adecuadamente aprovechados, son una garantía contra su desdoblamiento. • Practicas trashumantes con gran valor ecológico y cultural. • Práctica de la ganadería extensiva asociada a valores y servicios ambientales y con capacidad de gestión del territorio. • Permanencia de mecanismos de gestión de los bienes comunes muy adecuados a los valores que conservan estas áreas. • Pastos permanentes y bosques captadores de CO2 y ligados a la biodiversidad. • Papel de los bosques en la prevención de riesgos de erosión, desprendimientos, inundaciones, etc. • Multifuncionalidad inducida por el hombre de las montañas: actividades forestales, ganadería, minería, abastecimiento de aguas, producción eléctrica, turismo de naturaleza, montañismo, senderismo, patrimonio, paisaje... 	<ul style="list-style-type: none"> • Aislamiento de los núcleos de montaña y dificultades de comunicación. • Zonas poco pobladas, en general, con población envejecida, pérdida de población en edad activa, y población flotante. • Necesidad de pluriactividad de los habitantes de estas zonas. • Dureza de las condiciones de vida para sus pobladores. • Mayor coste de construcción y mantenimiento de infraestructuras. • Menor rentabilidad de la ganadería extensiva, base económica de muchas de estas zonas, junto a actividades forestales. • Presión del turismo sobre el medio natural. • Estacionalidad del turismo y otras actividades económicas. • Fragilidad de los ecosistemas ante el escenario del cambio climático aparte de otros factores. • Débil accesibilidad a servicios públicos básicos. • Menos implantación de las TIC en estas zonas. • Riesgos ambientales elevados (incendios forestales, abandono de prácticas tradicionales, etc.) • Envejecimiento y preponderancia masculina en la edad de trabajo y estudio • Destrucción de actividades económicas “vernáculos”. Desaparición de la agricultura multifuncional. • Pérdida de sistemas de conocimiento local, de sistemas de organización social y del auto abastecimiento • Pérdida de razas ganaderas, cultivos y biodiversidad agraria. Desestructuración del paisaje campesino. Inicio del asilvestramiento y la renaturalización del monte. • Aumento de desequilibrios entre poblaciones silvestres; aumento poblacional de las especies oportunistas; incremento de algunos riesgos ambientales y de la presión urbanística y nuevos usos no compatibles.
d)	<ul style="list-style-type: none"> e) • Efecto patente del cambio climático, sobre todo a mayores altitudes.
f) RETOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Soluciones para preservar y poner en valor los activos territoriales, entre ellos el patrimonio natural, arquitectónico, cultural y paisajístico. • Incidir en la preservación y mejora de los hábitats dependientes de la agricultura y velar por un modelo de agricultura respetuoso con el entorno y con la diversidad biológica, económicamente viable y socialmente aceptable, asegurando el mantenimiento de las actividades agrícolas y ganaderas en las zonas de montaña. • Potenciar el desarrollo de ecosistemas forestales productivos a la vez que se mantiene su valor ambiental, mediante la aplicación de una silvicultura adaptada a las características de estas zonas y potenciando sus valores frente a las demandas actuales del mercado. • Garantizar la actividad económica y la ocupación laboral durante todo el año, estimulando la diversificación económica, para favorecer el crecimiento demográfico y la fijación de residentes permanentes para garantizar la masa crítica imprescindible para el mantenimiento de la sostenibilidad económica, ambiental y social. 	

- Necesidad de atracción de nuevas poblaciones y preservación de la existente.
- Potenciar la integración y conectividad de las regiones montañosas, incidiendo especialmente en la incorporación a las TIC.
- Mejorar la productividad, competitividad y diversificación de las actividades turísticas y comercia
- Potenciar la mejora de la rentabilidad económica de los productores agrarios y mejorar las PYME y microempresas agroalimentarias. Por otro lado, promover la excelencia en los productos generados y que se identifiquen con una imagen de calidad.
- Potenciar los sistemas agroecológicos como alternativa de producción sostenible en las zonas de montaña.
- Mejorar la gestión y revalorización de residuos agroganaderos y forestales, respetando la jerarquía europea de residuos.
- Fomentar el desarrollo económico y la innovación de estas zonas a través de la innovación de actividades tradicionales, y el impulso de otras nuevas (energía, gestión del patrimonio) para lo que es necesaria la formación, la difusión de conocimiento, asesoramiento, e investigación. Uso sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua.
- Mejorar el acceso de a toda la población a servicios públicos asequibles y de calidad, adoptando fórmulas específicas de organización en áreas de baja demanda. Favorecer la creación y conservación de sumideros de carbono.
- Necesidad de una agricultura viable económicamente a través de la pluriactividad.

g)

h) REGIONES ESCASAMENTE POBLADAS

i) FORTALEZAS

- Menor presión sobre el medio natural.
- Espacios más saludables por la no existencia de aglomeraciones.
- Mayor riqueza en biodiversidad.
- Patrimonio natural, paisajístico, agrario y forestal.

j) DEBILIDADES

- Áreas con déficits estructurales y problemas demográficos.
- Menor capacidad de explotar economías de escala.
- Mercados con menor potencial por falta de masa crítica y mayores costes.
- Infraestructuras en red: menos rentables (transporte, energía y telecomunicaciones)
- Dificultades en el acceso a servicios básicos.
- Dificultades en el acceso, especialmente para las mujeres, a servicios básicos y a los recursos.

k) RETOS

- Potenciar la Administración electrónica y el uso de las TIC.
- Soluciones para preservar y poner en valor los activos territoriales estratégicos, entre ellos el patrimonio natural, cultural y paisajístico.
- Incidir en la preservación del medioambiente y de la diversidad biológica, económicamente viable.
- Reforzar sectores tradicionales fundamentales: agricultura, el turismo y el agroalimentario, velando por modelos respetuosos con el entorno y con la diversidad biológica.
- Lograr un modelo de organización social que mejore el acceso a los recursos y servicios y que facilite el desarrollo personal de las mujeres como garantía de la cohesión territorial.

l)

m) ZONAS PREDOMINANTEMENTE RURALES

n) FORTALEZAS

- Existencia en el Sur peninsular de policentrismo marcado por ciudades medias.
- Menor disminución del PIB per cápita desde el comienzo de la crisis en las zonas predominantemente rurales.
- Amplia superficie de hábitats y gran número de especies que contribuyen a una mayor biodiversidad.
- Formas de vida atractivas para sectores de población urbana.
- Atractivos locales basados en el patrimonio natural, cultural y paisajístico.

o) DEBILIDADES

- Alto porcentaje de superficie considerada desierto poblacional.
- Incremento del despoblamiento en los NUTs3 más rurales.
- Alto grado de envejecimiento (sobre todo femenino), con una tendencia a una mayor migración desde estas zonas. Esto implica mayor tasa de dependencia. (menos pronunciada en zonas como el sur peninsular). Proporción muy baja de población en edad de trabajo y estudios más avanzados (sobre todo en el caso de las mujeres). Con diferencias entre zonas.

- Disponibilidad de espacios para el ocio y deportes al aire libre.
 - Demanda creciente de productos de estas zonas de menor impacto ambiental y con características beneficiosas sobre la salud.
- p)
- Mayor tasa de paro que las zonas intermedias y urbanas.
 - Mayor tasa de pobreza en las zonas escasamente pobladas (mayor en el Sur de la península y Canarias).
 - Baja aportación al PIB de las zonas predominantemente rurales, con mayor peso del empleo del sector primario y construcción que en otras zonas y bajo peso relativo de sectores como comercio u hostelería.
 - Actividades económicas generalmente aisladas donde es difícil la innovación.
 - Escasez de infraestructuras y servicios frente a las zonas urbanas.
 - Dificultades específicas de acceso de las mujeres a servicios básicos y a los recursos.
 - Dificultades específicas de acceso de las mujeres al trabajo en estas zonas.
 - Problemas de accesibilidad, agravada por el déficit en algunas zonas, de infraestructuras de ancho de banda de calidad.

q) RETOS

- Potenciar iniciativas que favorezcan las sinergias entre los diferentes sectores económicos de las zonas rurales y aprovechen los atractivos locales a la vez que se favorezca su relación con las zonas urbanas.
- Mejorar los sistemas de comercialización para los productos de las zonas rurales asociándolos a las características positivas de estas zonas.
- Potenciar el desarrollo territorial más basado en el policentrismo, que genere oportunidades de creación de riqueza preservando el medio natural.
- Potenciar el turismo rural intentando romper con su estacionalidad y haciendo del mismo el punto de encuentro de diversas actividades económicas para la conservación de sus usos y costumbres, contribuyendo al desarrollo rural sostenible.
- Poner en valor el patrimonio y sus recursos, potenciando las relaciones urbano rurales, siempre desde el respeto hacia la especificidad local para conseguir una mayor cohesión social, económica, y territorial.
- Desarrollar sistemas de transporte colectivo que faciliten el acceso a y desde las zonas rurales.
- Incidir en la conservación del medioambiente, la calidad del agua y la reducción de emisiones.
- Uso sostenible de los recursos naturales.
- Promover redes de cooperación entre todos los tipos de territorios buscando la complementariedad y la sinergia entre ellos.
- Diversificación e innovación de las actividades económicas para contribuir a la estabilización de rentas de estas zonas, promoviendo la modernización empresarial, emprendimiento y autoempleo.
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la gestión adecuada de infraestructuras, servicios y equipamientos básicos.
- Potenciar la ubicación de actividades industriales relacionadas (como alimentación o madera) en estas zonas.
- Potenciar el empleo femenino como fuente de estabilidad demográfica de estas zonas.
- Potenciar el uso y el acceso a las TIC.

r) REGIONES MONTAÑOSAS

s) FORTALEZAS

- Patrimonio natural basado en la biodiversidad y los paisajes de gran diversidad: altitud, relieve, clima, especies...Patrimonio cultural y arquitectónico.
- Contexto ecológico privilegiado: en estas zonas se concentran los espacios naturales mejor conservados en España. Espacios protegidos.
- Formas de vida específicas con atractivo para ciertos sectores de la sociedad.

t) DEBILIDADES

- Aislamiento de los núcleos de montaña y dificultades de comunicación.
- Zonas poco pobladas, en general, con población envejecida, pérdida de población en edad activa, y población flotante.
- Necesidad de pluriactividad de los habitantes de estas zonas.
- Dureza de las condiciones de vida para sus pobladores.

- Valorización de las zonas rurales por parte de una población concentrada en las ciudades como espacio para el ocio.
- Tradición del turismo rural en estas zonas con menor estacionalidad que en otras
- Sector agroalimentario artesanal con imagen de calidad.
- Los recursos naturales de la montaña, ordenados y adecuadamente aprovechados, son una garantía contra su despoblamiento.
- Prácticas trashumantes con gran valor ecológico y cultural.
- Práctica de la ganadería extensiva asociada a valores y servicios ambientales y con capacidad de gestión del territorio.
- Permanencia de mecanismos de gestión de los bienes comunes muy adecuados a los valores que conservan estas áreas.
- Pastos permanentes y bosques captadores de CO2 y ligados a la biodiversidad.
- Papel de los bosques en la prevención de riesgos de erosión, desprendimientos, inundaciones, etc.
- Multifuncionalidad inducida por el hombre de las montañas: actividades forestales, ganadería, minería, abastecimiento de aguas, producción eléctrica, turismo de naturaleza, montañismo, senderismo, patrimonio, paisaje...
- Mayor coste de construcción y mantenimiento de infraestructuras.
- Menor rentabilidad de la ganadería extensiva, base económica de muchas de estas zonas, junto a actividades forestales.
- Presión del turismo sobre el medio natural.
- Estacionalidad del turismo y otras actividades económicas.
- Fragilidad de los ecosistemas ante el escenario del cambio climático aparte de otros factores.
- Débil accesibilidad a servicios públicos básicos.
- Menos implantación de las TIC en estas zonas.
- Riesgos ambientales elevados (incendios forestales, abandono de prácticas tradicionales, etc.)
- Envejecimiento y preponderancia masculina en la edad de trabajo y estudio
- Destrucción de actividades económicas “vernáculos”. Desaparición de agricultura multifuncional.
- Pérdida de sistemas de conocimiento local, de sistemas de organización social y del auto abastecimiento
- Pérdida de razas ganaderas, cultivos y biodiversidad agraria. Desestructuración del paisaje campesino. Inicio del asilvestramiento y la renaturalización del monte.
- Aumento desequilibrios entre poblaciones silvestres; aumento población especies oportunistas; incremento de algunos riesgos ambientales y de la presión urbanística y nuevos usos no compatibles.
- Efecto patente del cambio climático, sobre todo a mayores altitudes.

u) RETOS

- Soluciones para preservar y poner en valor los activos territoriales, entre ellos el patrimonio natural, arquitectónico, cultural y paisajístico.
- Incidir en la preservación y mejora de los hábitats dependientes de la agricultura y velar por un modelo de agricultura respetuoso con el entorno y con la diversidad biológica, económicamente viable y socialmente aceptable, asegurando el mantenimiento de las actividades agrícolas y ganaderas en las zonas de montaña.
- Potenciar el desarrollo de ecosistemas forestales productivos a la vez que se mantiene su valor ambiental, mediante la aplicación de una silvicultura adaptada a las características de estas zonas y potenciando sus valores frente a las demandas actuales del mercado.
- Garantizar la actividad económica y la ocupación laboral durante todo el año, estimulando la diversificación económica, para favorecer el crecimiento demográfico y la fijación de residentes permanentes para garantizar la masa crítica imprescindible para el mantenimiento de la sostenibilidad económica, ambiental y social.
- Necesidad de atracción de nuevas poblaciones y preservación de la existente.
- Potenciar la integración y conectividad de las regiones montañosas, incidiendo especialmente en la incorporación a las TIC.
- Mejorar la productividad, competitividad y diversificación de las actividades turísticas y comercia
- Potenciar la mejora de la rentabilidad económica de los productores agrarios y mejorar las PYME y microempresas agroalimentarias. Por otro lado, promover la excelencia en los productos generados y que se identifiquen con una imagen de calidad.
- Potenciar los sistemas agroecológicos como alternativa de producción sostenible en las zonas de montaña.
- Mejorar la gestión y revalorización de residuos agroganaderos y forestales, respetando la jerarquía europea de residuos.
- Fomentar el desarrollo económico y la innovación de estas zonas a través de la innovación de actividades tradicionales, y el impulso de otras nuevas (energía, gestión del patrimonio) para lo que es necesaria la formación, la difusión de conocimiento, asesoramiento, e investigación. Uso sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua.
- Mejorar el acceso de a toda la población a servicios públicos asequibles y de calidad, adoptando fórmulas específicas de organización en áreas de baja demanda. Favorecer la creación y conservación de sumideros de carbono.
- Necesidad de una agricultura viable económicamente a través de la pluriactividad.

v) REGIONES ESCASAMENTE POBLADAS**w) FORTALEZAS**

- Menor presión sobre el medio natural.
- Espacios más saludables por la no existencia de aglomeraciones.
- Mayor riqueza en biodiversidad.
- Patrimonio natural, paisajístico, agrario y forestal.

x) DEBILIDADES

- Áreas con déficits estructurales y problemas demográficos.
- Menor capacidad de explotar economías de escala.
- Mercados con menor potencial por falta de masa crítica y mayores costes.
- Infraestructuras en red: menos rentables (transporte, energía y telecomunicaciones)
- Dificultades en el acceso a servicios básicos.
- Dificultades en el acceso, especialmente para las mujeres, a servicios básicos y a los recursos.

y) RETOS

- Potenciar la Administración electrónica y el uso de las TIC.
- Soluciones para preservar y poner en valor los activos territoriales estratégicos, entre ellos el patrimonio natural, cultural y paisajístico.
- Incidir en la preservación del medioambiente y de la diversidad biológica, económicamente viable.
- Reforzar sectores tradicionales fundamentales: agricultura, el turismo y el agroalimentario, velando por modelos respetuosos con el entorno y con la diversidad biológica.
- Lograr un modelo de organización social que mejore el acceso a los recursos y servicios y que facilite el desarrollo personal de las mujeres como garantía de la cohesión territorial.

z) ZONAS PREDOMINANTEMENTE RURALES**aa) FORTALEZAS**

- Existencia en el Sur peninsular de policentrismo marcado por ciudades medias.
- Menor disminución del PIB per cápita desde el comienzo de la crisis en las zonas predominantemente rurales.
- Amplia superficie de hábitats y gran número de especies que contribuyen a una mayor biodiversidad.
- Formas de vida atractivas para sectores de población urbana.
- Atractivos locales basados en el patrimonio natural, cultural y paisajístico.
- Disponibilidad de espacios para el ocio y deportes al aire libre.
- Demanda creciente de productos de estas zonas de menor impacto ambiental y con características beneficiosas sobre la salud.

cc)

bb) DEBILIDADES

- Alto porcentaje de superficie considerada desierto poblacional.
- Incremento del despoblamiento en los NUTs3 más rurales.
- Alto grado de envejecimiento (sobre todo femenino), con una tendencia a una mayor migración desde estas zonas. Esto implica mayor tasa de dependencia. (menos pronunciada en zonas como el sur peninsular). Proporción muy baja de población en edad de trabajo y estudios más avanzados (sobre todo en el caso de las mujeres). Con diferencias entre zonas.
- Mayor tasa de paro que las zonas intermedias y urbanas.
- Mayor tasa de pobreza en las zonas escasamente pobladas (mayor en el Sur de la península y Canarias).
- Baja aportación al PIB de las zonas predominantemente rurales, con mayor peso del empleo del sector primario y construcción que en otras zonas y bajo peso relativo de sectores como comercio u hostelería.
- Actividades económicas generalmente aisladas donde es difícil la innovación.
- Escasez de infraestructuras y servicios frente a las zonas urbanas.
- Dificultades específicas de acceso de las mujeres a servicios básicos y a los recursos.
- Dificultades específicas de acceso de las mujeres al trabajo en estas zonas.
- Problemas de accesibilidad, agravada por el déficit en algunas zonas, de infraestructuras de ancho de banda de calidad.

dd) RETOS

- Potenciar iniciativas que favorezcan las sinergias entre los diferentes sectores económicos de las zonas rurales y aprovechen los atractivos locales a la vez que se favorezca su relación con las zonas urbanas.
- Mejorar los sistemas de comercialización para los productos de las zonas rurales asociándolos a las características positivas de estas zonas.
- Potenciar el desarrollo territorial más basado en el policentrismo, que genere oportunidades de creación de riqueza preservando el medio natural.
- Potenciar el turismo rural intentando romper con su estacionalidad y haciendo del mismo el punto de encuentro de diversas actividades económicas para la conservación de sus usos y costumbres, contribuyendo al desarrollo rural sostenible.
- Poner en valor el patrimonio y sus recursos, potenciando las relaciones urbano rurales, siempre desde el respeto hacia la especificidad local para conseguir una mayor cohesión social, económica, y territorial.
- Desarrollar sistemas de transporte colectivo que faciliten el acceso a y desde las zonas rurales.
- Incidir en la conservación del medioambiente, la calidad del agua y la reducción de emisiones.
- Uso sostenible de los recursos naturales.
- Promover redes de cooperación entre todos los tipos de territorios buscando la complementariedad y la sinergia entre ellos.
- Diversificación e innovación de las actividades económicas para contribuir a la estabilización de rentas de estas zonas, promoviendo la modernización empresarial, emprendimiento y autoempleo.
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la gestión adecuada de infraestructuras, servicios y equipamientos básicos.
- Potenciar la ubicación de actividades industriales relacionadas (como alimentación o madera) en estas zonas.
- Potenciar el empleo femenino como fuente de estabilidad demográfica de estas zonas.
- Potenciar el uso y el acceso a las TIC.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Acuerdo de Asociación 2014-2020*.

INFORME SOBRE EL MEDIO RURAL Y SU VERTEBRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidente:	Juan José Álvarez Alcalde (grupo tercero, ASAJA)
Vicepresidente:	José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (grupo tercero, ARVI)
Grupo primero:	Luis Burgos Díaz (CIG) Salce Elvira Gómez (CCOO) José Manuel Morán Criado (UGT) Evangelina Naranjo Márquez (UGT) Ana Sánchez Navarro (CCOO) Cecilia Sanz Fernández (CCOO) Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
Grupo segundo:	Eduardo Aréchaga Cilleruelo (CEOE-CEPYME) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME) Jorge de Saja González (CEOE-CEPYME) Félix Peinado Castillo (CEOE-CEPYME) Edita Pereira Omil (CEOE-CEPYME) Álvaro Schweinfurth Enciso (CEOE-CEPYME)
Grupo tercero:	Jerónima Bonafe Ramis (CEPES) Javier Ojeda González-Posada (APROMAR) José Basilio Otero Rodríguez (FNCP) Domiciano Pastor Martínez (UPA)
Suplentes:	José María Algora Jiménez (CEPES) Julián Ariza Rico (CCOO) María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT) Héctor Maravall Gómez-Allende (CCOO) Eduardo Navarro Villarreal (COAG) Dionís Oña Martín (UGT) Eva Silván Delgado (CCOO)
Coordinadores de los grupos:	Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME) Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG) Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.

Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo:

Edelmira Barreira (comisionada del Gobierno para el Reto Demográfico)
Esperanza Orellana (directora general de Desarrollo Rural y Política Forestal)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Reyes de Blas Gómez (coordinadora)

Myriam Benyakhlef Domínguez
Emma Cerviño Cuerva
Natalia Fernández Durán
Magdalena del Llano Señarís
M.^a Victoria Mestre Martínez



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

