

**INFORME 02|2021**  
UN MEDIO RURAL  
VIVO Y SOSTENIBLE

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 803-2021

*Colección Informes*

Número 02/2021

La reproducción de este informe  
está permitida citando su procedencia.  
Primera edición, agosto de 2021

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 extraordinaria del Pleno del día 7 de julio de 2021.

*Edita y distribuye*  
Consejo Económico y Social  
Huertas, 73  
28014 Madrid. España  
Tel.: 91 429 00 18  
Fax: 91 429 42 57  
[publicaciones@ces.es](mailto:publicaciones@ces.es)  
[www.ces.es](http://www.ces.es)  
ISBN: 978-84-8188-402-9  
Depósito legal: M-23.981-2021

*Imprime*  
S.G. Servicios Gráficos, S.L.

Sesión extraordinaria del Pleno de 7 de julio de 2021

# INFORME 02|2021

## UN MEDIO RURAL VIVO Y SOSTENIBLE



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA



## ÍNDICE



## INTRODUCCIÓN

11

## CAPÍTULO I. SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MEDIO

|  |    |
|--|----|
| RURAL ESPAÑOL  | 18 |
| 1. ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS  | 19 |
| 1.1. La población rural. El problema del despoblamiento                | 20 |
| 1.2. Nuevas medidas para afrontar el reto demográfico                  | 28 |
| 2. ECONOMÍA Y EMPLEO   | 33 |
| 2.1. Actividad económica y tejido empresarial                          | 33 |
| 2.2. El empleo en el medio rural                                       | 47 |
| 2.3. La digitalización de la actividad productiva en las áreas rurales | 56 |

## CAPÍTULO II. INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS

|   |     |
|---|-----|
| 63  |     |
| 1. INFRAESTRUCTURAS   | 66  |
| 1.1. Telecomunicaciones   | 67  |
| 1.2. Infraestructuras de transporte                             | 71  |
| 1.3. Abastecimiento y saneamiento de agua                       | 73  |
| 1.4. Suministro de energía                                      | 77  |
| 2. CONECTIVIDAD, MOVILIDAD Y SERVICIOS                          |     |
| EN EL MEDIO RURAL   | 80  |
| 2.1. Brecha digital y acceso a servicios en el medio rural      | 83  |
| 2.2. Nueva movilidad para el acceso a equipamientos y servicios | 96  |
| 2.3. Servicios básicos: novedades, avances y tendencias         | 100 |
| 2.3.1. Educación  | 102 |
| 2.3.2. Atención sanitaria en el medio rural                     | 108 |
| 2.3.3. La atención a la dependencia                             | 113 |

## CAPÍTULO III. PATRIMONIO AMBIENTAL, HISTÓRICO Y CULTURAL, CLAVES PARA EL DESARROLLO RURAL

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 121                                  |     |
| 1. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL | 123 |
| 2. PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL   | 138 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON EL MEDIO RURAL</b>                              | <b>146</b> |
| 1. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL: LA PAC  | 148        |
| 1.1. Política de Desarrollo Rural 2014-2020 en España: avances y resultados                         | 152        |
| 1.2. Periodo de transición de los PDR 2014-2020   | 160        |
| 1.3. Desarrollo rural en la nueva PAC 2021-2027   | 162        |
| 2. LA IMPORTANCIA DEL PRIMER PILAR DE LA PAC EN EL MEDIO RURAL                                      | 167        |
| 3. LA ACCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS Y DE INVERSIÓN EN EL MEDIO RURAL                  | 169        |
| 4. EL MEDIO RURAL EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA                          | 171        |
| 5. LA VISIÓN A LARGO PLAZO PARA LAS ZONAS RURALES   | 179        |
| <b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES</b>   | <b>185</b> |
| 1. EL MEDIO RURAL, EN EL CENTRO DEL RETO DEMOGRÁFICO  | 188        |
| 2. ECONOMÍA Y EMPLEO EN EL MEDIO RURAL  | 189        |
| 2.1. Actividad económica y tejido empresarial: importancia del sector agroalimentario               | 190        |
| 2.2. Mayor vulnerabilidad del empleo para jóvenes y mujeres   | 191        |
| 2.3. La digitalización de la actividad productiva en las áreas rurales                              | 192        |
| 3. ACCESO A INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS EN EL MEDIO RURAL  | 192        |
| 3.1. Déficit de infraestructuras y mayor envejecimiento de algunas esenciales                       | 192        |
| 3.1.1. Infraestructuras de telecomunicaciones   | 193        |
| 3.1.2. Infraestructuras de transporte   | 193        |
| 3.1.3. Ciclo integral del agua  | 194        |
| 3.1.4. Suministro de energía  | 194        |
| 3.2. Carencias, problemas y nuevos enfoques para la provisión de servicios públicos y de proximidad | 195        |
| 3.2.1. Conectividad: brecha digital y acceso a servicios  | 195        |
| 3.2.2. Movilidad  | 197        |
| 3.2.3. Retos para la oferta educativa y formativa en el medio rural                                 | 198        |
| 3.2.4. Problemas y déficits en la atención sanitaria rural  | 200        |
| 3.2.5. Menor desarrollo de servicios en la atención a la dependencia                                | 201        |

|                                |  |     |
|--------------------------------|--|-----|
| 4.                             | SOBRE PATRIMONIO AMBIENTAL, HISTÓRICO Y CULTURAL   | 202 |
| 4.1.                           | El medio rural frente al reto de la transición ecológica   | 202 |
| 4.2.                           | Retroceso en la preservación y puesta en valor del patrimonio histórico y cultural                     | 204 |
| 5.                             | LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MEDIO RURAL   | 205 |
| 5.1.                           | FEADER: la simplificación, asignatura pendiente  | 205 |
| 5.2.                           | La incidencia decisiva del primer pilar de la PAC y del resto de fondos europeos EIE en el medio rural | 206 |
| 5.3.                           | Plan de Recuperación: oportunidad para el medio rural  | 208 |
| 5.4.                           | Visión a largo plazo del medio rural   | 208 |
| <b>CAPÍTULO VI. PROPUESTAS</b> |  | 209 |
| 1.                             | LO RURAL, OBJETIVO TRANSVERSAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS   | 211 |
| 2.                             | PROPUESTAS DEL CES SOBRE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PMRD   | 214 |
| 2.1.                           | Impulso de la transición ecológica   | 214 |
| 2.1.1.                         | Papel del medio rural y de las actividades del sector primario   | 214 |
| 2.1.2.                         | El medio rural necesita una transición justa   | 215 |
| 2.1.3.                         | El ciclo integral del agua en la transición ecológica  | 216 |
| 2.2.                           | Transición digital e innovación. Conectividad y movilidad para la vertebración del territorio          | 217 |
| 2.2.1.                         | Conectividad, movilidad y servicios  | 217 |
| 2.2.2.                         | Infraestructuras de telecomunicaciones   | 218 |
| 2.2.3.                         | Infraestructuras de transportes  | 218 |
| 2.2.4.                         | Actividad productiva y empresas  | 219 |
| 2.2.5.                         | Desarrollo tecnológico e innovación  | 220 |
| 2.3.                           | Impulso del turismo sostenible   | 221 |
| 2.4.                           | Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y jóvenes  | 221 |
| 2.5.                           | Fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial   | 223 |
| 2.5.1.                         | Actividad económica  | 223 |
| 2.5.2.                         | Tejido empresarial   | 224 |
| 2.5.3.                         | Sector agroalimentario   | 225 |
| 2.6.                           | Fomento del empleo en las áreas rurales  | 226 |
| 2.7.                           | Bienestar social y economía de los cuidados  | 227 |
| 2.8.                           | Promoción de la cultura  | 229 |
| <b>CONSIDERACIÓN FINAL</b>     |  | 231 |



## INTRODUCCIÓN



El propósito inicial de este informe era la actualización de los diagnósticos y conclusiones alcanzados en los distintos capítulos y apartados que se recogieron en el Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, repasando las novedades en las políticas de desarrollo rural, sobre todo la nueva Política Agrícola Común (PAC), y dando cuenta de los primeros efectos ocasionados por la irrupción de la pandemia de COVID-19.

Pero pronto la realidad de los trabajos desbordó esa idea, porque las políticas lo que mostraban era un cambio más profundo, en dos sentidos: por un lado, el inicio —por fin— de una política integral ante el reto demográfico, primero como estrategia y posteriormente como plan, con programas, medidas y objetivos concretos; y por otro lado, la fusión de esta política con el gran instrumento, a escala europea (*Next Generation EU*), para la reconstrucción tras la pandemia, en concreto con su plasmación española (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), que articula las políticas estructurales a medio plazo a partir de un primer impulso para la recuperación, y en el que, precisamente, se impulsa un cambio radical de perspectiva, con la consideración del medio rural como una de las claves para una reconstrucción económica y social más equilibrada y resiliente.

En esta perspectiva es conveniente recordar, siguiendo el informe de 2018, la importancia del medio rural en España. Comprende el 85 por 100 del territorio y en torno al 20 por 100 de la población, albergando prácticamente todo el patrimonio ambiental y una parte significativa del histórico y cultural de nuestro país. Y es el entorno en el que se desarrollan las actividades del sector primario, que abastecen de alimentos seguros y de calidad a la población, tienen un papel importante en la gestión ambiental y —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.

Entrando ya con más detalle en las políticas, es importante reafirmar la importancia de las orientadas al sector primario. Como se apuntó en el informe de 2018, el medio rural está cambiando rápidamente por diversos factores, en los que destacan el desarrollo de las comunicaciones viarias y la expansión de las TIC. Esto está posibilitando un aumento extraordinario de las interacciones con las zonas urbanas, acercando lo rural a lo urbano y haciendo menos claros sus límites, y ampliando el elenco de actividades económicas que pueden instalarse allí. Pero estos factores también están impulsando la diversificación de las actividades vinculadas

a las explotaciones, de manera que, pese a su pérdida de peso relativo en el total económico rural, el sector primario es central.

De ahí el interés en el estudio actualizado de las políticas agrarias europeas (como también las pesqueras en las áreas litorales), que además incluyen un amplio conjunto centrado en el desarrollo rural, dotado con el denominado segundo pilar en el caso de la PAC. Para los próximos años la PAC adoptará un enfoque más basado en resultados, que exige la definición de planes estratégicos nacionales en cada país, y una mayor complementariedad y coherencia entre sus objetivos, incluyendo los de desarrollo rural, ahora integrados en esos planes estratégicos, y los de todas las grandes políticas a medio plazo, desde las ambientales, con el llamado *New Green Deal*, o Pacto Verde, hasta las de digitalización, innovación y cohesión social. Esto da idea del esfuerzo de redefinición de objetivos e instrumentos que ha de adoptarse en el sector agrario para la eficaz aplicación de una política que aportará, de acuerdo con el Consejo de Agricultura de octubre de 2020, cerca de 48.000 millones de euros en el periodo 2023-2027 al campo español.

Respecto al nuevo contexto a raíz de la pandemia de COVID-19, está clara la necesidad de avanzar, en la medida de lo posible, efectos y perspectivas compartidas. Aunque evidentemente tales efectos son todavía difíciles de determinar, la pandemia es ya sin duda un factor de cambio de largo alcance, económico y social, en todas partes. Y ha impulsado una respuesta coordinada a escala europea de política económica y social de una intensidad sin precedentes, en la que se adopta como eje transversal la dimensión rural.

Es importante en este punto valorar de manera equilibrada los posibles efectos, desde el punto de vista territorial, de la aplicación planteada para los fondos del *Next Generation EU*. Este instrumento, acordado en el Consejo Europeo de julio de 2020, y dotado con 750.000 millones de euros (en torno al 52 por 100 transferencias y el resto créditos), se perfila como una vía fundamental de apoyo para salir de la crisis y fortalecer las economías, orientando el gasto y la inversión pública hacia un crecimiento sostenido y sostenible en el medio y largo plazo.

Para esa aplicación España lanzó en octubre de 2020 el ya citado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>1</sup>, finalmente concretado y dotado a finales de abril de 2021 en un amplio conjunto programático con el que se prevé guiar la ejecución de 70.000 millones de euros de fondos europeos hasta 2023 y movilizar en los próximos tres años el 50 por 100 de los recursos provenientes del *Next Generation EU*. De ahí que se haya entrado en este nuevo informe del CES a estudiar sus contenidos, ubicándolos en cada gran apartado donde se tratan las principales cuestiones relacionadas con el medio rural, desde la demografía y la economía hasta el medio ambiente, y recogiendo en el dedicado a las políticas una visión general de este instrumento.

1. España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 7 de octubre de 2020.

Cabe adelantar aquí que, al menos en la lectura de los impactos que se pretenden con los distintos programas, el Plan<sup>2</sup> ha tenido en cuenta de una manera muy transversal, pero muy visible, el medio rural. No obstante, habrá que ir valorando en el futuro su efecto, su equilibrio y su suficiencia, según se vayan desplegando efectivamente las distintas medidas.

En este nuevo contexto, por otro lado, los desafíos tecnológico y ecológico exigen priorizar la inversión en proyectos digitales y ambientales. Pero no puede olvidarse que el tercer gran desafío es el social, donde la cuestión demográfica, la inclusión y el equilibrio territorial son claves. De ahí que esas prioridades no impidan abordar la necesaria inversión pública para el mantenimiento y la mejora del capital existente (en el que debe recogerse de manera destacada el capital humano, es decir, la educación y la formación) y para la dotación de nuevas infraestructuras y equipamientos, imprescindibles para impulsar un desarrollo territorial más equilibrado, atendiendo a esa nueva realidad rural y urbana que parece estar surgiendo a raíz de la pandemia, donde la aplicación de criterios de sostenibilidad y de transformación digital también ofrece numerosas oportunidades.

Para dotar de continuidad a las ideas y conclusiones que se fijaron en el documento de 2018, en el presente informe se ha seguido la misma estructura por grandes capítulos, aunque adaptando los contenidos concretos a las nuevas claves que se acaban de explicar.

Así, en el capítulo I, Situación socioeconómica del medio rural español, se tratan los aspectos sociodemográficos y los relacionados con la economía y el empleo, destacando en ambos casos no solo un diagnóstico con datos actualizados, sino también las nuevas perspectivas que se abren en el entorno post-COVID y las distintas iniciativas puestas en marcha, antes o a raíz de la pandemia, especialmente las relativas al Plan de Medidas ante el Reto Demográfico (PMRD) y las más relacionadas con la economía y el empleo que figuran en el Plan de Recuperación, pero también otras políticas de largo alcance con planes o líneas específicas para el medio rural, como es el caso, por ejemplo, de la Estrategia España Digital 2025, la política industrial e incluso algunos aspectos muy relevantes de la PAC.

En el capítulo II, Infraestructuras y servicios, se analizan los últimos datos disponibles, que dan cuenta de la evolución de unas y otros. En el primer caso, a pesar de los avances, se siguen detectando carencias concretas y una visible brecha (con múltiples facetas) entre el medio rural y el urbano, en especial en todo lo relacionado con las redes e infraestructuras digitales. También es visible, y así se relata en el caso de las infraestructuras viarias e hídricas, las carencias acumuladas y el envejecimiento

2. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 27 de abril de 2021. Anexo 4: análisis sectorial de aspectos de igualdad de género y oportunidades.

de las dotaciones de capital físico tras un decenio de recortes en la inversión pública a raíz de la crisis económica y financiera iniciada en 2008.

Los servicios se han estudiado de una manera más amplia que en el informe anterior, recogiendo no tanto lo que serían equipamientos en sentido estricto como las transformaciones que está experimentando la propia prestación de servicios, tanto públicos como algunos otros, de provisión privada, que resultan básicos para sostener y dinamizar la vida rural.

Además, antes de ese estudio se abordan dos grandes cuestiones sobre la capacidad de interconexión de la población rural, que es una suerte de condición previa para entender la situación del medio rural respecto a esos servicios. La primera de esas dos cuestiones es la brecha «social» digital rural, y su relación con los problemas que puede conllevar la digitalización de los servicios para esta población. La segunda es la movilidad, es decir, los medios y posibilidades de transporte que permiten sus desplazamientos, entre otros para el acceso a servicios básicos, como los sanitarios, o los educativos, pero también en general para garantizar su plena inclusión en la vida social en otros sentidos, desde el cultural o de ocio hasta las relaciones personales. Ambas están relacionadas, porque la digitalización abre nuevas posibilidades de gestión más flexible y funcional para los servicios públicos de transporte, que podrían utilizarse, con las debidas garantías, para mejorar la movilidad.

Tras ese abordaje se tratan más en detalle tres grandes tipos de servicios públicos esenciales: sanidad, educación y dependencia. En este punto se dan algunas claves sobre la situación y los resultados generales de estos servicios y se recuerdan, en definitiva, las brechas más visibles, sin olvidar consignar la presión adicional y los problemas originados por la pandemia en la provisión de algunos de ellos. Pero también se esbozan las políticas más recientes que tratan de mejorar su situación en el medio rural, con un doble objetivo, mejorar la calidad de vida de la población rural, por una parte, y reforzar su posición como palancas para la revitalización demográfica en el contexto de la reconstrucción social y económica tras la crisis sanitaria.

En el capítulo III se tratan, al igual que en el Informe CES 1/2018, las principales cuestiones para el desarrollo rural relacionadas con dos grandes activos patrimoniales ubicados en el medio rural: el medio ambiente; y los activos, materiales e inmateriales, de carácter histórico y cultural, también en ambos casos incidiendo, más allá de la actualización de los indicadores contenidos en aquel informe, en las políticas, retos y perspectivas que se han abierto en el nuevo contexto, en el que es central, para el futuro del medio rural, el concepto de transición justa.

El capítulo IV se dedica a las políticas, analizando las adoptadas para el desarrollo económico, social y medioambiental de las zonas rurales en España con el fin de evaluar su alcance y eficacia. Se valora el avance de la PAC, y de forma particular de su segundo pilar, el FEADER. Se presentan también las previsiones futuras, enmarcadas

en el futuro Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 en proceso de elaboración, así como las particularidades del periodo de transición previsto para 2021-2023.

Se complementa con ello la información que presenta el resto del documento, a lo largo del cual se han ido describiendo planes e iniciativas vinculadas al medio rural, como es el caso del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico u otros planes sectoriales y temáticos (política pesquera, industria, digitalización, energía, etc.). La acción del resto de los Fondos EIE y la previsible incidencia que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tendrá en las zonas rurales son otras dos cuestiones tratadas.

Finalmente, se recoge una reflexión general en torno a las grandes políticas de largo plazo, comenzando por la Agenda Rural europea, que tratan de dar respuesta a los retos y desafíos que afronta en ese horizonte el medio rural, que son precisamente los que se han ido desgranando en los capítulos anteriores: las persistentes brechas rural/urbano niveles de renta, conectividad y acceso a servicios, el reto demográfico, el cambio climático, y la transformación digital y tecnológica en curso.

El informe se cierra con un capítulo de conclusiones, en el que se recogen las ideas generales del diagnóstico y de las políticas más novedosas sobre el medio rural, y, de manera algo distinta a la habitual en los informes del CES, con otro capítulo dedicado a las propuestas de actuación. Aquí se formulan líneas para la mejora, en todas sus dimensiones, del medio rural, y el afianzamiento de un futuro sostenible para todo el territorio, pero organizándolas en torno a líneas de actuación, esencialmente (aunque no solo) las del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico. Con ello se ha tratado de incidir especialmente en el carácter transversal de los objetivos, y en las oportunidades que se abren (y que hay que aprovechar con eficacia), tanto en el contexto de las políticas adoptadas para la reconstrucción tras la pandemia, como también en las grandes políticas sectoriales que impulsan el desarrollo rural y sobre las cuales gravita el nuevo ciclo de las políticas y los fondos estructurales y de inversión europeos.

# **CAPÍTULO I**

## SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL MEDIO RURAL ESPAÑOL

## 1. Aspectos sociodemográficos

La realidad sociodemográfica en España presenta algunos rasgos muy positivos, como la elevada esperanza de vida de su población que, no en vano, se sitúa entre las tres más altas del conjunto de los países de la OCDE, pero también muestra características que vienen suscitando preocupación, como la baja natalidad o el desequilibrio en la distribución territorial de sus habitantes. En efecto, la desigual distribución de la población, con elevadas concentraciones en los grandes núcleos urbanos y baja densidad en una parte muy importante del territorio, unido a la tendencia a la agudización de ese perfil, que desemboca en una pérdida continuada de población en los entornos rurales, está motivando una inquietud creciente por sus consecuencias en la sostenibilidad no solo del medio rural con todos sus componentes, sino de una parte estratégica de la economía española.

El Informe CES 1/2018 recogió una descripción de esa realidad demográfica del medio rural en España, haciendo eco de las claves de su evolución y dando cuenta de los riesgos que supondría profundizar en las tendencias señaladas. Así, reconoció entre los rasgos comunes al medio rural: una baja densidad de población, la pérdida de población en toda la geografía nacional —con diferencias regionales importantes—, la masculinización de la población de las edades centrales, el fuerte envejecimiento, así como el impacto de la población extranjera en las últimas dos décadas.

Los fenómenos demográficos descritos responden a fuerzas de amplio alcance que han ido manifestándose a lo largo de algunos decenios, estando muchos de ellos sujetos a inercia. Por ello, en ausencia de elementos disruptores, no cabe esperar grandes cambios en la configuración demográfica del espacio rural, ni en lo que concierne al volumen de la población, ni en lo referido a su estructura. En cambio, el breve lapso que separa al Informe 1/2018 del presente —al menos desde el punto de vista del análisis de la población— resulta suficiente para confirmar la vigencia del diagnóstico realizado en el primero y la pervivencia de las tendencias descritas a través de la actualización de la mayor parte de los indicadores; algunos de ellos apuntan, si cabe, a una aceleración de los procesos identificados como problemáticos.

Aún es pronto para evaluar los efectos del virus SARS-CoV-2 en la evolución reciente de la población en el medio rural porque la pandemia se encuentra activa.

Además, la información demográfica no se genera de forma automática y muchos aspectos, como los cambios transitorios de domicilio que pueden estar dándose como respuesta a la pandemia, promovidos por la extensión del trabajo a distancia, no quedan reflejados en registros como el Padrón, y todavía es pronto para saber si van a provocar a medio y largo plazo efectos de gran calado en la distribución de la población en España.

No obstante, a pesar de la relativa «lentitud» de la transformación demográfica, la aplicación de medidas orientadas a objetivos concretos sobre la población en determinados entornos, podría producir resultados en plazos más breves. Por ello, es importante identificar las medidas aprobadas por las distintas administraciones, siendo necesario, en todo caso, su seguimiento y evaluación de acuerdo con los objetivos específicos.

### **1.1. LA POBLACIÓN RURAL. EL PROBLEMA DEL DESPOBLAMIENTO**

---

#### *La distribución geográfica de la población*

---

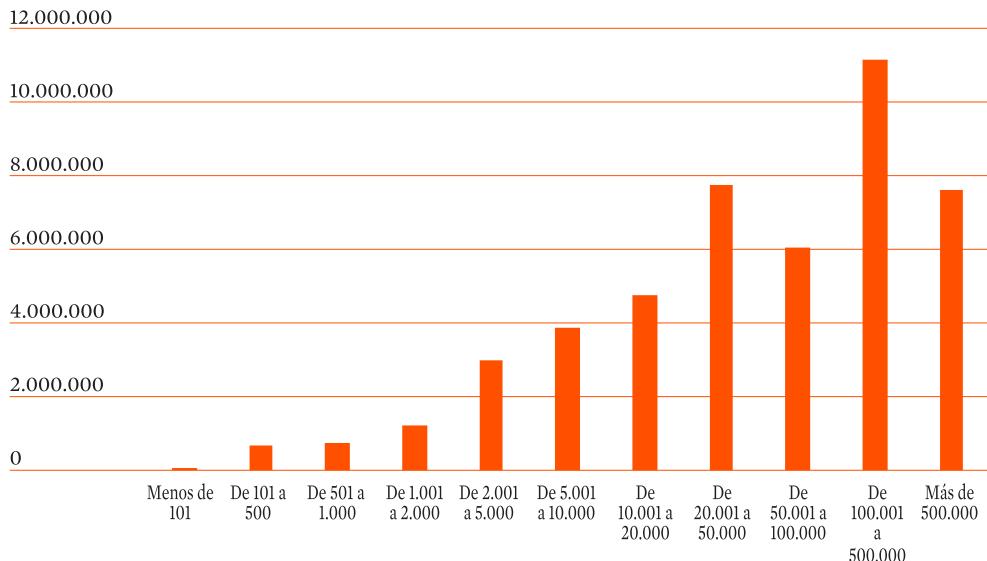
Como es sabido, y tal como recordaba el CES, la mayor parte de la población en España se concentra en una pequeña porción de municipios de tamaño medio y grande, lo que significa que existe una amplia red de pequeñas estructuras administrativas que ocupando la mayor parte del territorio, acoge solo a una parte limitada de la población total. Integrada por 8.131 municipios, la estructura municipal española muestra un claro protagonismo de los de menor tamaño, puesto que 9 de cada 10 cuentan con menos de 10.000 habitantes. En cambio, la mayor parte de la población se distribuye en áreas de mayor tamaño y cerca del 20 por 100 compone esa trama de pequeñas poblaciones que ocupa la mayor parte del territorio nacional.

De acuerdo con los datos del INE, el 80 por 100 de la población se concentra en núcleos urbanos de más de 10.000 habitantes (gráfico 1), lo que significa que la mayor parte de la población vive en 750 de los más de 8.000 municipios.

Siguiendo el criterio establecido en la Ley 45/2007<sup>3</sup>, en 2019 la población en el medio rural alcanzaba un volumen de 7,57 millones de personas (16 por 100 de la población española), viviendo en 6.678 municipios. Desde la aprobación del Informe 1/2018 la población rural se ha reducido en un 3,6 por 100 continuando con la tendencia de la última década, pero a un ritmo si cabe más acelerado. En el mismo sentido, la densidad media de población alcanzaba los 17,8 habitantes por km<sup>2</sup> en 2019, proporción significativamente inferior a lo registrado hace solo tres años (18,7).

Esta evolución se ha producido en un contexto demográfico de contracción de la población total en España (0,3 por 100 en los últimos ocho años), donde los municipios

3. Define el medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>.

**GRÁFICO 1.** POBLACIÓN POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2019

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

urbanos han aumentado su población en un 1 por 100, siendo los rurales los protagonistas del descenso, con una reducción del 6,7 por 100 en el mismo periodo.

Aunque se distribuye a lo largo de todo el territorio nacional, el medio rural posee una importancia relativa superior en algunas comunidades autónomas. Así, el número de municipios de tipo rural superan el 90 por 100 en Castilla y León, Aragón, Extremadura y Castilla-La Mancha, donde al menos el 30 por 100 de su población reside en esta clase de hábitats —un 50 por 100 en el caso de Extremadura—, ocupando una superficie del 90 por 100 del territorio de cada comunidad.

Desde comienzos del siglo XXI la evolución demográfica presenta aspectos de cierta complejidad en España, pero la tendencia al despoblamiento sigue siendo muy clara (cuadro 1). En la última década en torno a 6.500 municipios (el 81 por 100 del total) han perdido población, siendo 9 de cada 10 de estos de tamaño inferior a los 1.000 habitantes. Este fenómeno constituye uno de los problemas más acuciantes en el medio rural y en la actualidad afecta a zonas que llevan décadas inmersas en procesos de pérdida de población, lo que imprime un carácter estructural a un fenómeno que puede abocar a la imposibilidad de mantener la actividad económica y en última instancia a la desertización.

Tal como recogía el anterior informe del CES, el 60 por 100 de los municipios no supera los 1.000 habitantes, proporción que incluso se eleva ligeramente en la última actualización del Padrón municipal.

*Despoblamiento,  
también en las  
cabeceras de comarca  
y pequeñas ciudades*

**CUADRO 1.** MUNICIPIOS POR TAMAÑO EN ESPAÑA, 2000-2019  
(Número de habitantes)

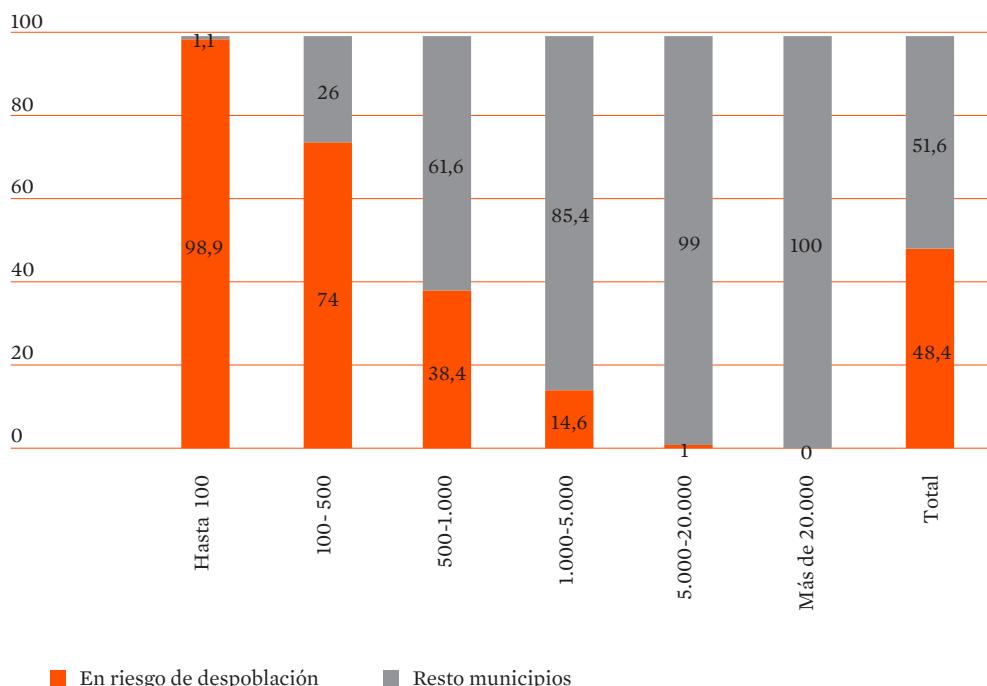
|                      | 2000         | 2016         | 2019         |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b>         | <b>8.104</b> | <b>8.125</b> | <b>8.131</b> |
| Menos de 101         | 928          | 1.286        | 1.352        |
| De 101 a 500         | 2.879        | 2.652        | 2.645        |
| De 501 a 1.000       | 1.148        | 1.017        | 1.003        |
| De 1.001 a 2.000     | 1.005        | 909          | 877          |
| De 2.001 a 3.000     | 506          | 482          | 478          |
| De 3.001 a 5.000     | 490          | 479          | 474          |
| De 5.001 a 10.000    | 511          | 551          | 549          |
| De 10.001 a 20.000   | 329          | 347          | 340          |
| De 20.001 a 30.000   | 117          | 154          | 158          |
| De 30.001 a 50.000   | 73           | 105          | 107          |
| De 50.001 a 100.000  | 63           | 81           | 85           |
| De 100.001 a 500.000 | 49           | 56           | 57           |
| Más de 500.000       | 6            | 6            | 6            |

Fuente: INE, Cifras oficiales de población, 2020.

Además, casi la mitad de los municipios españoles (48 por 100) posee una densidad de población inferior a los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, umbral fijado por la unión Europea para determinar el riesgo de despoblamiento. Atendiendo al criterio del tamaño de la población, el 83 por 100 de los municipios en riesgo (gráfico 2) tienen menos de 500 habitantes, el 17 por 100 están habitados por 500 a 5.000 habitantes mientras que un exiguo 0,2 por 100 corresponde a poblaciones de mayor tamaño, entre 5.000 y 20.000 habitantes. Pero quizá lo más llamativo es el continuo incremento del número de municipios con menos de 101 habitantes (en máximo riesgo de desaparición), que ha crecido un 2,4 por 100 cada año entre 2000 y 2019. Esta dinámica alerta del peligro de disolución de las identidades locales en entornos más amplios, lo que se traduce en una mayor desestructuración de la vida social en los pequeños núcleos. Y, asimismo, como luego se verá, de desaparición de las redes administrativas locales, con consecuencias negativas en el acceso a servicios.

Tal como se puso de relieve en el Informe 1/2018, 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. Pero cuando esta afecta a áreas de baja densidad, desequilibradas en su estructura de edades y género, que además carecen de un sistema urbano que vertebre su territorio, la perspectiva de revertir esta situación es muy complicada.

**GRÁFICO 2.** MUNICIPIOS EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN EN 2018  
(Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Estrategia Nacional frente el Reto Demográfico.

Sin embargo, cada vez se hace más evidente que la despoblación no es un fenómeno exclusivo de los pequeños municipios en áreas rurales. Se trata de un problema visible también, y de forma importante, en la evolución demográfica de las cabeceras de comarca (es decir, los núcleos funcionales en torno a los cuales se articulan las áreas rurales), en ciudades de tamaño medio y pequeño e incluso en capitales de provincia. En la última década perdieron población el 70 por 100 de las cabeceras, y más del 60 por 100 de las ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes. No obstante, la mayor pérdida se sigue recogiendo en las zonas rurales. En concreto, estas perdieron un 6,2 por 100 de la población entre 2010 y 2019, frente a un 1,4 por 100 en las cabeceras.

La transformación demográfica depende, pues, principalmente de dos combinaciones de variables, que determinan el crecimiento o la reducción poblacional, y que responden por un lado a la dinámica interna, con el balance natalidad/mortalidad (saldo vegetativo), y por otro, a la dinámica externa, con el correspondiente a las entradas y salidas de población (saldo migratorio). El despoblamiento en España es el producto de la particular evolución de ese conjunto de variables.

*El saldo migratorio: un posible resorte para amortiguar la despoblación*

En este sentido es importante recordar que, aunque en la actualidad ya se ha recuperado un saldo migratorio positivo después de su caída en los años de la anterior crisis, el saldo vegetativo sigue mostrando una tendencia negativa ligera pero casi constante, con consecuencias en todo el territorio, aunque de forma más exacerbada en algunas zonas.

En cuanto a los movimientos migratorios, es bien conocido el efecto de la llegada de población extranjera desde principios de siglo, interrumpido durante la anterior crisis, que supuso un incremento de la población residente en España de más de cinco millones de personas (en 2019 un 11 por 100 de la población empadronada). Sin embargo, la llegada de inmigrantes no ha sido suficiente para revertir el saldo, que sigue siendo negativo en la mayor parte del territorio. Descendiendo al detalle, los datos del Padrón<sup>4</sup> muestran una mayor presencia de extranjeros en las poblaciones más grandes (12,4 por 100 de la población total).

Dada su vinculación con el ciclo económico, la llegada de trabajadores extranjeros tuvo un notable auge desde finales del siglo xx hasta la recesión de 2008. El freno a la inmigración y la reducción de las reagrupaciones familiares se unió al abandono de las áreas rurales de buena parte de la población de origen extranjero asentada en entornos rurales. El retorno a los países de origen y la marcha hacia entornos más urbanos fue, en ese contexto, uno de los factores responsables del proceso de despoblación del medio rural.

A partir de 2017, en cambio, el saldo migratorio recupera el signo positivo, al tiempo que se diversifica el territorio de asentamiento, más allá de la costa mediterránea, alcanzando a las zonas rurales del interior amenazadas por el despoblamiento. Este proceso, que podría ser decisivo para amortiguar las consecuencias del envejecimiento, supone sin embargo, un reto para las políticas de desarrollo rural, en tanto que la diversidad cultural implica nuevas necesidades, empezando por las educativas y formativas.

Siguiendo los datos —provisionales— del padrón, el 7 por 100 de los empadronados en los municipios menores de 10.000 habitantes tiene nacionalidad distinta de la española, con diferencias importantes entre las comunidades autónomas. Así, en las zonas del litoral y en las comunidades insulares, donde se unen la alta presencia de personas jubiladas de origen extranjero comunitario a la de trabajadores de sectores como los servicios de hostelería y cuidados a la dependencia, la proporción de extranjeros llega a alcanzar el 16,7 por 100 en las poblaciones de menos de 10.000 habitantes en Baleares o el 12,7 en Canarias.

En otras comunidades, como Aragón o La Rioja, la población con nacionalidad extranjera en localidades hasta de 10.000 habitantes supera el 11 por 100, solo un punto por debajo de la media de cada una de las dos comunidades, y cuatro puntos por encima de la media nacional en municipios de ese tamaño. En el otro extremo, se sitúan

4. Datos provisionales a enero de 2020.

Asturias y Extremadura, con baja proporción tanto en el conjunto como en los municipios de menor tamaño.

En todo caso, los datos muestran una evolución creciente en términos generales, pero esa tendencia podría verse interrumpida o aminorada por la situación generada por la pandemia, suponiendo una nueva parálisis del proceso de «rejuvenecimiento» de los entornos rurales, y ello a pesar de la considerable dependencia de la mano de obra inmigrante del sector agrario. Aunque este sector podría continuar ejerciendo atracción en zonas amenazadas.

La estructura de la población en el medio rural muestra, como quedó recogido en el Informe 1/2018, desequilibrios importantes, como son la menor proporción de niños y jóvenes respecto al ámbito urbano, la significativa masculinización, y el mayor envejecimiento. Así, el texto dejaba constancia de una realidad marcada por las diferencias entre las estructuras rural y urbana, con el estrechamiento de la base de la pirámide de la población rural, es decir una menor proporción de menores de 16 años, por la menor presencia de mujeres en edad reproductiva desde tres lustros antes, como de los índices de fecundidad bajos compartidos con el medio urbano. Asimismo, se daba cuenta de la mermada presencia de mujeres en las edades centrales, dando como resultado una importante masculinización en el tramo de 20 a 60 años y del mayor envejecimiento de la población rural, claramente feminizado tanto en el ámbito rural como en el resto.

#### *Desequilibrios en la estructura de la población*

Pero más allá de estos rasgos comunes a la mayor parte del medio rural, se encuentran algunas diferencias de no poca importancia que matizan el perfil de la población y revelan la diversidad demográfica en ese amplio entorno definido en la Ley 45/2007. Así, la comparación de las pirámides de los municipios con más población con los de tamaño más reducido, en los que vive la mayor parte de la población rural, pone de relieve una estructura más envejecida y más masculinizada en los municipios menores de 5.000 que en los de mayor tamaño. Cabe resaltar el hecho de que la distribución de la población en los municipios rurales grandes es más parecida a la que exhiben los entornos urbanos.

Según los datos del Padrón, la media de edad de la población en España se situaba en los 43,6 años en 2019, valor similar al arrojado por los municipios urbanos de mayor tamaño, pero muy inferior a lo mostrado por las poblaciones inferiores a 500 habitantes (casi 58 en los municipios de hasta 100 y casi 53 en el siguiente tramo), lo que revela en una sola variable la magnitud de la brecha entre lo rural y lo urbano (cuadro 2).

Más en detalle, destaca la reducción de las cohortes de menores de 49 años de edad entre 2011 y 2019 —de manera especial los segmentos de menores de 4 años y de 20 a 34 años— con disminuciones por encima del 20 por 100. Al mismo tiempo destaca el incremento de los grupos de mayor edad (20 por 100 de los segmentos de

edades superiores a los 50 años), siendo singularmente alto el aumento de las cohortes de más de 90 años (50 por 100). En cambio el segmento de 65 y 84 años, disminuye ligeramente su tamaño.

Por tanto, como cabía esperar, la población en el medio rural continua estando más envejecida que la de los entornos urbanos. Así, en términos de estructura, la proporción de menores de 15 años se sitúa en el 12,4 por 100 en los municipios rurales, casi tres puntos por debajo de los de carácter urbano. Por el contrario, la población de 65 años o más representa un 24 por 100 en el medio rural cinco puntos por encima del entorno urbano. El envejecimiento se agudiza en los municipios de menor tamaño con un peso superior de los segmentos de edad superiores y una menor proporción de jóvenes.

En definitiva, los datos referidos a la estructura de edades obligan a diferenciar entre municipios dos grupos de poblaciones rurales, de pequeño tamaño y superiores a 5.000 habitantes, pues muestran tendencias diferenciadas. Mientras que la pérdida de población joven es una tendencia compartida, en los de menor tamaño ganan peso los segmentos de más edad.

Una de las manifestaciones más preocupantes de la evolución sociodemográfica del medio rural en España es su tendencia a la masculinización de la población, tanto por sus causas, como por sus consecuencias, de las que dejó constancia el anterior informe del CES. Cabe recordar las desigualdades en la distribución de responsabilidades en el entorno doméstico y en el mercado laboral, así como la reducida gama de oportunidades laborales para las mujeres como causas principales de abandono de los núcleos rurales de origen por parte de las mujeres, que resultan en saldos negativos en los municipios pequeños y positivos en los de mayor tamaño. Como consecuencia,

**CUADRO 2. EDAD MEDIA DE LA POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2019**

(Años cumplidos en 2019)

|                     |             |
|---------------------|-------------|
| <b>Total</b>        | <b>43,6</b> |
| Menos de 101        | 57,5        |
| De 101 a 500        | 52,8        |
| De 501 a 1.000      | 49,3        |
| De 1.001 a 2.000    | 47,8        |
| De 2.001 a 5.000    | 44,9        |
| De 5.001 a 10.000   | 43,3        |
| De 10.001 a 20.000  | 42,9        |
| De 20.001 a 50.000  | 42,1        |
| De 50.001 a 100.000 | 42,1        |
| Más de 100.000      | 43,8        |

Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo.

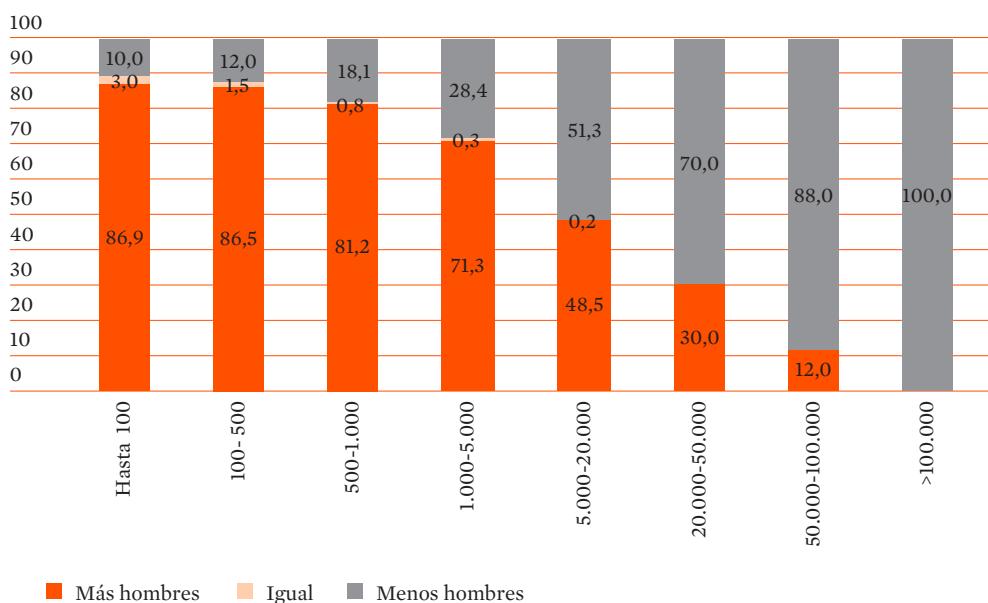
el perfil demográfico rural adquiere un carácter predominantemente masculino, en especial en las edades centrales, que componen la fuerza laboral y protagonizan la maternidad, profundizando en el despoblamiento. En cambio, la presencia de las mujeres se hace predominante en los segmentos más envejecidos, encarnando el llamado sobreenvejecimiento, debido a su mayor esperanza de vida.

Como muestran los datos del INE, el índice de masculinidad en los municipios rurales era en 2019 de 103,4 hombres por cada 100 mujeres. En sentido inverso, en los municipios urbanos la presencia de hombres muestra una relación de 94,7 por cada 100 mujeres. Debe destacarse, además, que a lo largo de la última década el valor del índice se ha agudizado con una menor masculinización en los entornos urbanos y en las poblaciones rurales grandes, manteniéndose en los municipios de menos de 5.000 habitantes. Se trata, en todo caso, de un fenómeno que afecta más a las poblaciones de menor tamaño (gráfico 3), que presentan como promedio un valor de 106 hombres por cada 100 mujeres.

La capacidad de atracción de población femenina por parte de los entornos urbanos desemboca en una pérdida de contingentes de jóvenes y edades centrales con consecuencias tanto en el tejido económico, como en el social en los entornos rurales.

**GRÁFICO 3. RATIO DE MASCULINIDAD POR TAMAÑO DE MUNICIPIO, 2018**

(Porcentaje de municipios en cada tramo con más, igual o menos hombres que la mitad de su población)



Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Estrategia Nacional frente el Reto Demográfico.

## 1.2. NUEVAS MEDIDAS PARA AFRONTAR EL RETO DEMOGRÁFICO

*La Estrategia Nacional  
frente al Reto  
Demográfico*

En su apartado correspondiente a la política española de desarrollo rural, el Informe 1/2018 daba cuenta de la incorporación a la agenda política del problema del despoblamiento de las zonas rurales. Así, recogía la creación en el Senado de una comisión específica para la elaboración de propuestas de medidas para afrontar ese problema, como también el acuerdo en el seno de la Conferencia de Presidentes, del 17 de enero de 2017 para impulsar medidas específicas como la elaboración de una estrategia ante el reto demográfico de naturaleza global y transversal. La creación en el Real Decreto 40/2017, de la figura del Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico, supuso un paso necesario para la elaboración y desarrollo de la Estrategia Nacional, que debía recoger propuestas, medidas y actuaciones para alcanzar el equilibrio de la pirámide poblacional.

La creación de una nueva Secretaría General para el Reto Demográfico, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>5</sup>, que constituye además la Vicepresidencia cuarta del Gobierno, pretende consolidar una estructura específica para el abordaje de esta problemática en la Administración del Estado. La nueva estructura nace, sin embargo, en un contexto de fuertes condicionantes por la pandemia iniciada en 2020.

El texto de la Estrategia (re cuadro 1) marca como objetivo general sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio. Para ello, establece siete objetivos transversales: la plena conectividad territorial; unos servicios básicos para todos en condiciones de equidad; la incorporación de la perspectiva territorial en la elaboración de leyes; la simplificación normativa para los pequeños municipios; poner en valor la imagen de los territorios con riesgo demográfico; potenciar la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado; y alinear la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

Debe recordarse que el problema del despoblamiento en España constituye principalmente un reto para la cohesión y la igualdad de oportunidades y por ello, las políticas para su abordaje deben tener necesariamente un carácter transversal. Esta complejidad deberá expresarse en un modelo de gobernanza múltiple, implicando a todos los niveles administrativos y a varios departamentos ministeriales, con el concurso de varios instrumentos específicos, como la recién creada Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico<sup>6</sup> y la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico<sup>7</sup>.

5. Real Decreto 2/2020, de 12 de enero de 2020, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y se crea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
6. Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero de 2020, por el que establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.
7. El órgano celebró su primera reunión a finales de julio de 2020.

**RECUADRO 1. LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN LAS DIRECTRICES GENERALES  
DE LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO**

**I. Afrontar la despoblación**

- a) Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad.
- b) Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento.
- c) Favorecer el asentamiento y la fijación de la población en el medio rural.

**II. Afrontar los desequilibrios de la pirámide de población**

- a) Coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio.
- b) Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo generacional.
- c) Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio.
- d) Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea.
- e) Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia.
- f) Trabajar, en coordinación con la Unión Europea, para canalizar una migración regular y ordenada y su arraigo en todo el territorio.
- g) Facilitar el retorno de los españoles y españolas residentes en el exterior que deseen regresar a España.

**III. Gestionar los efectos de la población flotante**

- a) Garantizar la prestación de servicios básicos para la población residente y flotante en todo el territorio.
- b) Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

La aprobación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, del nuevo Plan de Medidas ante el Reto Demográfico (PMRD) es el resultado de la acción transversal del Gobierno en la materia y se alinea, además, con la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, para establecer una agenda de igualdad y cohesión territorial, incorporando a los pequeños municipios.

*Plan de Medidas ante  
el Reto Demográfico*

En este sentido, deberá afrontar el desafío de garantizar la igualdad de derechos en cuestiones tan importantes como el acceso a los servicios, la igualdad de género en todos los ámbitos o la generación de oportunidades de emprendimiento e impulso de la actividad económica en los territorios con mayores dificultades para competir en mercados globalizados.

Con una inversión en torno a 10.000 millones de euros, el PMRD concentrará alrededor del 10 por 100 de los recursos del Plan de Recuperación<sup>8</sup>, y se organizará en diez ejes de acción prioritarios (recuadro 2) que deben responder a los objetivos de mejorar la vertebración territorial de España, eliminar la brecha urbano-rural e impulsar actuaciones sobre el territorio para reactivar las zonas más afectadas por las urgencias del reto demográfico. Además, el texto deja abierta la posibilidad de cofinanciación de diversas medidas por los Fondos Europeos del Marco Financiero Pluriannual 2021-2027, en concreto dentro del Objetivo Político 5: una Europa más cercana a los ciudadanos, apoyando el desarrollo sostenible e integrado de todo tipo de territorios e iniciativas locales.

El PMRD propone 130 medidas, ordenadas en torno a esos diez ejes de acción, definidos de forma específica para abordar la cohesión territorial, pero alineados con el marco estratégico nacional. Se orienta hacia un amplio conjunto de objetivos para impulsar la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas: el estímulo de la innovación; la plena conectividad digital; el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; la adecuada prestación de los servicios básicos; o la incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.

La necesaria transversalidad del Plan, que implica la acción coordinada de varios departamentos ministeriales debe hacerse patente también en su articulación con el marco estratégico para los próximos años. Así, tal como se apunta en el propio texto, el PMRD se articula con otros elementos de guía de la acción institucional:

- La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, puesto que la cohesión territorial es una condición esencial para alcanzar los ODS.
  - La Agenda Urbana Española, que busca conectar el medio urbano con el medio rural, conjugando el medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la prestación de servicios, la inclusión y la cohesión social, el principio de igualdad, etc.
  - El marco estratégico para la transición ecológica y la descarbonización, como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el Plan Nacional Integrado
8. El resto de las medidas se imputará a los presupuestos de gastos de los respectivos departamentos ministeriales en los ejercicios 2021, 2022 y 2023, siempre sujeto a la existencia de disponibilidad presupuestaria.

de Energía y Clima, la Estrategia de Transición Justa, o la Estrategia a largo plazo.

- La Agenda España Digital 2025, en la que uno de sus ejes estratégicos es garantizar una conectividad digital adecuada para toda la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas.
- Las Directrices que fija el reglamento FEDER para el periodo 2021/27 aprobado en Diciembre de 2020, de obligado cumplimiento para toda la Unión Europea, en la aplicación de los fondos, la toma en consideración de la escala (nivel), NUT 3 o LAU (Provincias y Municipios) y de igual modo fija la obligación de utilizar nuevos criterios de evaluación de la convergencia territorial más allá de PIB, renta y desempleo, por ser insuficientes y de escasa ayuda para resolver e identificar los problemas que invisibiliza el efecto urbano.
- Los Fondos *Next Generation EU* con el fin de reducir las fracturas sociales y territoriales, como las debilidades económicas que la pandemia ha puesto de manifiesto.

Más allá de la transversalidad que impone la propia naturaleza del reto demográfico, en cuyo abordaje no cabe sino adoptar una perspectiva múltiple, el Plan incluye un eje específico sobre reformas normativas e institucionales, en el que se tiene un notable peso la evaluación de impacto normativo. Este habrá de ser calibrado en todos los proyectos normativos por sus implicaciones en todo el territorio, y en especial en las áreas rurales. Además, con la creación de un nuevo Observatorio permanente del reto demográfico y el establecimiento de un conjunto de indicadores de los ODS específico para medir el seguimiento de la Agenda 2030 por las entidades locales, otorga al análisis permanente de los procesos demográficos un papel clave.

#### **RECUADRO 2. EJES DE ACCIÓN DEL PLAN DE MEDIDAS ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO**

1. Impulso de la transición ecológica.
2. Transición digital y plena conectividad territorial.
3. Desarrollo e innovación en el territorio.
4. Impulso del turismo sostenible.
5. Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes.
6. Fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial.
7. Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización.
8. Bienestar social y economía de los cuidados.
9. Promoción de la cultura.
10. Reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico.

**RECUADRO 3. REFORMAS NORMATIVAS E INSTITUCIONALES PARA ABORDAR EL RETO DEMOGRÁFICO (EJE 10)**

1. Estatuto básico de los pequeños municipios.
2. Evaluación del impacto demográfico.
3. Informes de impacto de género e infancia aplicados al reto demográfico.
4. Sistema de financiación autonómica y local.
5. Aprobación de la Ley de Trabajo a distancia.
6. Elaboración de la Ley de Turismo sostenible España 2030.
7. Eliminación del copago farmacéutico para colectivos vulnerables.
8. Conferencia sectorial del reto demográfico.
9. Grupo de trabajo sobre reto demográfico en la CNAL.
10. Estrategia conjunta de desarrollo transfronterizo con Portugal.
11. Impulso de la Agenda 2030 a nivel local.
12. Definición de un set de indicadores de los ODS.
13. Jornada sobre localización de la Agenda 2030.
14. Observatorio sobre Reto Demográfico.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico.

*Iniciativas  
autonómicas para  
hacer frente al desafío  
demográfico*

El envejecimiento y la despoblación son elementos integrantes de la realidad demográfica de la mayor parte del país, pero que afrontan con mayor urgencia las comunidades autónomas con más afectación. En todo caso, todas ellas disponen de instrumentos de distinto rango y alcance para (recuadro 4) afrontar el reto demográfico, siendo la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico el medio establecido para articular las actuaciones de la Administración central y las autonómicas, tratando de asegurar la complementariedad de las medidas que se toman en cada ámbito competencial.

**RECUADRO 4. ESTRATEGIAS Y LEYES ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (SITUACIÓN A 21 DE MAYO DE 2021)**

- Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación.
- Resolución por la que se aprueba la Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025.

- Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha.
- Anteproyecto de Ley de Dinamización demográfica de Castilla y León.
- Anteproyecto de Ley de Medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.
- Estrategia AVANT 20-30 Comunidad Valenciana.
- Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso demográfico de Galicia.
- Agenda para la Población de La Rioja 2030.
- Estrategia de Revitalización de los Municipios Rurales de la Comunidad de Madrid.
- Plan Reactivar Navarra.
- Plan Interdepartamental en materia de Reto Demográfico en Euskadi.

## 2. Economía y empleo

### 2.1. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y TEJIDO EMPRESARIAL

Los indicadores económicos de las áreas rurales continúan apuntando a una menor productividad de las actividades del sector primario, menor diversificación productiva o menor tamaño del tejido empresarial. Esto condiciona un menor nivel de renta por habitante, aunque en este también intervienen la menor dotación de infraestructuras y equipamientos, que influyen en la eficiencia de los procesos productivos y en la generación de valor. Los últimos datos muestran, además, una posición más rezagada de las áreas rurales en términos de crecimiento económico, con un diferencial respecto a las áreas urbanas e intermedias que se habría ampliado en los últimos años, lo que habría ampliado esa brecha de renta.

Por otro lado, no se trata solo de las cifras actuales de actividades, empleo y empresas en el medio rural, porque el fuerte envejecimiento de la población da mucho peso a las pensiones como fuente principal de ingresos, y estas reflejan en buena medida la estructura económica de muchos decenios atrás: las pensiones más frecuentes son las generadas en la actividad agraria, más bajas, y con elevada presencia de mujeres con pensión derivada.

Atendiendo a los datos de PIB que ofrece Eurostat por grado de urbanización, se observa cómo desde el año 2012 (último ejercicio analizado en el informe anterior) hasta 2018, el PIB rural habría crecido la mitad que el de las áreas urbanas e intermedias<sup>9</sup>, ampliándose, por tanto, las diferencias entre territorios. La situación mejora ligeramente al ajustar estos datos del PIB por el tamaño de población, de manera que en 2018, el PIB per cápita de las áreas rurales, situado en 24.100

---

*Evolución del PIB y del PIB per cápita en las áreas rurales*

---

9. La tasa de variación acumulada del PIB rural (en PPS) entre 2012 y 2018 fue del 8,9 por 100, frente al 19,0 registrado por las áreas urbanas y el 16,4 por 100 de las intermedias.

euros, representaba el 82,8 por 100 del PIB per cápita de las urbanas y el 96,0 por 100 del de las intermedias. De todas formas, se evidencia una posición más retrasada en las áreas rurales, con un diferencial que se habría ampliado a lo largo de los seis años considerados.

Además, si bien no se dispone todavía de información estadística que permita analizar y cuantificar el impacto de la crisis originada por la pandemia de COVID-19 (debido al importante retardo que existe en la publicación de estadísticas referidas al ámbito rural-urbano), es evidente que la situación económica de las áreas rurales habría empeorado sustancialmente en 2020. Así, el contexto general para las economías rurales vendría marcado por el deterioro registrado en la economía española, con una fuerte caída de la demanda interna, relacionada con el deterioro de la renta disponible de los hogares, consecuencia de la destrucción de empleo, del aumento del ahorro por motivo precaución ante el elevado nivel de incertidumbre, y del retroceso de la inversión, afectada por la contracción de la demanda final, la caída de la actividad y el fuerte deterioro de las expectativas empresariales. Del mismo modo, dado el carácter global de la pandemia, la demanda externa estaría acusando la contracción de los mercados de exportación y las disrupciones producidas en el funcionamiento de las cadenas de suministro.

Sin embargo, la especialización del tejido productivo rural en el sector agroalimentario, considerado como actividad esencial durante el estado de alarma, permitió amortiguar en cierta medida el deterioro de las economías de estos territorios. Y ello a pesar de que, durante los primeros meses de la pandemia, esta actividad se vio perjudicada por interrupciones en los servicios de transporte y logística y por la falta de mano de obra derivada de las restricciones a los desplazamientos interiores, las medidas de distanciamiento social y el cierre de fronteras, como se verá más adelante cuando se trate el empleo.

Las economías rurales podrían haberse visto favorecidas también en parte por determinados cambios en las preferencias de la población hacia el consumo de productos de proximidad y hacia el turismo rural, alentado este último por las restricciones a los viajes internacionales y por una mayor preferencia de la población por destinos menos masificados y en entornos naturales.

Del mismo modo, el aumento del teletrabajo, mediante el uso generalizado de las herramientas digitales —en un primer momento por el confinamiento y, posteriormente, por la necesidad de mantener la distancia social y evitar los contagios en los lugares de trabajo—, podría haber supuesto en algunos casos, principalmente para aquellas personas con segundas residencias en núcleos rurales, el eventual asentamiento de población en estas áreas, con el consiguiente impacto positivo para el consumo. El teletrabajo empieza a contemplarse como un factor capaz de favorecer el crecimiento económico en las áreas rurales y el asentamiento y la fijación de población. No obstante, está por ver si los niveles alcanzados durante el periodo de confinamiento se

mantienen y, en cualquier caso, para que esto suceda es preciso superar la brecha digital que persiste en el medio rural, especialmente en lo referente a infraestructuras, y atender al déficit de equipamientos sociales en ámbitos como la sanidad o la educación, que se analizan más adelante.

El tejido empresarial de las áreas rurales se caracteriza, al igual que en el conjunto del territorio español, por un peso mayoritario de pymes y, especialmente de microempresas, si bien, la importancia en las economías rurales de las actividades relacionadas con el sector agroalimentario implica un tamaño medio empresarial aún más reducido y con una mayor presencia de empleo autónomo, como se verá más adelante. Al margen de las explotaciones agrarias, que se analizan más adelante, los últimos datos disponibles, correspondientes a 2018, muestran un total de 119.872 empresas no agrarias en las áreas rurales, de las cuales, el 54,6 por 100 del total no tiene asalariados, el 42,3 por 100 tiene entre 1 y 9 trabajadores, y únicamente el 3,0 por 100 supera los 10 trabajadores (cuadro 3). Respecto a 2012, el número de empresas se habría incrementado únicamente un 0,5 por 100, frente a avances del 7,5 por 100 en las áreas urbanas y del 4,3 por 100 en las intermedias.

#### *El tejido empresarial no agrario*

El reducido tamaño del tejido empresarial constituye un obstáculo al desarrollo económico de las áreas rurales, al limitar la productividad, en tanto que las empresas pequeñas suelen mostrar mayores dificultades a la hora de incorporar capital humano y tecnológico, desarrollar procesos innovadores, internacionalizar su actividad o acceder a financiación.

La especialización productiva de las economías rurales mantiene las mismas tendencias que ya se señalaban en el anterior informe, con un peso predominante de los servicios y una especial relevancia de las actividades del sector agroalimentario (gráfico 4).

#### *Especialización productiva*

En el ámbito de los servicios, destacan las actividades asociadas al sector público (Administración, educación, salud y servicios sociales), con un peso superior al de las

**CUADRO 3. EMPRESAS\* POR TAMAÑO Y GRADO DE URBANIZACIÓN, 2018**

| Tamaño               | Urbanas   |        |              | Intermedias |        |              | Rurales |        |              |
|----------------------|-----------|--------|--------------|-------------|--------|--------------|---------|--------|--------------|
|                      | 2018      |        | Var. 18/12 % | 2018        |        | Var. 18/12 % | 2018    |        | Var. 18/12 % |
|                      | Número    | Peso % |              | Número      | Peso % |              | Número  | Peso % |              |
| Total                | 2.412.196 | 100,0  | 7,5          | 1.150.245   | 100,0  | 4,3          | 119.872 | 100,0  | 0,5          |
| Sin asalariados      | 1.414.665 | 58,6   | 11,7         | 644.184     | 56,0   | 8,8          | 65.500  | 54,6   | 3,8          |
| De 1 a 9 asalariados | 896.916   | 37,2   | 0,9          | 464.119     | 40,3   | -1,8         | 50.751  | 42,3   | -3,8         |
| 10 asalariados y más | 100.615   | 4,2    | 12,7         | 41.942      | 3,6    | 10,2         | 3.621   | 3,0    | 7,4          |

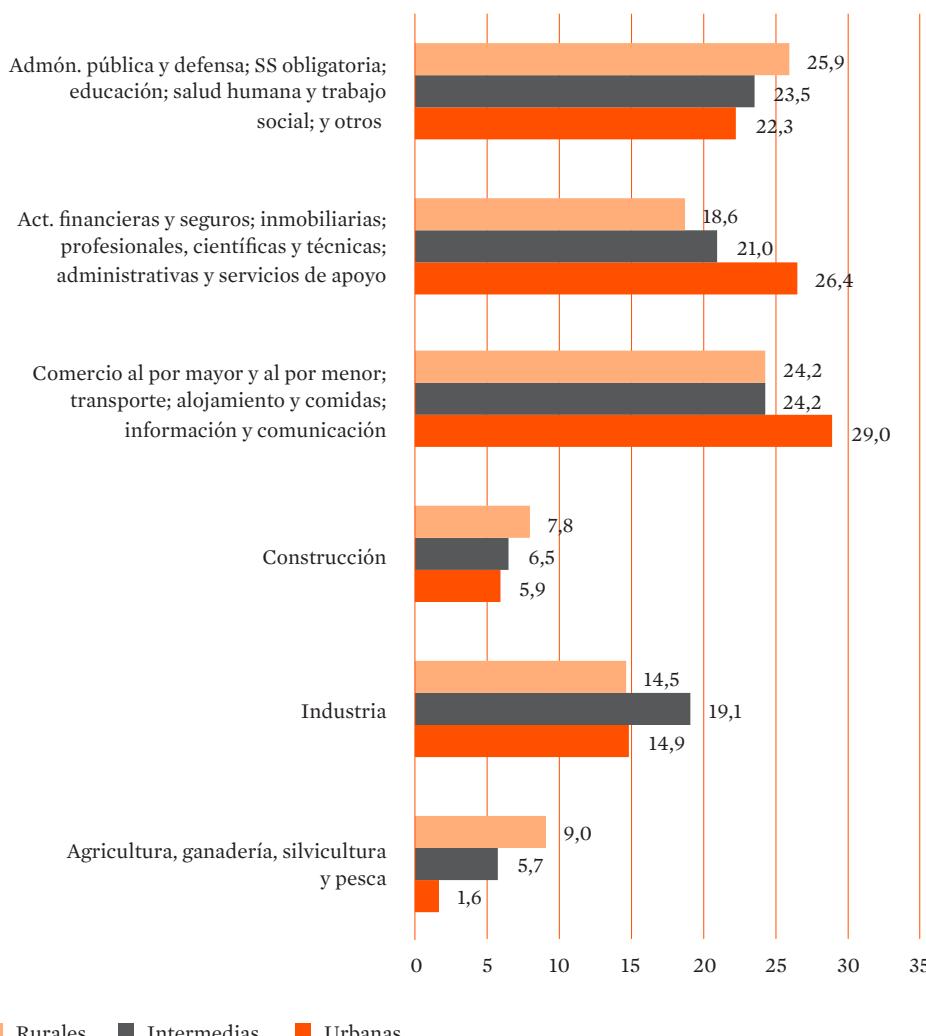
\* Incluye empresas de los sectores industria, construcción y servicios, excepto actividades de seguros de sociedades holding.  
Fuente: Eurostat.

áreas urbanas e intermedias, seguidos de las actividades de comercio, transporte, alojamiento y comidas y otras, cuya participación sobre el VAB total es muy similar al de las áreas intermedias, pero inferior al de las urbanas.

Cabe llamar la atención sobre la relevancia del comercio de proximidad en las áreas rurales, por su importante función en el abastecimiento a la población, en favorecer la comercialización de productos locales y contribuir al desarrollo de otras actividades

**GRÁFICO 4. VALOR AÑADIDO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN LAS REGIONES SEGÚN SU GRADO DE URBANIZACIÓN, 2018**

(Porcentaje de cada rama sobre el VAB total en cada área)



Fuente: Eurostat.

como el turismo. Sin embargo, la realidad es que la baja densidad de población, las elevadas tasas de envejecimiento y el déficit de infraestructuras, especialmente en los territorios de menor tamaño, condicionan el desarrollo del sector comercial en los enclaves rurales. En este contexto, el aumento de las preferencias de la población por los productos de proximidad que se ha producido durante la pandemia podría contribuir al mantenimiento de la actividad de los comercios locales, los cuales, por otro lado, deben avanzar de manera decisiva en su digitalización.

Por su parte, el peso de los servicios de transporte en las actividades económicas de las áreas rurales es menor que en las urbanas, si bien los relativos al transporte y almacenamiento de productos agrarios y agroalimentarios tienen una gran relevancia en las economías rurales. En la medida en que se trate de actividades desarrolladas por empresas generalmente radicadas fuera del ámbito rural, no contribuirían de manera directa al valor añadido bruto generado en estos territorios, pero una parte no desdescible de estos servicios comienza con microempresas o autónomos que sí se localizan en el entorno rural. Por otro lado, facilitan en sus primeros eslabones un mejor funcionamiento de la cadena alimentaria, lo que subraya su importancia cualitativa.

Y en lo que respecta a las actividades financieras, de seguros, inmobiliarias, profesionales o científicas y técnicas, caracterizadas por su mayor productividad y mayor valor añadido, su participación en las economías rurales es inferior a la registrada en las urbanas e intermedias, lo que supone un freno al desarrollo económico de estas áreas.

Salvo los servicios, el resto de actividades pierden significación en las áreas rurales durante el periodo de 2008 a 2018, destacando el importante descenso registrado por la construcción (6,1 puntos porcentuales), en línea con la tendencia que se observa en el conjunto de España tras su desplome durante la crisis de 2008. En todo caso, la construcción representaba en 2018 el 7,8 por 100 del VAB total de las áreas rurales, superando el registro del resto de territorios. La industria, por su parte, pierde en este mismo periodo 2,2 puntos porcentuales, hasta el 14,5 por 100 del VAB total, situándose ligeramente por debajo de la participación que muestra en las áreas urbanas, y alejada de la correspondiente a los territorios con grado de urbanización intermedio. Y, finalmente, el sector primario habría incrementado su participación en las estructuras productivas rurales en algo más de un punto porcentual (1,3), por encima del resto de territorios, hasta situarse en el 9,0 por 100 del VAB.

La significación del sector primario en las economías rurales sigue siendo, por tanto, muy superior al del resto del territorio (7,4 puntos porcentuales por encima que en las áreas urbanas y 3,2 puntos más que en las intermedias). De hecho, una de las características que define el medio rural es la centralidad del medio físico en las actividades productivas, con una importancia significativa de las actividades agrarias (agrícolas, ganaderas y similares), pesqueras y actividades conexas como la silvicultura o los aprovechamientos forestales, entre otras.

Esta importancia de la economía rural que ya se expuso en el anterior informe del CES, se acompaña del valor que tienen estas actividades para la propia pervivencia de lo rural. Así, tal y como señala el CESE<sup>10</sup>, las actividades agrarias y silvícolas favorecen los entornos rurales, en tanto que contribuyen a luchar contra la erosión, a reducir la frecuencia y la extensión de los incendios y a evitar la desertificación. Además, la ganadería extensiva permite aprovechar tierras marginales sin valor agronómico y mediante el pastoreo se pueden obtener beneficios ambientales (aumento de la biodiversidad), culturales (conservación del patrimonio material e inmaterial) y paisajísticos (apertura de espacios para el turismo), además de prevenir riesgos naturales como incendios forestales, corrimientos de tierras e inundaciones.

Pero además, la relevancia del sector primario va más allá del VAB generado, en tanto que este sector realiza también una aportación indirecta al conjunto de la economía a través de su interrelación y capacidad de arrastre sobre otros sectores o actividades. En particular, sobre la industria transformadora agroalimentaria, los servicios de transporte, logística, almacenamiento, distribución y comercialización, y las industrias proveedoras de insumos, suministros, equipos, maquinaria y materiales de construcción. Según estimaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación<sup>11</sup>, el VAB del sistema agroalimentario<sup>12</sup> (excluyendo la pesca) se situó en 2016 en el 10,6 por 100 del VAB total de la economía, con una contribución de las fases de producción agraria y de la industria agroalimentaria de alrededor del 25 por 100 cada una de ellas, de algo más del 30 por 100 la de distribución, el 11 por 100 la industria de insumos y servicios y el 8 por 100 el transporte.

Sin embargo, el proceso de despoblamiento en el medio rural y la menor renta generada por la actividad agraria, asociada a su baja productividad, está suponiendo una pérdida de superficie agrícola desde el año 2004 y una reducción del número de explotaciones agrarias. Los últimos datos disponibles<sup>13</sup>, referidos al periodo comprendido entre 2013 y 2016, muestran una caída de la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) del 0,3 por 100. En todo caso, en 2016 superaba los 23 millones de hectáreas (con 17 millones de hectáreas de cultivo), lo que representa cerca de la mitad del territorio español. Por su parte, el número de explotaciones se redujo un 2,1 por 100 en este mismo periodo, situándose en 2016 en 945.024. Cabe señalar que estas explotaciones se caracterizan por un reducido tamaño (la mitad se sitúa por debajo de las 5 hectáreas y solo el 11 por 100 por encima de las 50 ha), y por su carácter familiar (el 91 por 100 de las explotaciones y el 59 por 100 del trabajo total al año es

10. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, *Un enfoque integrado para las zonas rurales de la Unión Europea, con especial hincapié en las regiones vulnerables*, 8 de septiembre de 2020.
11. Agrifno núm. 29. *Contribución del Sistema Agroalimentario a la Economía Española*. Actualización a 2016, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, octubre de 2018.
12. Se considera sistema agroalimentario: la suma de la industria de insumos, el sector agrario, la industria agroalimentaria y los servicios de transporte, almacenamiento, comercio y distribución.
13. INE, Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas del INE 2016, diciembre de 2017.

de carácter familiar, con una alta participación del cónyuge de la persona titular y de otros familiares).

Mientras que las actividades del sector agrario, ganadero y silvícola se desarrollan en su totalidad en el medio rural, las del sector pesquero se reparten entre las áreas rurales y las urbanas, no siendo posible disgregar la producción que se realiza en cada una de dichas áreas. Junto a los grandes puertos pesqueros de las áreas del litoral urbanizadas y altamente pobladas, donde se concentra la mayor parte de la producción pesquera, perviven pequeños puertos en núcleos rurales, en los que la pesca artesanal, aunque ha ido perdiendo significación, mantiene una estrecha vinculación con el conjunto del entorno rural donde se inserta. Así, las personas que se dedican a la pesca combinan su actividad productiva con la agricultura y ganadería a pequeña escala, con actividades de turismo rural o con la construcción artesanal de embarcaciones de madera (carpintería de ribera). En términos generales, la pesca artesanal rural es desarrollada por pequeños barcos de bajura, con una ocupación muy masculinizada y envejecida<sup>14</sup>.

---

*Las actividades pesqueras y acuícolas en las áreas rurales*

---

Junto a esta actividad, la acuicultura resulta esencial en muchas áreas rurales costeras y de interior, generando empleo estable y mostrando una alta integración social.

Una parte relevante de las actividades económicas que tienen lugar en el medio rural costero se desarrollan sobre espacios del dominio público marítimo-terrestre. Su extensión y peso socioeconómico hacen de las mismas la fuente de riqueza, empleo y cohesión social más importante en la mayor parte de las localidades en las que se asientan. La dependencia de estas actividades del discrecional otorgamiento por el Estado de concesiones de ocupación del dominio público las fragiliza ante decisiones regulatorias que afectan su viabilidad operativa y económica. La aplicación sobre este territorio de políticas, como las de adaptación al cambio climático, debe valorar la dependencia consustancial de estas actividades de espacios del dominio público.

Cabe señalar que la situación del conjunto de las y los trabajadores de la pesca y la acuicultura se vio afectada por la pandemia de COVID-19, principalmente por las medidas de protección adoptadas para contener la propagación de la enfermedad, que habrían afectado a todas las etapas de la cadena de suministro, desde la producción

14. Al igual que en las áreas rurales, las comunidades autónomas con litoral cuentan con asociaciones locales, denominadas grupos de acción local del sector de la pesca (GALP), integrados por representantes de los sectores pesquero y acuícola, además de por otros miembros de la comunidad local. Estos grupos asumen la gestión y aplicación del FEMP, elaborando y aplicando estrategias de desarrollo local en función de las necesidades y oportunidades específicas de los municipios donde operan. Durante el periodo de programación del FEMP 2014-2020 hay operativos 41 GALP, cuyo objetivo es potenciar la participación de los sectores de la pesca y la acuicultura en el desarrollo sostenible, garantizar que las comunidades locales aprovechen plenamente las posibilidades que ofrece el desarrollo marítimo, costero y de las aguas interiores, y ayudar a los puertos pesqueros pequeños y en declive a maximizar su potencial marino mediante el desarrollo de una infraestructura diversificada.

hasta la elaboración, el transporte, y la comercialización, produciéndose una caída de la demanda, tanto interna, fundamentalmente por la disminución de la actividad del canal Horeca, como externa, reflejada en menores exportaciones, y un descenso de los precios. No obstante, cabe señalar el aumento en la utilización de canales alternativos de comercialización, como el comercio de proximidad y la venta *online*, que habrían contribuido a paliar en cierta medida esta situación. Además, desde el ámbito de la Política Pesquera Común se pusieron en marcha diferentes medidas, a través del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), como el establecimiento de ayudas para las paradas temporales provocadas por la crisis sanitaria; ayudas compensatorias a los productores acuícolas; ayudas al almacenamiento, o medidas de apoyo a las organizaciones de productores.

La industria agroalimentaria tiene una amplia implantación en las regiones rurales

---

*La industria  
agroalimentaria como  
motor económico de  
las áreas rurales*

---

o intermedias debido a la organización de las cadenas de valor, en especial las actividades transformadoras, con una alta frecuencia de elaboraciones artesanales locales, y conservadoras. Por tanto, resulta clave en el mantenimiento de las economías rurales, en tanto que complementa y potencia el sector primario, generando sinergias que aumentan la productividad y la renta rural<sup>15</sup>.

Se trata de la primera rama industrial manufacturera en España por volumen de empleo, con una facturación en 2019 de aproximadamente 98.000 millones de euros<sup>16</sup> y un valor añadido bruto equivalente al 19 por 100 del generado por la industria manufacturera. La industria de la alimentación, bebidas y tabaco tiene un peso especialmente destacado en las economías de Extremadura y La Rioja, con una facturación que representa más del 40 por 100 de las ventas totales de manufacturas en estas regiones. Les siguen Castilla-La Mancha y Canarias, con un peso del entorno del 38 por 100, y Castilla y León, Andalucía y Murcia, con cerca del 28 por 100 de la facturación total de manufacturas. En 2020 contaba con 25.309 empresas en toda España, según datos del Directorio Central de Empresas del INE, habiéndose incrementado un 6,4 por 100 desde 2013 (cuadro 4). Los mayores aumentos se observan en las empresas de mayor tamaño (más de 1.000 trabajadores) y, aunque este tamaño empresarial únicamente representa el 0,1 por 100 del total de empresas, es el que agrupa mayor empleo y mayor valor añadido bruto. Las empresas sin asalariados, por su parte, suponen el 20 por 100 del total de empresas, habiéndose reducido un 14 por 100 desde 2013, mientras que las de menos de 10 trabajadores (el 58 por 100 del total), se incrementan un 13 por 100 en este periodo.

15. Informe 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

16. INE, Encuesta Industrial de Productos, año 2019.

**CUADRO 4.** EMPRESAS DE LA INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN, 2020  
(Número de empresas y porcentajes)

|  | 2020   | Peso 2020 (%) sobre el total | Variación 2013-2020 (%) |
|--|--------|------------------------------|-------------------------|
| <b>Estrato de asalariados</b>  |        |                              |                         |
| Total  | 25.309 | 100,0                        | 6,4                     |
| Sin asalariados  | 5.113  | 20,2                         | -14,2                   |
| De 1 a 9   | 14.646 | 57,9                         | 12,8                    |
| De 10 a 49   | 4.502  | 17,8                         | 15,1                    |
| De 50 a 999  | 1.014  | 4,0                          | 10,7                    |
| 1.000 y más  | 34     | 0,1                          | 126,7                   |
| <b>Condición jurídica</b>  |        |                              |                         |
| Total  | 25.309 | 100,0                        | 6,4                     |
| Personas físicas   | 8.485  | 33,5                         | 10,4                    |
| Sociedades anónimas  | 1.710  | 6,8                          | -29,5                   |
| Sociedades de responsabilidad limitada                                     | 11.961 | 47,3                         | 16,2                    |
| Otras formas jurídicas   | 3.153  | 12,5                         | -6,6                    |
| <b>Actividad principal (grupos CNAE 2009)</b>                              |        |                              |                         |
| 10 Industria de la alimentación  | 25.309 | 100,0                        | 6,4                     |
| 101 Procesado y conservación de carne y elaboración de productos cárnicos  | 3.641  | 14,4                         | -10,3                   |
| 102 Procesado y conservación de pescados, crustáceos y moluscos            | 619    | 2,4                          | -8,0                    |
| 103 Procesado y conservación de frutas y hortalizas                        | 1.456  | 5,8                          | 8,7                     |
| 104 Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales                   | 1.670  | 6,6                          | 4,0                     |
| 105 Fabricación de productos lácteos                                       | 1.726  | 6,8                          | 10,9                    |
| 106 Fabricación de productos de molinería, almidones y productos amiláceos | 407    | 1,6                          | -22,3                   |
| 107 Fabricación de productos de panadería y pastas alimenticias            | 11.778 | 46,5                         | 11,7                    |
| 108 Fabricación de otros productos alimenticios                            | 3.237  | 12,8                         | 22,3                    |
| 109 Fabricación de productos para la alimentación animal                   | 775    | 3,1                          | -7,0                    |

Fuente: INE, Directorio Central de Empresas.

En cuanto a la actividad principal de la empresa, destacan las dedicadas a la fabricación de productos de panadería y pastas alimenticias (el 46,5 por 100 del total); procesado y conservación de carne y elaboración de productos cárnicos (el 14,4 por 100), y fabricación de otros productos alimenticios (el 12,8 por 100 del total). Entre las empresas de mayor tamaño destacan la fabricación de productos lácteos, y procesado y conservación, tanto de pescados, crustáceos y moluscos, como de frutas y hortalizas.

Cabe llamar la atención sobre la importancia de las cooperativas agroalimentarias en las áreas rurales, en tanto que su marcado carácter social, el tipo de actividades

que desarrollan y el hecho de que sean propiedad principalmente de titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas, hace que el valor generado por las mismas permanezca en el territorio, contribuyendo al desarrollo económico y social y a la creación de empleo. En 2019, las cooperativas agroalimentarias representaban el 12 por 100 del total de entidades de la industria alimentaria de España, generando el 28 por 100 de la facturación total y el 22 por 100 del empleo, según datos del Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español.

En definitiva, el sector agroalimentario (sector primario e industria agroalimentaria), constituye un elemento estratégico, tanto desde el punto de vista económico, por su aportación al PIB y a la balanza comercial, como social, al participar en la conformación de la cultura, el paisaje, la gastronomía o las tradiciones, constituir un yacimiento de empleo y contribuir a fijar la población en las áreas rurales.

Además, dicho carácter estratégico y la elevada orientación hacia mercados exteriores, implica que estas actividades registren una menor vinculación al ciclo económico en comparación con otras actividades, mostrando así una mayor estabilidad y resiliencia a las crisis económicas, tal y como se vio en la de 2008 y se está viendo en la actual.

Con el estallido de la pandemia de COVID-19 buena parte de las áreas rurales se

---

*El sector  
agroalimentario en  
el contexto de la  
pandemia de  
COVID-19*

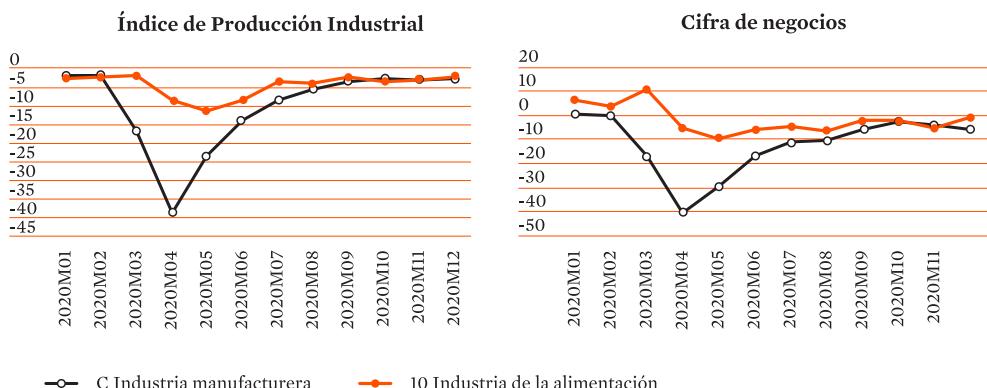
---

vieron favorecidas, especialmente durante el estado de alarma, por el carácter esencial de las actividades asociadas al sector agroalimentario, convirtiéndose en garantes del suministro de alimentos al conjunto del país con carácter estable en cantidad, precio y calidad.

Los datos más recientes sobre producción y cifra de negocios en la industria manufacturera muestran así una mayor resistencia de la rama de la alimentación desde que comenzara la pandemia (gráfico 5). Sin embargo, también estaría registrando tasas de variación negativas, debido a la adversa situación que atraviesa el sector Horeca (hoteles, restaurantes y cafeterías), por el desplome de la actividad turística, las restricciones asociadas a las medidas de seguridad y distanciamiento social para frenar la pandemia, y la caída del consumo de los hogares.

Pero más allá del contexto actual derivado de la pandemia, es preciso recordar la elevada vulnerabilidad que muestra el sector agroalimentario en España, como consecuencia de diferentes factores relacionados con la cadena alimentaria, la rigidez de la demanda, la estacionalidad en el mercado o la heterogeneidad y asimetría en sus características internas. La actividad agraria afronta costes de producción crecientes, relacionados principalmente con los insumos, en particular los energéticos y los que responden a las exigencias en la producción, y una caída de los precios percibidos por las y los agricultores y ganaderos. Se enfrenta, asimismo, a importantes cambios en los hábitos y patrones de consumo y al envejecimiento de las y los agricultores, con una incorporación muy reducida de jóvenes y un escaso acceso a la titularidad de las mujeres.

**GRÁFICO 5.** ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL Y CIFRA DE NEGOCIOS DE LA INDUSTRIA DE LA ALIMENTACIÓN, 2020  
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Nota: datos corregidos de efectos estacionales y de calendario.  
Fuente: INE.

En este contexto, a comienzos de 2020 se aprobó el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, y en el mes de julio el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación solicitó a este Consejo que emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria<sup>17</sup>. En su dictamen, el CES compararía la necesidad de proteger a los operadores más débiles y mejorar la gobernanza de la cadena alimentaria, puesto que ello redunda en una mejora de la eficiencia económica de los sectores productivos integrados en la cadena, contribuye a un mejor desarrollo rural y procura una mayor seguridad alimentaria. En línea con las propuestas del CES, a finales de 2020 se aprobó la Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas Medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, donde se incorporan diferentes medidas dirigidas a mejorar la rentabilidad de las explotaciones agrarias, con la introducción de algunas medidas regulatorias en el ámbito de la cadena alimentaria. Además, se modifica el tratamiento fiscal de las ayudas a la incorporación de jóvenes a la actividad agraria y se introducen medidas en materia de empleo y de protección por desempleo, que se señalarán más adelante.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>18</sup>, establece el programa de inversiones y reformas para los años 2021-2023, con un presupuesto del entorno

17. Dictamen 3/2020, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

18. Presidencia del Gobierno, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España Puede, 30 de abril de 2021.

---

*Iniciativas sobre las economías rurales:  
Plan de Recuperación,  
Transformación  
y Resiliencia*

---

de los 70.000 millones de euros, que supone la mitad del volumen total de recursos que le corresponden a España del Fondo de reconstrucción económica, *Next Generation EU*.

El Plan, dirigido, como ya se apuntó antes, a hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, e inspirado en la Agenda del Cambio, en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, sitúa a la cohesión territorial entre los principales ejes transversales de actuación, junto a la cohesión social, la transición ecológica, la transformación digital y la igualdad de género. El objetivo es que la crisis económica generada por la pandemia no acabe profundizando en las brechas territoriales existentes y que además, tal y como señalaba el Dictamen de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica<sup>19</sup>, la reconstrucción pueda suponer una oportunidad para la reactivación económica de las zonas que se enfrentan a los retos demográficos de la despoblación o el envejecimiento.

Resulta por tanto esencial que la reconstrucción social y económica no solo no deje atrás a las zonas rurales, sino que apueste por revitalizarlas y aprovechar su enorme potencial y diversidad para construir un modelo económico más justo, más pegado al territorio y más resiliente.

Todas las políticas palanca del Plan contienen proyectos que afectan a las áreas rurales, si bien cabe destacar la denominada «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura», mediante la cual se persigue, entre otras cuestiones, articular medidas específicas en las áreas rurales que faciliten el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, el acceso en igualdad de condiciones a servicios públicos, la fijación de población y la atracción de talento, así como un uso sostenible de los recursos.

En línea con el Plan de Recuperación y con el marco estratégico nacional, el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico persigue impulsar la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante, entre otras cuestiones, la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas, el impulso de la innovación, o la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento.

El PMRD señala así que el cambio estructural que impulsa el Plan de Recuperación, hacia una Europa verde y digital, y que orienta sus acciones en favor del empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, abre un abanico de oportunidades para las áreas rurales y los pequeños municipios. Debido a su posición estratégica en el territorio y la menor presión existente sobre los recursos naturales, los territorios rurales pueden convertirse en un espacio de oportunidades que atraiga nuevas actividades y genere actividad económica endógena, diversificando y modernizando sus

19. Congreso de los Diputados, julio de 2020.

economías. Para ello, el Plan propone, a través de las 21 medidas que componen el eje 6 sobre Fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial, los siguientes objetivos: fomentar del emprendimiento, especialmente digital e innovador; facilitar la digitalización de los sectores tradicionales implantados en las áreas rurales; impulsar la transición ecológica de la actividad económica de las áreas rurales, y diversificar y modernizar las actividades en el sector agrario e impulsar la economía azul.

En el marco del Plan de Recuperación, el MAPA ha elaborado además un plan específico para los sectores agroalimentario y pesquero, con una inversión prevista de 1.051 millones de euros, que se estructura en once proyectos en torno a cuatro ejes transversales: transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social. El objetivo es fomentar la calidad, la sostenibilidad, la economía circular, la producción ecológica, además de reducir el desperdicio y generar valor y empleo en torno al sistema agroalimentario y pesquero. Para ello, se han establecido actuaciones específicas, como: la reducción del consumo de agua en agricultura; el desarrollo a gran escala de inversiones en explotaciones agrícolas y ganaderas; la potenciación de la digitalización agroalimentaria y en sanidad animal y vegetal; y el fomento de la sostenibilidad, investigación y digitalización en el sector pesquero.

Por su parte, el dictamen de la Comisión de Reconstrucción incide en la necesidad de promover la diversificación económica del medio rural, especialmente en las comarcas más despobladas y deprimidas, mediante fondos, planes y agencias de desarrollo rural especializadas. Señala conveniente, asimismo, adaptar la normativa a las realidades rurales, garantizar las condiciones básicas para hacer posible emprender, invertir y vivir en estas zonas y potenciar las estrategias de desarrollo local participativo y los grupos de acción local.

Entre las políticas que más pueden contribuir a la diversificación económica del medio rural se encontrarían el impulso de la actividad industrial, la digitalización y modernización del sector primario o el desarrollo de una actividad turística sostenible.

En cuanto a la industria, el Plan de Recuperación incide en la necesidad de modernizar y mejorar la competitividad industrial a través de la incorporación y el aprovechamiento de los vectores de la digitalización y de la sostenibilidad en el tejido empresarial, favoreciendo su transición energética e impulsando actuaciones transversales que acompañen el proceso de transformación necesario para garantizar su viabilidad en el largo plazo, y el manteniendo el empleo.

---

*La política industrial  
en la recuperación  
post-COVID: industria  
agroalimentaria*

---

En este sentido, la Política Industrial España 2030 debe ir dirigida a impulsar la modernización y la productividad del ecosistema español de industria-servicios, mediante la digitalización de la cadena de valor, el impulso de la productividad y de la competitividad de los sectores estratégicos claves en la transición ecológica y la transformación digital.

En el caso particular de la industria agroalimentaria, el Plan considera necesario sostener y mejorar la competitividad del sector agroalimentario, máxime tras haberse puesto de manifiesto durante la pandemia la importancia de contar con un sistema agroalimentario sólido y con altos estándares de seguridad en el aprovisionamiento a la población. El objetivo es continuar asegurando el suministro alimentario a la población a precios razonables y estables, seguir contribuyendo al equilibrio de la balanza comercial española, clave en la recuperación económica y contribuir a mantener la población, el empleo y la actividad económica en las áreas rurales.

Para ello, entre otras medidas, el Plan apunta hacia la transformación y digitalización de la cadena logística del sistema agroalimentario y pesquero, con el objetivo de fomentar la calidad, la sostenibilidad y la economía circular, la producción ecológica y el consumo de temporada y de proximidad, reducir el desperdicio alimentario, generar valor y empleos en torno al sistema agroalimentario y pesquero desde el sector primario hasta la distribución comercial con especial atención a los entornos rurales, fomentar su economía y frenar la despoblación.

En definitiva, tal y como señalaba el CES en su Informe 4/2019<sup>20</sup>, el fortalecimiento de la industria constituye una necesidad estratégica y una condición indispensable para aunar el crecimiento económico y del empleo con la sostenibilidad ambiental, con la cohesión social y con la vertebración territorial. En este sentido, España debe recuperar la posición central del sector industrial en el modelo de crecimiento económico, para poder afrontar de la mejor manera posible, en un marco de fuerte competencia internacional, los grandes retos derivados tanto del proceso de digitalización de la economía, como de la adaptación positiva de los sistemas de producción y consumo coherentes con los grandes objetivos y compromisos adquiridos en materia medioambiental. Y es necesario que la política industrial, además de facilitar un mayor peso de la industria en el conjunto del territorio español, ponga el foco en aquellas zonas menos industrializadas, aprovechando las potencialidades de cada uno de los territorios.

A pesar del alto potencial turístico del medio rural y de que el número de empresas de alojamiento rural se haya triplicado en los últimos 15 años, hasta situarse en el *Hacia un turismo rural sostenible* entorno de 17.000, el turismo continúa sin consolidarse como una alternativa económica viable para muchos territorios del interior<sup>21</sup>. Sin embargo, esta actividad puede contribuir a afrontar la creciente despoblación del medio rural, convirtiéndose en motor de desarrollo económico y social. Debe ser, por tanto, una palanca de desarrollo sostenible del territorio, que contribuya a frenar la despoblación del medio rural y su consecuente deterioro, a redistribuir la prosperidad y la riqueza, a la protección y

20. Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

21. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Directrices generales de la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030, enero de 2019.

promoción del patrimonio y del medio natural, y a la mejora de la calidad de vida ciudadana.

El PMRD dedica el eje 4 al impulso del turismo sostenible, en tanto que la dinamización turística puede actuar como catalizador para, por un lado, diversificar la actividad económica de los espacios rurales, con nuevas iniciativas con gran capacidad para incorporar innovación y digitalización; y, por otro, reactivar los núcleos rurales y sus actividades tradicionales, como el comercio, los servicios personales, las actividades industriales o artesanales endógenas, etc., a través de la atracción de población visitante. Por todo ello, el Plan fija los siguientes objetivos: el desarrollo de destinos turísticos sostenibles en áreas rurales y de interior; la transición digital y ecológica de la oferta y el ecosistema económico turístico de las áreas rurales, y la valorización del patrimonio local, a través de la rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico.

Por otra parte, dentro del eje 10 del PMRD figura la elaboración de la Estrategia de Turismo Sostenible España 2030, dirigida a afrontar los retos del sector en el medio y largo plazo, impulsando para ello los tres pilares de la sostenibilidad: socioeconómica, medioambiental y territorial. Con ello se pretende sentar las bases de la transformación del turismo español hacia un modelo de crecimiento sostenido y sostenible, apoyado en la mejora de la capacidad competitiva y rentabilidad de la industria, en los valores naturales y culturales diferenciales de los destinos, y en la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del turismo. Y a ello puede contribuir la digitalización, acelerando la evolución del modelo turístico hacia un modelo más sostenible, que además de impulsar la transición ecológica, sirva de tractor para potenciar la economía local de manera sostenible.

## 2.2. EL EMPLEO EN EL MEDIO RURAL

Hasta la irrupción de la pandemia en 2020, la situación del empleo en el medio rural no presentaba cambios sustanciales con respecto a la descrita en el informe de 2018. Los niveles de ocupación seguían siendo bajos en comparación con el resto de territorios, debido a la situación de despoblamiento y envejecimiento que caracterizan a estos territorios. En 2019, según datos de Eurostat, había un total de 2,4 millones de ocupados en los territorios rurales, equivalente al 12,3 por 100 de la ocupación total en España. El 58 por 100 eran hombres y un 33,5 por 100, mayor de 50 años (cuadro 5). La tasa de asalarización ascendía al 77,4 por 100, representando las y los trabajadores por cuenta propia el 22,6 por 100, porcentaje que superaba en cerca de 8 puntos porcentuales la media española del 14,9 por 100. La mayor parte de las personas que trabajaban por cuenta propia eran también hombres (el 68 por 100), y algo menos de un tercio tenía asalariados a su cargo.

---

*Pocos cambios en la evolución laboral hasta la pandemia*

---

## CUADRO 5. CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO EN LAS ÁREAS RURALES, 2019

|                               | Miles   | Total         |              |              | Hombres |               | Mujeres |               |
|-------------------------------|---------|---------------|--------------|--------------|---------|---------------|---------|---------------|
|                               |         | % sobre total | % de hombres | % de mujeres | Miles   | % sobre total | Miles   | % sobre total |
| Empleo total (15 a 64 años)   | 2.412,4 | 100,0         | 57,8         | 42,2         | 1.394,5 | 100,0         | 1.017,9 | 100,0         |
| Empleo juvenil (15 a 24 años) | 135,4   | 5,6           | 62,4         | 37,6         | 84,5    | 6,1           | 50,9    | 5,0           |
| Empleo de 25 a 64 años        | 2.277,0 | 94,4          | 57,5         | 42,5         | 1.310,0 | 93,9          | 967,0   | 95,0          |
| Empleo de 50 a 64 años        | 808,7   | 33,5          | 59,4         | 40,6         | 480,5   | 34,5          | 328,1   | 32,2          |
| Asalariados                   | 1.867,9 | 77,4          | 54,8         | 45,2         | 1.024,1 | 73,4          | 843,8   | 82,9          |
| Autónomos                     | 544,5   | 22,6          | 68,0         | 32,0         | 370,4   | 26,6          | 174,1   | 17,1          |
| Con asalariados               | 148,7   | 6,2           | 72,8         | 27,2         | 108,3   | 7,8           | 40,4    | 4,0           |
| Sin asalariados               | 395,9   | 16,4          | 66,2         | 33,8         | 262,2   | 18,8          | 133,7   | 13,1          |
| Empleo a tiempo parcial       | 332,3   | 13,8          | 20,9         | 79,1         | 69,4    | 5,0           | 262,8   | 25,8          |
| Empleo temporal               | 541,0   | 22,4          | 54,3         | 45,7         | 293,9   | 21,1          | 247,1   | 24,3          |

Fuente: Eurostat.

El 14 por 100 del empleo se desarrollaba a tiempo parcial, con una especial concentración de este tipo de jornada en el empleo femenino, que suponía el 80 por 100 del total. Además, el 22,4 por 100 era de carácter temporal, siendo la tasa de temporalidad ligeramente superior en el caso de las mujeres.

Por su parte, la tasa de empleo se situaba ligeramente por debajo de las correspondientes a las otras áreas, con un 61,6 por 100 de la población de 15 a 64 años ocupada en 2019, frente al 62,4 por 100 en las áreas con grado de urbanización intermedio y el 64,3 por 100 en las urbanas (gráfico 6). Sin embargo, la tasa de paro rural era similar a la urbana (el 14 por 100 de la población activa), y ligeramente inferior a la de las áreas intermedias, donde alcanzaba el 14,7 por 100.

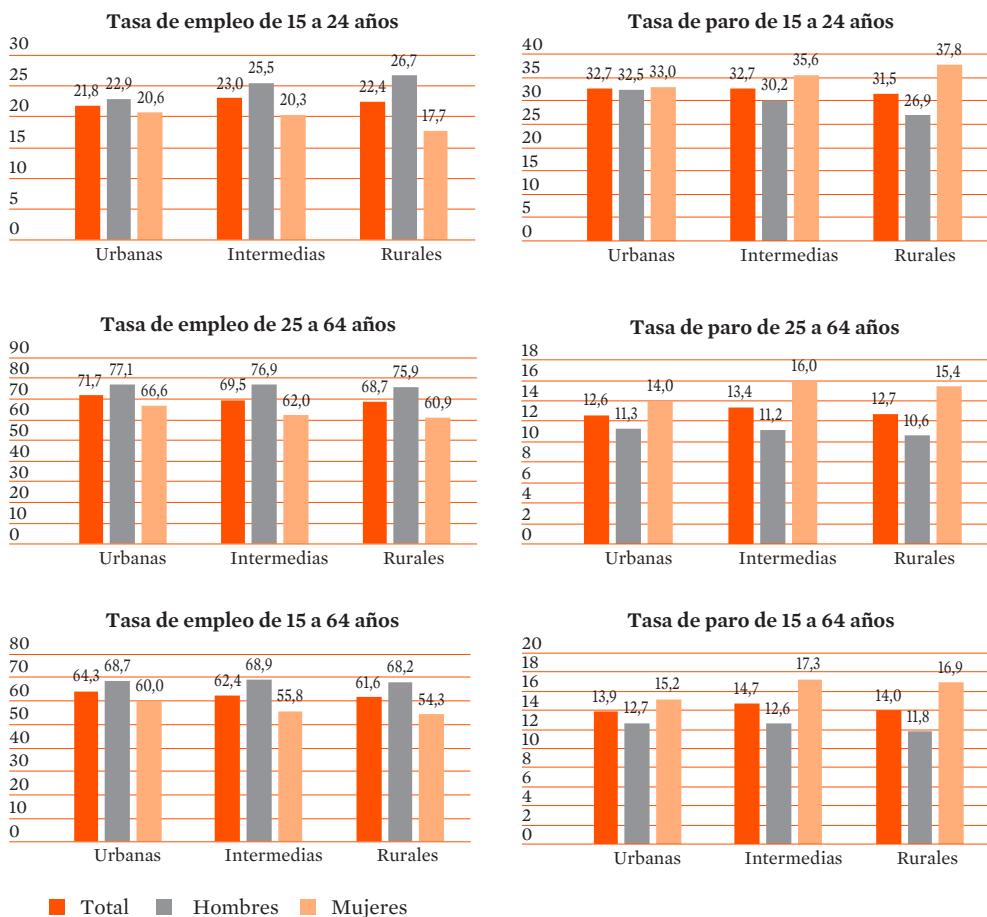
Los jóvenes y las mujeres muestran mayores problemas y debilidades en el acceso y permanencia en el empleo, lo que constituye un factor relevante a la hora de explicar el

*La situación laboral de los jóvenes y las mujeres en las áreas rurales*

abandono de estos grupos de población del medio rural. En el caso de los jóvenes de 15 a 24 años, la tasa de empleo se situaba en 2019 en el 22,4 por 100, frente al 69 por 100 de la población rural de 25 a 64 años. Por su parte, la tasa de paro juvenil ascendía al 31,5 por 100 de la población activa, 17,5 puntos porcentuales por encima de la media rural. Esta situación no es exclusiva de estos territorios, si bien, tanto la tasa de empleo juvenil como la de paro muestran registros ligeramente mejores que los de las áreas urbanas e intermedias, debido a que, en términos generales, aquellos jóvenes que no encuentran una salida profesional en las áreas rurales tienden a emigrar hacia territorios con mayores oportunidades laborales.

Donde sí se aprecian diferencias significativas con el resto de territorios es en el caso de las mujeres rurales, que además de mostrar en prácticamente todos los grupos de edad menores tasas de empleo y mayores tasas de paro que las mujeres del resto

**GRÁFICO 6.** TASAS DE EMPLEO Y DE PARO POR SEXO Y EDAD, SEGÚN GRADO DE URBANIZACIÓN, 2019  
(Porcentaje)



Fuente: Eurostat.

de áreas, arrojan mayores diferenciales negativos respecto a las tasas de los hombres del medio rural. Así, la tasa de empleo de las mujeres rurales se situaba en 2019 en el 54,3 por 100, frente al 60 por 100 de las mujeres de las áreas urbanas, y con un diferencial de género de 14 puntos porcentuales (9 puntos en las urbanas). Por su parte, la tasa de paro alcanzaba el 16,7 por 100, frente al 11,8 por 100 de los hombres rurales el 15,2 por 100 de las mujeres urbanas.

La caracterización del empleo rural descrita se explica en gran medida por la relevancia del sector primario en estas áreas, en particular, las actividades de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y explotación forestal, cuyo nivel de empleo ascendía

*El empleo en el sector agrario*

en 2020 a 723.900 personas, según datos de la EPA. En el caso de la pesca y la acuicultura, con una ocupación de 41.400 personas en todo el territorio, no es posible conocer el porcentaje circunscrito a las áreas rurales, motivo por el cual no se incluye en este análisis.

El empleo en el sector agrario está muy masculinizado —el 77 por 100 son varones, frente a una media del 54 por 100 en el conjunto de la economía— y la edad media es superior al del resto de actividades económicas. Del total del empleo en estas actividades, el 62,8 por 100 es asalariado y el 37,2 por 100 restante es por cuenta propia, lo que supone un porcentaje de empleo autónomo (ya sea como empresario o como trabajador independiente) muy superior a la media de la economía, situada en el 16,1 por 100.

El sector agrario se caracteriza además por una elevada intensidad de mano de obra y por una serie de peculiaridades, como el requerimiento de trabajadores de temporada durante determinados momentos del año o, en el caso de la ganadería, una especial dedicación, con horarios muy alejados del resto de actividades, que implican una insuficiencia de mano de obra autóctona que ha venido supliéndose con personas extranjeras. En 2020, había un total de 232.978 afiliaciones de estas personas al sistema especial agrario, de los cuales el 73 por 100 eran de nacionalidad extracomunitaria.

Por otra parte, la Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas del INE muestra cómo de las 945.000 explotaciones agrarias que había en España en 2016, el 93 por 100 estaban a cargo de titulares físicos, mayoritariamente jefes de la explotación. En torno a la mitad eran mayores de 60 años y solo un 7,6 por 100 tenía menos de 40 años, lo que evidencia el importante problema de relevo generacional existente en el sector. Además, las mujeres únicamente representan un tercio de las personas titulares y un 26 por 100 de quienes ostentan la jefatura de la explotación, manteniendo una participación subordinada como cónyuge del titular de la explotación, con un trabajo menos visible y sin retribución económica directa.

A comienzos de 2020 tuvieron lugar una serie de movilizaciones del sector agrario relacionadas con la disminución de la rentabilidad de las explotaciones por el aumento

---

*Las reivindicaciones de las y los agricultores y ganaderos y su papel en la crisis del COVID-19*

---

del precio de los insumos y la presión a la baja de los precios por las cadenas de distribución. En este contexto se aprobó el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (que posteriormente quedaría derogado por la Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas Medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación), con actuaciones dirigidas a evitar el abandono de las explotaciones agrarias y asegurar en la medida de lo posible un reparto equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad, que se residencian de

modo agravado en los operadores que dedican sus esfuerzos al sector primario y, muy especialmente, a los eslabones menos protegidos y más vulnerables, que permitan el mantenimiento y doten de estabilidad a las explotaciones agrarias.

Se introdujeron medidas de protección de las y los trabajadores eventuales afectados por el descenso de actividad provocado por los cambios en la estructura productiva, así como medidas de apoyo a las empresas agrarias, con el fin de impedir que los efectos derivados de la pérdida de rentabilidad redunden en una pérdida acelerada del empleo en la agricultura y de sostenibilidad financiera de las explotaciones. Se estableció además, para las y los trabajadores eventuales agrarios residentes en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura afectados por el descenso de actividad, la reducción a 20 del número de jornadas necesarias para el acceso al subsidio por desempleo y a la renta agraria. Y, con el fin de promocionar la contratación estable en el sector, se recuperó para 2020 la medida de conversión de contratos temporales de trabajadores eventuales agrarios en contratos indefinidos que incluye a las y los trabajadores fijos discontinuos<sup>22</sup>, con cuantías incrementadas en el caso de la conversión de contratos de mujeres trabajadoras.

Una vez que estalla la pandemia del COVID-19, las reivindicaciones dieron paso a un compromiso decidido del sector por garantizar el abastecimiento de alimentos a toda la población. Sin embargo, tuvo que afrontar una importante escasez de mano de obra, debido a la dificultad de contratación de temporeros/temporeras por las restricciones a los desplazamientos interiores, las medidas de distanciamiento social, y el cierre de fronteras, que imposibilitó la llegada de personas trabajadoras de temporada procedentes del extranjero. Y esto se produjo, además, en un momento en el que coincidían varias de las campañas de mayor actividad e importancia, como la fruta de hueso, los cultivos de verano o la fresa.

---

*COVID-19: la prioridad fue garantizar el abastecimiento*

---

La paralización de la actividad económica no esencial durante el estado de alarma decretado al inicio de la pandemia y las medidas de contención implementadas, llevaron a la aprobación de diferentes normas, entre las que cabe destacar el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que incluía diferentes actuaciones orientadas a reforzar la protección de las y los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables; apoyar la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo; y reforzar la lucha contra la enfermedad. En particular, en el ámbito del empleo se establecieron medidas de flexibilización y agilización de los procedimientos de regulación de empleo y la mejora de la cobertura, tanto para trabajadores como

22. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

para el empresariado, con el fin de minorar el impacto negativo sobre el empleo y la actividad económica.

Y para el problema específico de falta de mano de obra en el sector agrario, se aprobó el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se establecían medidas extraordinarias de flexibilización del empleo necesarias para asegurar el mantenimiento de la actividad agraria durante la vigencia del estado de alarma. En particular, se habilitaba la posibilidad de que pudieran ser beneficiarias de estas medidas personas en situación de desempleo o cese de actividad, trabajadores y trabajadoras con contratos temporalmente suspendidos como consecuencia del cierre temporal de la actividad, personas trabajadoras migrantes cuyo permiso de trabajo concluyera en el periodo comprendido entre la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y el 30 de junio de 2020, o jóvenes de entre los 18 y los 21 años nacionales de terceros países en situación regular.

El impacto de la pandemia del COVID-19 sobre el empleo en 2020 fue algo menos acusado en las áreas rurales que en las urbanas: -2,8 por 100 y -3,0 por 100, respec-

*Primer impacto de la  
pandemia en el empleo  
rural*

tivamente (gráfico 7), debido a la mayor importancia relativa en las áreas rurales de las actividades relacionadas con el sector primario (único sector productivo cuyo valor añadido bruto creció en dicho ejercicio, el 5,3 por 100) y con la industria agroalimentaria. Estas actividades, como se ya ha señalado, mostraron en 2020 una mayor resistencia a la crisis, gracias a su carácter de esenciales.

Dada la mayor presencia de varones que de mujeres en dichas actividades, la caída del empleo masculino (-2,7 por 100) habría sido más moderada en las áreas rurales, tanto respecto a los varones de las áreas urbanas (-3,1 por 100), como de las mujeres rurales (-2,9 por 100), las cuales muestran un descenso de la ocupación similar al de las mujeres de las áreas urbanas.

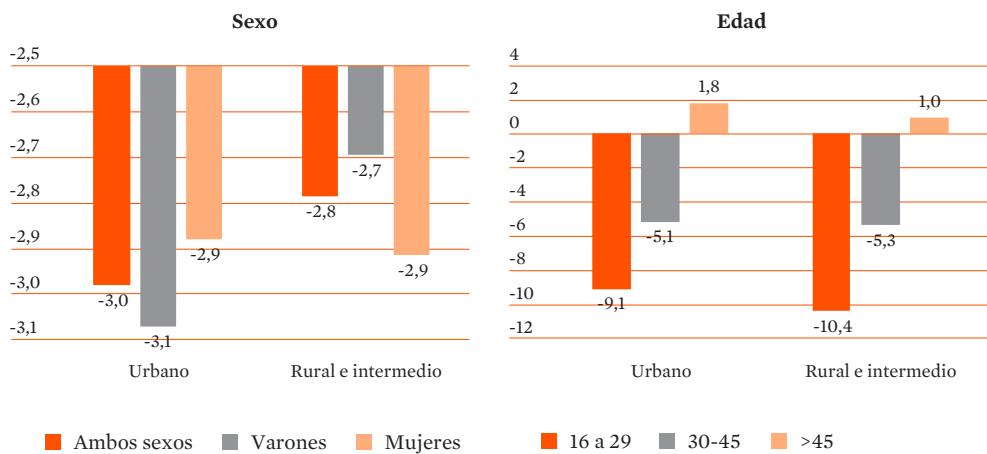
Y por grupos de edad, destaca la peor evolución del empleo joven, común a todos los territorios, aunque más acusada en las áreas rurales, donde la caída supera el 10 por 100 interanual. Por el contrario, aumenta la ocupación de manera generalizada entre los mayores de 45 años, y en mayor medida en los núcleos urbanos.

A pesar de las diferentes actuaciones puestas en marcha para cerrar la brecha de género en el medio rural, los datos siguen mostrando importantes desigualdades res-

*Persisten las  
desigualdades de  
género en el medio  
rural*

pecto al trabajo productivo, además del reproductivo, que explicarían la importante emigración femenina, especialmente entre las mujeres jóvenes, y los consiguientes procesos de masculinización, envejecimiento y despoblamiento del medio rural. En este sentido, es preciso visibilizar, reconocer y valorar la contribución de las mujeres rurales a la actividad económica, tanto agraria como no agraria, además de lograr su incorporación no solo al empleo asalariado, sino también a los órganos de dirección dentro de empresas y cooperativas.

**GRÁFICO 7.** EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR EDAD Y SEXO, SEGÚN GRADO DE URBANIZACIÓN, EN 2020  
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



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

Sigue siendo necesario favorecer el acceso real de las mujeres a la propiedad, a través de la titularidad compartida. La Ley 35/2011, de Titularidad compartida de las explotaciones agrarias, pretendía dar visibilidad a las mujeres en la actividad agraria y que estas tuvieran 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. Sin embargo, hasta el momento la titularidad compartida ha tenido un resultado muy escaso, con poco más de 700 mujeres afiliadas. Los principales motivos de estos escasos resultados son, en primer lugar, la baja 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 baja la probabilidad de acceso a pensiones propias; en segundo lugar, la complejidad burocrática y la falta de armonización en el conjunto del territorio nacional y, en tercer lugar, la escasa información existente sobre las ventajas y los efectos de acogerse a esta modalidad.

Debe, por tanto, revisarse la Ley de Titularidad compartida, tal y como apuntaba el Dictamen de la Comisión para la reconstrucción social y económica, que a grandes rasgos proponía, además, un Plan de Acción a favor de las Mujeres Rurales y de las Mujeres de la Pesca (el último Plan para la Promoción de las Mujeres del Medio Rural 2015-2018 se encuentra actualmente en proceso de evaluación). Dicho plan debería apostar por la consideración del enfoque de género en la PAC post-2020, y contemplar, entre otras medidas, ayudas a mujeres emprendedoras, a asociaciones de mujeres rurales y ayudas a la formación, y coeficientes reductores de la edad de jubilación para determinadas profesiones como las mujeres rederas, *neskatillas* y

empacadoras<sup>23</sup>. Desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se está trabajando actualmente en un nuevo plan de acción a favor de las mujeres rurales, que contribuya a visibilizar su papel y a mejorar su situación, de modo que sean partícipes y protagonistas plenas del desarrollo rural.

Por otra parte, es necesario igualmente superar la brecha digital de género en el medio rural mediante programas formativos en habilidades digitales y competencias informáticas, que en última instancia contribuyan a mejorar la empleabilidad de las mujeres y con ello su incorporación al mercado laboral. Y, por otro lado, implementar sistemas para el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales adquiridas través de la práctica en sectores relacionados con los cuidados a personas, de gran importancia en el trabajo femenino, en particular en las mujeres inmigrantes.

En cuanto a los jóvenes, su peor posición en el mercado de trabajo está relacionada con varios factores, que van desde la menor permanencia en el medio rural de quienes adquie-

---

*La necesaria  
incorporación de  
jóvenes al sector  
agrario*

---

ren mayor nivel formativo, hasta la menor diversificación de actividades económicas. Esto, unido al mayor peso de las microempresas y a la relevancia de las empresas de carácter familiar, restringe sus oportunidades de empleo, abocándoles a abandonar las zonas rurales. Además, existen 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.

Existe además un importante problema de relevo generacional en el sector agrario; se prevé que en el periodo 2020-2030, 6 de cada 10 agricultores entren en la edad de jubilación (alrededor de 200.000), lo que requeriría a la incorporación de 20.000 nuevos agricultores cada año para garantizar un relevo generacional sostenible, si bien, actualmente la media anual de solicitudes de incorporación se sitúa en torno a las 8.500, muy por debajo de las necesidades del sector.

En este contexto, es necesario seguir apoyando la incorporación de jóvenes al sector agrario, para lo cual existen ya diferentes medidas, tanto desde el ámbito comunitario, como nacional, autonómico y local, que van desde la cofinanciación de ayudas gestionadas por las comunidades autónomas a través de sus programas de desarrollo rural, el pago directo complementario para jóvenes, o la existencia del Instrumento de Gestión Centralizada, que les facilita el acceso al crédito.

A este respecto cabe señalar que la modificación introducida en las ayudas a la incorporación de jóvenes a la actividad agraria (en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020), consistente en el cambio de la calificación fiscal de dichas subvenciones, supuso un desincentivo a la utilización de este tipo de ayudas. Al pasar de considerarse medidas destinadas a inversiones y gastos de instalación (subvenciones de capital), a

23. Tienen importancia en la pesca de bajura o costera, donde se ocupan de recibir a los barcos cuando llegan a puerto para realizar la descarga, llevarse la mercancía, clasificar y ordenar el pescado y proceder a su venta, entre otras muchas labores.

condicionarse directamente al desarrollo de un plan empresarial (subvenciones corrientes como ayuda a la renta), el perceptor estaba obligado a sufragar la totalidad del impuesto en el primer momento, sin posibilidad de fraccionar el pago a lo largo del periodo cuatrienal de percepción, lo que suponía que en muchos casos se liquidaban los impuestos de una ayuda aún no percibida. Para solventar este problema, el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, ha adaptado la normativa del IRPF para permitir en este supuesto, al igual que sucede en otros análogos, tributar en varios ejercicios.

El Ministerio de Agricultura presentó en 2020 el *Estudio de necesidades formativas de la juventud rural*, como referencia para el diseño de actuaciones dirigidas a incentivar la incorporación de jóvenes a la agricultura, en especial en el ámbito del futuro Plan Estratégico nacional para la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el periodo 2021-2027. En el estudio se señala la necesidad de promover programas de formación profesional que respondan a las necesidades de cualificación de jóvenes y profesionales, incluyendo nuevos programas de formación profesional vinculados a los entornos rurales. Asimismo, se apuesta por activar e incrementar el relevo generacional en el sector agrario, aplicando políticas de acceso a la tierra (compra, cesión, alquiler, banco de tierras, puesta a disposición de los cultivadores tierras públicas sin uso, etc.), favoreciendo la incorporación tanto de personas del sector como ajena al mismo, creando y desarrollando dispositivos ágiles y flexibles para la transmisión de explotaciones, reforzando el banco de derechos de pago básico de la PAC a fin de que cuente con un volumen de derechos suficiente para atender a la demanda de los nuevos incorporados, y poniendo en marcha políticas concretas que superen la brecha de género en el sector.

Respecto a la brecha de género, el estudio plantea diferentes acciones como la creación de itinerarios de incorporación específicos para mujeres, la introducción y/o ampliación de criterios de discriminación positiva entre las mujeres a la hora de acceder a la tierra, a los derechos de pago básico, a las explotaciones que se transfieren o a cualquier otro sistema de ayudas al sector, el refuerzo de las estrategias de transformación y comercialización y diversificación de los usos y funciones del espacio agrario, la modificación de las normas relativas a la transformación agroalimentaria y la puesta en marcha de servicios relacionados con la pluriactividad en el medio rural, y la creación de una red de servicios a la tercera edad, a la infancia, la adolescencia, culturales..., adaptada a las necesidades y características de cada medio.

Pero para que las ayudas y las medidas de formación sean efectivas, es necesario contar con campañas de promoción, sensibilización y asesoramiento que animen a los jóvenes a incorporarse al sector agrario<sup>24</sup>.

---

*Medidas específicas  
para las mujeres dentro  
del «paquete joven»*

---

24. Ejemplo de ello son algunas campañas llevadas a cabo por las organizaciones agrarias para promover la incorporación de personas jóvenes al sector.

---

*Igualdad de derechos y oportunidades*

---

La atracción y la fijación del talento de las mujeres y los jóvenes, su capacitación, y la creación de oportunidades para el emprendimiento, abren nuevas perspectivas y contribuye al desarrollo económico y social en estos territorios. Así lo señala el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico, que en su eje 5, sobre igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes, recoge doce medidas de actuación dirigidas a: impulsar el empoderamiento de las mujeres y desarrollar las condiciones objetivas para el fomento del emprendimiento; avanzar en la mejora de la educación, la formación profesional y la capacitación digital en las áreas rurales, para mujeres y jóvenes; adecuar las políticas para asegurar la equidad en políticas de igualdad en el medio rural, como la conciliación y la corresponsabilidad, y garantizar la máxima seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres.

### 2.3. LA DIGITALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN LAS ÁREAS RURALES

La digitalización es clave para la reactivación y consolidación de la actividad económica en las áreas rurales y, especialmente, la transformación digital del sector agroalimentario, por su papel estratégico y como vector de desarrollo rural. Además, la digitalización de este sector permite responder a los retos medioambientales de adaptación al cambio climático, seguridad alimentaria y sanidad animal y vegetal, y atender de forma más directa y precisa a las demandas de la sociedad y de las y los consumidores y a un mercado globalizado<sup>25</sup>.

Por todo ello, durante los últimos años se están realizando importantes esfuerzos en este ámbito a través de la Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, alineada a su vez con la Estrategia de Digitalización 2025; el Plan de Recuperación de la Unión Europea y la Política Agraria Común.

La Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural<sup>26</sup>, presentada por el MAPA en 2019, define las líneas estratégicas y medidas necesarias para impulsar la transformación digital de los sectores agroalimentario y forestal y del medio rural, y los instrumentos previstos para su implementación. Su objetivo general es buscar la eliminación o reducción de las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes, contribuyendo así al liderazgo de un sector agroalimentario sostenible económica, social y medioambientalmente, y al poblamiento activo del medio rural haciéndolo un lugar más atractivo, vivo, dinámico y diversificado, generador de riqueza y de empleo de calidad, con especial atención a jóvenes y mujeres.

- 25. Grupo focal sobre digitalización y *big data* en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Ideas para una aproximación estratégica a la digitalización del sector.
- 26. MAPA, Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural, Informada en el Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2019.

La Estrategia se alinea con uno de los objetivos transversales de la futura PAC 2021-2027: modernizar el sector a través del fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrarias y rurales y promover su adopción, y con su segundo objetivo específico: mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo más hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización. Su elaboración se ha nutrido principalmente de los trabajos realizados por el Grupo focal sobre digitalización y *big data* del sector agroalimentario, forestal y del medio rural, formado por expertos procedentes de todos los ámbitos implicados en el proceso de digitalización<sup>27</sup> (recuadro 5).

#### **RECUADRO 5. DIGITALIZACIÓN DEL SECTOR AGROALIMENTARIO Y DEL MEDIO RURAL**

##### **La digitalización de las actividades productivas en las áreas rurales**

Las nuevas tecnologías constituyen una oportunidad para mejorar y desarrollar el sector agroalimentario, en tanto que contribuyen a aumentar el valor añadido de los productos a través del conocimiento del ecosistema donde se ha producido y el traslado de esa información al consumidor (huella ecológica); permiten la anticipación en las decisiones productivas ante un cambio de clima, de mercado, sanitario, etc.; facilitan la toma de decisiones a distancia; permiten optimizar costes productivos y dar transparencia en la generación de costes; ofrecen mayor información del producto a comercializar; proporcionan herramientas para una mejora genética «moderna»; y permiten alcanzar un sistema productivo estructurado y organizado en cooperativas 4.0, que trabajan a lo largo de toda la cadena de valor (trazabilidad 4.0).

Para hacerlo posible, hay que mejorar la conectividad en todo el territorio y la interoperabilidad de los datos. Asimismo, se precisan tecnologías habilitadoras digitales para el codesarrollo de nuevas soluciones y servicios para el sector (*big data*, *IoT*, *Blockchain*, inteligencia artificial), así como tecnologías accesibles y fiables dentro del sector. Respecto a estas últimas, cabe señalar la familia de satélites *Sentinel*, cuyo desarrollo ha permitido poner a disposición de las Administraciones Públicas y del sector tecnologías como las imágenes satélite y los sensores remotos avanzados, o la adaptación y el uso de tecnologías como la navegación global, los drones, los sensores y los robots.

La irrupción de la tecnología en el sector agroalimentario permite por tanto capturar numerosos datos gracias a la sensorización de las explotaciones (agricultura de precisión) y de la industria (trazabilidad, seguridad de los alimentos, etc.) a través del *IoT* y, además, tiene la capacidad de procesar dichos datos mediante sistemas de información tradicionales, o sistemas apoyados en tecnología *big data*. Y todo ello contribuye a la mejora de la toma de decisiones.

27. Cuyas conclusiones se recopilaron en la Declaración digitalización y territorios rurales inteligentes: por un mundo rural Inteligente, dinámico y conectado, Añora, 31 de mayo de 2018.

## **Situación de la digitalización en el sector agrario**

---

### **1. Uso de las tecnologías a nivel de control y monitoreo. Monitorización del medio**

- Monitoreo del suelo. Sensores. Algunos ejemplos son el control de la humedad, el conocimiento del nitrógeno disponible, u otros elementos/condiciones del suelo.
- Monitoreo del clima y microclima. Son utilizadas por estaciones automáticas propias o redes públicas de estaciones como la del SIAR, AEMET o los servicios de las comunidades autónomas.
- Monitoreo del cultivo. Teledetección para usos diversos. Sensores para monitorizar cultivos o drones con cámaras multiespectrales para monitorizar el contenido de nitrógeno.
- Monitoreo de plagas, enfermedades y malas hierbas. El tratamiento de imágenes puede aportar soluciones, así como la visión artificial, las trampas inteligentes, etc.
- Monitoreo del ganado. Collares con acelerómetros, sensores de temperatura y GPS permiten el seguimiento individual del ganado. Sistemas de alerta sobre el estado del animal, la detección temprana de enfermedades, ataques de depredadores y fenómenos ambientales.

### **2. Análisis y optimización. Herramientas de ayuda a la decisión. Gestión de bases de datos**

---

- Riego. Es uno de los sectores más dinámicos, con gran cantidad de aplicaciones que utilizan sensores meteo y a menudo sensores de humedad o correcciones con teledetección.
- Fertilización. Utiliza básicamente mapas de cosecha y teledetección: El objetivo final es el uso de máquinas inteligentes de dosificación variable.
- Variedades. Existen ejemplos como GENVCE que ofrece herramientas para la elección de variedades de cereales en función de los criterios del usuario.
- Sanidad Vegetal. La información meteorológica y los sensores in situ alimentan modelos predictivos adaptados a algunos territorios, a la fenología del cultivo y a los datos históricos sobre el comportamiento de las plagas, y en función de ellos se establecen recomendaciones.
- Gestión ganadera. Plataformas que puedan gestionar las diversas entradas de información y comunicar las necesidades de acciones a través de sus algoritmos de control. Un objetivo claro es la trazabilidad ganadera basada en la geolocalización del animal.
- Gestión de BBDD-BIGDATA. La facilitación de datos públicos y la compartición por parte de agricultores y ganaderos son la clave para conseguir el volumen suficiente de datos con los que poder aplicar análisis de datos descriptivo, predictivo y prescriptivo.
- Sistemas de Información Geográfica. En el ámbito agroalimentario es de gran importancia la visualización de la información en mapas, mediante Sistemas de Información Geográfica. La gestión logística (gestión de flotas y rutas) y la gestión de residuos se basan en esta tecnología.

### ***3. Intervención en la producción, integración en sistemas complejos y/o extra parcelarios***

- Tráfico controlado, guiado automático. Se da en la mayor parte de los tractores modernos.
- Dosificación variable. Partiendo de un mapa o de información obtenida a tiempo real por sensores, la abonadora, sembradora o aplicador fitosanitario regulan la salida de producto.
- Cosecha Inteligente. Sensores instalados en las cosechadoras permiten ajustar en tiempo real algunas de sus especificaciones, como el ajuste de la barra de corte, presión de los neumáticos o la optimización del llenado del remolque de transporte de grano.
- Deshierbe inteligente. Sensores montados en el tractor se comunican a través de la conexión ISOBUS con el apero que acciona sus cuchillas para controlar las malas hierbas una a una.
- Robots. Algunos ejemplos son los robots de ordeño o las barras de aplicación fitosanitaria en invernaderos. En una fase menos avanzada, tractores autónomos o minirobots para siembra.
- Control Remoto. Permite la comunicación de los instrumentos y máquinas con las unidades de control y gestión. Telecontrol de máquinas de riego, redes de sensores.

Fuente: elaboración propia a partir de Grupo focal sobre digitalización y *big data* en los sectores agroalimentario y forestal y el medio rural. Ideas para una aproximación estratégica a la digitalización del sector.

La Estrategia establece tres grandes objetivos: reducir la brecha digital, tanto la urbana-rural como la existente entre pequeñas y grandes empresas, persiguiendo que haya conectividad universal; fomentar el uso de datos como motor de impulso sectorial, abordando la interoperabilidad de datos del sector y fomentando la apertura de estos, tanto por parte de la Administración como en el ámbito de la investigación y del sector privado; impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio, teniendo presente la Industria 4.0 y las oportunidades de diversificación económica que ofrecen las nuevas tecnologías. Cada objetivo se desglosa en líneas estratégicas, articuladas mediante distintas medidas, con un esquema transversal de gobernanza y evaluación (recuadro 6). A su vez, las medidas se instrumentan en actuaciones concretas establecidas en los planes de acción bienales, estando actualmente operativo el I Plan de Acción 2019-2020.

**RECUADRO 6. OBJETIVOS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA ESTRATEGIA DE DIGITALIZACIÓN RURAL**

| Objetivo específico  | Línea estratégica  | Medida   |
|--|--|--|
| <b>1 Reducir la brecha digital</b>   | L1. Conectividad   | M1. Coordinación para la mejora de la conectividad<br>M2. Difusión y asesoramiento en el sector de las fórmulas de conectividad existentes   |
|  | L2. Capacitación   | M1. Impulso para la inclusión de la digitalización en la formación reglada<br>M2. Formación continua no reglada y adquisición de competencias<br>M3. Atracción de jóvenes y mujeres como habitantes estables del medio rural   |
| <b>2. Fomentar el uso de datos</b>   | L1. Interoperabilidad  | M1. Fomento de la colaboración para la mejora de la interoperabilidad capitalizando iniciativas existentes a nivel europeo<br>M2. Proyectos de interoperabilidad que den respuesta a problemas concretos en los que cooperen actores interregionales   |
|  | L2. Datos abiertos   | M1. Apoyo al Código de Conducta para el intercambio y uso de datos agrícolas y de la cadena<br>M2. Promoción de incentivos por la digitalización de cuadernos de explotación<br>M3. Cooperativas como agrupadoras de datos<br>M4. Datos de consumo de España y Europa<br>M5. Colaboración para la mejora del Sistema Integrado de Administración y Control de la Política Agraria Común (PAC)<br>M6. Fomento de la obtención automatizada de datos geoespaciales existentes sobre emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra y su procesamiento |
| <b>3. Impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio</b> | L1. Fortalecimiento del ecosistema de innovación digital   | M1. Fomento de los Centros de Innovación Digital (DIH)<br>M2. Compra Pública Innovadora<br>M3. Fomento de la colaboración entre centros de conocimiento, empresas tecnológicas y empresas del sector<br>M4. Apoyo a la implantación de la metodología Living Labs en España  |
|  | L2. Asesoramiento para la adopción digital en Sistemas de Conocimiento e Innovación agroalimentarios, forestales y del medio rural | M1. Fomento del intercambio de conocimiento e información entre asesores digitales<br>M2. Asesoramiento a pymes y startups en el proceso de adopción digital<br>M3. Refuerzo del asesoramiento mediante jornadas y actividades demostrativas   |
|  | L3. Fomento de los nuevos modelos de negocio   | M1. Plataforma para el emprendimiento digital en el medio rural<br>M2. Fomento del teletrabajo<br>M3. Coordinación entre Administraciones para acercar líneas de ayuda al emprendimiento en el medio rural<br>M4. Difusión de las iniciativas europeas vinculadas a digitalización en los ámbitos de Smart Villages, emprendimiento rural y Startup Europe<br>M5. Impulso al desarrollo de un ecosistema de Territorios Rurales Inteligentes <i>Startup Villages</i>   |

Gobernanza y dinamización  
Evaluación, seguimiento y revisión

Fuente: I Plan de Acción 2019-2020.

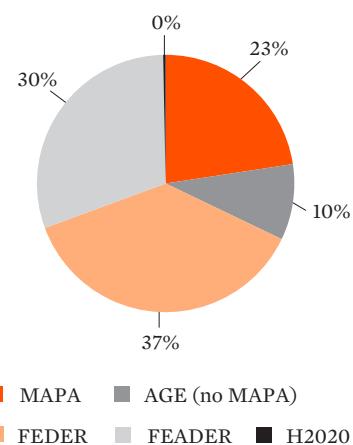
El I Plan 2019-2020, cuenta con un presupuesto total de 16,1 millones de euros (gráfico 8), financiado mayoritariamente con fondos comunitarios (un 37 por 100 del total procedente del FEDER y un 30 por 100 del FEADER). La financiación del MAPA supone el 23 por 100 del total y un 10 por 100 la procedente del resto de la Administración General del Estado.

Entre las actuaciones que contempla destaca el asesoramiento y transferencia de conocimiento en materia de digitalización, el Plan de Conectividad 2025 para garantizar acceso a banda ancha a la totalidad de las zonas rurales y la publicación de datos abiertos del MAPA.

Especial atención recibe la formación digital de las y los trabajadores del sector agroalimentario en el Plan de acción, a través de medidas de formación reglada, formación continua, formación de especialistas o reconversión de personal de otros sectores. Es imprescindible que el sector cuente con profesionales con formación en digitalización, que sean capaces de hacer uso de los datos y las tecnologías habilitadoras con las que cuentan, sabiendo además identificar qué tipo de datos y tecnologías son los que necesitan para generar servicios de valor añadido. En este sentido, es preciso empezar a definir los perfiles profesionales digitales a cubrir en un futuro cercano y tener la capacidad de generar perfiles híbridos, que integren el componente digital con disciplinas clásicas como la agronomía, la economía o la biología. Pero además, debe abordarse la brecha de adopción, poniendo a disposición de las y los agricultores, ganaderos, silvicultores y habitantes del medio rural la adquisición de las habilidades necesarias para incorporar la tecnología a la cotidianidad de sus labores.

**GRÁFICO 8.** PRESUPUESTO DEL PLAN DE ACCIÓN 2019-2020, POR OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS, Y AGENTE (Euros y porcentajes)

| Objetivo    | Línea estratégica | Presupuesto previsto (€) |
|-------------|-------------------|--------------------------|
| Objetivo 01 | L1                | 2.810.904,0              |
|             | L2                | 2.810.904,0              |
| Objetivo 02 | L1                | 1.800.000,0              |
|             | L2                | 34.000,0                 |
|             | L3                | 2.236.625,0              |
| Objetivo 03 | L1                | 1.266.000,0              |
|             | L2                | 24.677,5                 |
|             | L3                | 7.933.700,0              |
| Total       |                   | 9.224.377,5              |
|             |                   | <b>16.105.906,5</b>      |



Fuente: I Plan de Acción 2019-2020.

El segundo plan de acción, previsto para el periodo 2021-2022, contará con un presupuesto mayor, de alrededor de 38 millones de euros, gracias al respaldo procedente del Plan de Recuperación en donde se contempla, tal y como se señaló anteriormente, la digitalización integral de la cadena agroalimentaria para mejorar los vínculos entre productores y consumidores, mantener la sostenibilidad ambiental, fomentar la economía del conocimiento y generar, en definitiva, un ecosistema de agricultura inteligente. Dicho plan tendrá entre sus principales objetivos el fomento del emprendimiento digital en el sector agroalimentario, estando prevista la creación de un centro de innovación digital, el desarrollo de un sistema de innovación y conocimiento para el asesoramiento en materia de digitalización, la puesta en funcionamiento de un observatorio de la digitalización y el lanzamiento de la plataforma Big-MAPA.

En el marco de la Agenda España Digital 2025, el PMRD contempla en el eje 6 sobre fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial, una medida específica dirigida a la ejecución de los planes de acción de la Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario, Forestal y del Medio Rural. Asimismo, prevé otras actuaciones de digitalización de la actividad productiva rural, en ámbitos como el comercio minorista, con el proyecto «comercio conectado», proyectos tractores de digitalización de los sectores productivos estratégicos, dirigidos al desarrollo de nuevas actividad y servicios de alto valor añadido basados en datos, así como el impulso de la cualificación profesional en el ámbito rural en materias de digitalización y emprendimiento.

Tanto las actuaciones de digitalización contempladas en el PMRD, como la Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y su plan de actuación, o la Estrategia de Digitalización 2025 y las diferentes políticas desarrolladas desde el ámbito comunitario, contribuirán sin duda a cerrar las diferentes brechas digitales que se dan en el medio rural (en infraestructuras de telecomunicaciones, brechas por género, por edad, por nivel educativo, etc.), que se analizan en el siguiente capítulo, sobre infraestructuras y equipamiento sociales.

## **CAPÍTULO II**

### INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS



En las áreas rurales, especialmente en las de menor tamaño, persiste un déficit de infraestructuras y medios para la prestación de servicios básicos que afecta a la cohesión social y territorial, y que se habría hecho aún más patente en la actual crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19. Así, se observan una serie de es-trangulamientos o deficiencias en algunos ámbitos relacionados con la inversión pú-blica —que ya se señalaban en el Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España*—, referidos principalmente a la insuficiente dotación de equipamientos en sanidad, edu-cación y servicios sociales. De igual modo, sigue habiendo un déficit en infraestruc-turas de transporte (a pesar del impulso realizado en el conjunto de España en las últimas décadas), en telecomunicaciones (especialmente en el acceso a Internet de banda ancha), en el suministro energético y en el abastecimiento y depuración de aguas, entre otros.

A pesar de estas carencias, en los últimos años, especialmente tras la crisis de 2008, el estrecho margen fiscal de la economía española habría impedido financiar el impulso inversor que requiere España y, en particular, las áreas rurales. Sin em-bargo, la magnitud y el carácter global de la actual crisis, además de suponer la suspensión temporal del marco de reglas fiscales europeas, ha permitido poner a disposición de los Estados miembros un importante volumen de fondos procedente principalmente del plan de recuperación europeo, *Next Generation EU*, que supone una oportunidad para mejorar el esfuerzo inversor en este ámbito. En particular, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, que establece el programa de inversiones y reformas para los años 2021-2023, incluye diferentes pro-yectos en infraestructuras y equipamientos sociales en ámbitos como la depuración, saneamiento y reutilización del agua; infraestructuras eléctricas; renovación de equi-pamientos y transformación digital en el ámbito del Sistema Nacional de Salud; o el desarrollo de nuevas infraestructuras residenciales para personas mayores y depen-dientes.

Estos y otros proyectos se concretan para el ámbito rural, como ya se ha dicho, en el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico (PMRD), que incluye una serie de inversiones transformadoras para favorecer la movilidad y lograr la plena conexión de los territorios rurales con el mundo global, con el objetivo último de

mejorar la cohesión territorial, eliminar la brecha urbano/rural e impulsar las actuaciones en las áreas más afectadas por la desigualdad.

Asimismo, cabe reseñar<sup>28</sup> algunos avances para la creación de un estatuto jurídico propio para los pequeños municipios, que procure varios elementos necesarios para su mejor funcionamiento (entre otros, simplificación organizativa y procedimental, mejores mecanismos de colaboración y asistencia a estos municipios, revisión periódica de procedimientos para su simplificación y disminución de las cargas burocráticas, refuerzo de la colaboración interadministrativa, y colaboración en la potenciación de la Administración electrónica) y permita un trato diferenciado en el ámbito competencial, necesario para mejorar la equidad. Queda pendiente, no obstante, atender a la necesidad de aumentar su volumen de recursos y el margen presupuestario, necesarios para afrontar de la mejor manera posible la situación actual de crisis.

## 1. Infraestructuras

La equidad en la dotación de infraestructuras entre territorios contribuye a garantizar la vertebración y la cohesión territorial. Sin embargo, tal y como se señalaba en el informe anterior, las zonas rurales siguen presentando, en términos generales, deficiencias en la dotación de una serie de infraestructuras y en el acceso a determinados servicios.

La Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales del Ministerio de Política Territorial y Función Pública<sup>29</sup> permite obtener una aproximación a esta problemática, aunque con algunas limitaciones, en la medida en que la información que proporciona se refiere al conjunto de municipios de menos de 50.000 habitantes, no siendo posible conocer la realidad de aquellos con tramos de población más pequeños que, por lo general, muestran mayores deficiencias en este ámbito. La Encuesta tampoco incluye la totalidad del territorio español<sup>30</sup> y además muestra un importante retardo temporal, refiriéndose la información más reciente a 2018. Bajo estas premisas, los últimos resultados, aunque mejoran respecto al informe anterior, siguen mostrando como principal déficit de infraestructuras en las viviendas de estos territorios, la depuración de aguas residuales, para el 17,5 por 100 del total. Le siguen las deficiencias en el alcantarillado, para un 2,6 por 100 de las viviendas, mientras que únicamente el

28. En noviembre de 2020 la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) del Ministerio de Política Territorial y Función Pública estudió un primer informe sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Estatuto básico de pequeños municipios en el marco de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. El nuevo texto se articularía añadiendo un nuevo título a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local.

29. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, D. G. de Cooperación Autonómica y Local, Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local 2018, publicada el 12 de abril de 2021.

30. No realizan la Encuesta País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla y no se dispone de información de la Encuesta en la Generalitat de Cataluña, las comunidades autónomas de Cantabria y Madrid, las diputaciones de Huesca, Sevilla y Zaragoza, los cabildos insulares de la Gomera y Fuerteventura, y los consejos insulares de Ibiza y Formentera.

1 por 100 tiene problemas de alumbrado público y de pavimentación, un 0,3 por 100 carece de infraestructuras de abastecimiento de agua y un 0,1 por 100 no dispone de recogida de residuos urbanos.

### **1.1. TELECOMUNICACIONES**

La utilización de Internet, especialmente a través de banda ancha, facilita el acceso de la población a la información y a un gran número de servicios, al tiempo que contribuye a la digitalización de las actividades productivas, favoreciendo el crecimiento económico de las zonas rurales. Además, posibilita el comercio electrónico, el desarrollo de la Administración electrónica, la provisión de servicios de salud y educación *online*, o el teletrabajo, contribuyendo con todo ello a fijar la población.

Actualmente España cuenta con una buena conectividad, gracias a la amplia disponibilidad de redes de banda ancha fija y móvil rápidas y ultrarrápidas y al aumento de su implantación, tal y como constatan los resultados del Índice de Economía y la Sociedad Digitales (DESI)<sup>31</sup>. Sin embargo, la conectividad sigue sin llegar a todo el territorio, apreciándose en el medio rural una carencia de infraestructuras de comunicaciones análogas en calidad, capacidad y velocidad a las existentes en las áreas urbanas. Este déficit se habría hecho especialmente patente durante la pandemia, al verse limitado el acceso y el uso de las tecnologías digitales en el medio rural, en un momento en el que las TIC han adquirido un carácter esencial en muchas facetas de la actividad económica, en el acceso a servicios o en las relaciones con la Administración. Persiste, por tanto, una brecha digital entre las áreas rurales y urbanas, que aunque se ha ido reduciendo en los últimos años, sigue siendo significativa y supone un importante obstáculo para la cohesión territorial.

Los últimos datos del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital sobre cobertura de banda ancha en España, correspondientes al primer semestre de 2020, muestran la persistencia de una brecha en los municipios rurales<sup>32</sup>, no solo en el acceso a Internet de alta velocidad, sino también en la forma de llegar la señal, aunque las diferencias se están reduciendo (gráfico 9).

---

*La brecha rural en la cobertura de banda ancha*

---

Atendiendo al tipo de plataforma tecnológica, los datos muestran cómo las mayores brechas se producen en la fibra óptica con tecnología FTTH<sup>33</sup> y en la híbrida HFC<sup>34</sup>, existiendo un amplio margen de actuación en este terreno. Sin embargo, tanto en las

31. El Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) es un índice compuesto que resume cinco indicadores del rendimiento digital de Europa y que permite un seguimiento de la evolución de los Estados miembros de la Unión Europea en la competitividad digital.

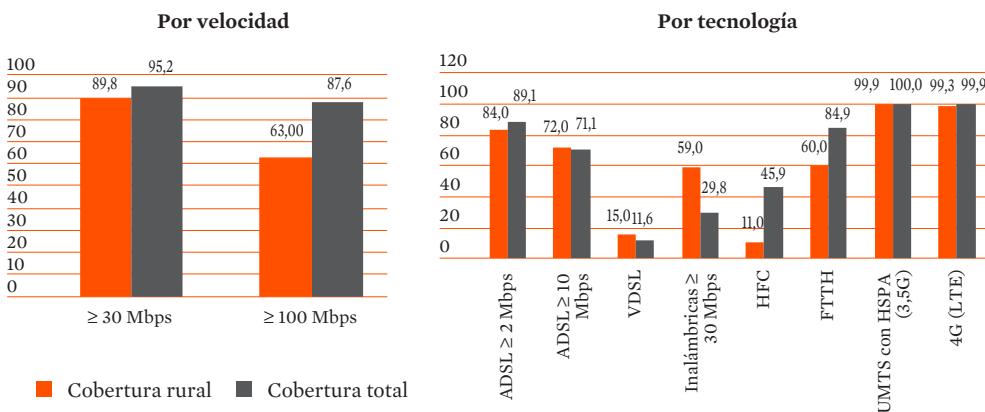
32. Se entiende por municipio rural aquel cuya densidad de población es inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup>. En 2018 había un total de 6.697 municipios rurales, según datos del INE.

33. Un hogar tiene cobertura FTTH (fibra hasta el hogar) si puede conectarse a la red de fibra sin necesidad de desplegar nueva infraestructura de fibra, exceptuando la propia acometida.

34. La cobertura híbrido de fibra coaxial (HFC) se refiere a una red que incorpora tanto fibra óptica como cable coaxial para crear una red de banda ancha.

**GRÁFICO 9. COBERTURA DE BANDA ANCHA RURAL Y TOTAL, 2020\***

(Porcentaje de la población cubierta)



\* Segundo semestre.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, *Cobertura de banda ancha en España en el año 2020*, mayo de 2021.

redes móviles 4G (LTE)<sup>35</sup> como 3,5G (UMTS con HSPA<sup>36</sup>) los municipios rurales alcanzan una cobertura próxima al 100 por 100, aunque estos resultados no permiten conocer la problemática que persiste en las zonas más remotas y en los municipios más despoblados. Es preciso señalar la relevancia de las tecnologías de fibra óptica y de las redes 4G, puesto que sobre ellas se apoyan actualmente los desarrollos y aplicaciones más avanzadas para la actividad económica y social.

Respecto a la velocidad de conexión, el 89,8 por 100 de los territorios rurales tiene cobertura de 30Mbps (frente al 95,2 por 100 en el conjunto del territorio), porcentaje que se habría incrementado 3 puntos porcentuales respecto a junio del 2019. Sin embargo, la cobertura rural en velocidades de 100 Mbps o superior es todavía del 63 por 100, existiendo un diferencial respecto al conjunto del territorio de 25 puntos porcentuales. Es decir, algo menos de dos tercios de los municipios rurales tiene acceso a Internet a velocidades superiores a 100 Mbps y, aunque solo suponen 3,3 millones de los 18 millones de hogares españoles, su digitalización resulta fundamental para reforzar la cohesión social y territorial. El objetivo marcado por la Estrategia España Digital 2025 es alcanzar una cobertura de 100 Mbps para el 100 por 100 de la población en 2025, como se verá más adelante.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la cobertura móvil que ofrece el 4G (LTE) (que con una menor inversión en infraestructura que la necesaria para el despliegue de fibra permite alcanzar velocidades altas de comunicación de datos) solo logra

35. Un hogar tiene cobertura LTE si se encuentra en el área de cobertura de al menos una red móvil actualizada a 4G.
36. Un hogar dispone de cobertura UMTS con HSPA si pertenece al área de cobertura de al menos una red móvil actualizada a 3,5G. Esta tecnología está en retroceso frente al 4G.

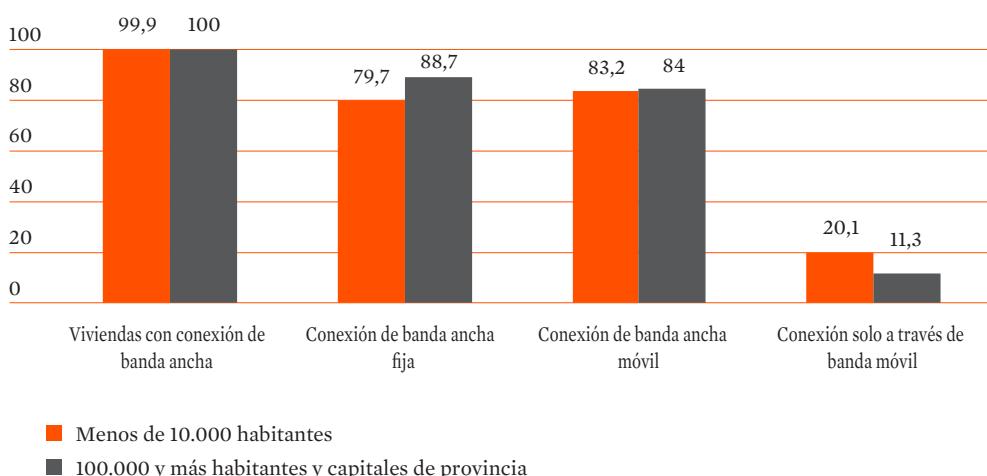
velocidades de pico superiores al 100 Mbps cuando se dispone de un adecuado dimensionamiento de la red. Además, la velocidad de conexión a través del 4G —cuyo ancho de banda se comparte entre todos los usuarios activos de manera simultánea— depende del número de usuarios conectados, del tipo de uso que estén dando a la red, de la distancia del usuario a la estación y de las posibles interferencias que puedan existir.

De acuerdo con la Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, prácticamente el 100 por 100 de las viviendas principales que disponen de acceso a Internet en los núcleos de población con menos de 10.000 habitantes, tienen conexión de banda ancha (gráfico 10). Se observa, además, cómo en dichos municipios el acceso a banda ancha se produce en mayor medida a través de redes móviles que de redes fijas, al contrario de lo que sucede en los territorios de más de 100.000 habitantes. Y del mismo modo, el porcentaje de hogares que se conectan a Internet únicamente a través de banda móvil es mayor en los territorios rurales.

*La brecha en los equipamientos de productos TIC de las viviendas principales en el medio rural*

Persisten, por otra parte, diferencias en el equipamiento de las viviendas rurales de productos TIC respecto de las urbanas, especialmente en ordenadores de sobremesa, portátiles y tablet (cuadro 6), si bien la disponibilidad de teléfonos móviles se habría igualado prácticamente en el conjunto del territorio, siendo incluso superior el porcentaje de viviendas que únicamente dispone de teléfono móvil en los núcleos de menos de 10.000 habitantes.

**GRÁFICO 10.** VIVIENDAS QUE DISPONEN DE ACCESO A INTERNET POR TIPO DE CONEXIÓN  
(Porcentaje de viviendas)



Nota: viviendas principales con al menos un miembro de 16 a 74 años.

Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

**CUADRO 6. EQUIPAMIENTO DE PRODUCTOS TIC EN LAS VIVIENDAS PRINCIPALES, EN 2020**  
 (En porcentaje)

|   | <b>Menos de 10.000 habitantes</b> | <b>100.000 y más habitantes y capitales de provincia</b> | <b>Brecha rural/urbana</b> |
|---|-----------------------------------|--|----------------------------|
| Ordenadores, incluidos <i>netbooks</i> , <i>tablets</i> , de mano, etc. | 75,3                              | 85,1   | -9,8                       |
| Ordenadores de sobremesa o portátil (no incluye <i>tablet</i> )         | 69,2                              | 80,2   | -11,0                      |
| Ordenadores tipo <i>tablet</i>  | 50,7                              | 62,6   | -11,9                      |
| Viviendas que disponen de acceso a Internet                             | 92,4                              | 96,4   | -4,0                       |
| Viviendas con conexión de banda ancha                                   | 92,3                              | 96,4   | -4,1                       |
| Viviendas con conexión de banda ancha fija                              | 73,7                              | 85,5   | -11,8                      |
| Viviendas con conexión solo a través de banda ancha móvil               | 18,6                              | 10,9   | 7,7                        |
| Viviendas con teléfono fijo   | 61,3                              | 77,8   | -16,5                      |
| Viviendas con teléfono móvil  | 99,0                              | 99,7   | -0,7                       |

Nota: viviendas principales con al menos un miembro de 16 a 74 años.

Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

---

*Políticas públicas dirigidas a la eliminación de la brecha rural en redes de telecomunicaciones*

marcha diferentes actuaciones enmarcadas principalmente en la Estrategia de Digitalización 2025 y en la Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural.

El primer eje de la Estrategia España Digital 2025 persigue garantizar una conectividad digital adecuada en todo el territorio, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas y marcándose para ello el objetivo de que en el año 2025 el 100 por 100 de la población disponga de cobertura 100 Mbps. Para ello se centra en tres medidas: el Plan de Conectividad Digital, entre cuyas líneas estratégicas se encuentra la Conectividad para la vertebración económica, social y territorial; el Proyecto de Ley general de Telecomunicaciones y el Plan de atracción de infraestructuras digitales transfronterizas.

Por su parte, el objetivo 1 de la Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural, referente a la reducción de la brecha digital, cuenta con una línea estratégica centrada en la conectividad, que persigue reducir la brecha digital física de la infraestructura, así como fomentar la capacitación para reducir la brecha de adopción de las tecnologías. Dado que las competencias para garantizar la conectividad corresponden a la Dirección General de Telecomunicaciones del

A pesar de los avances producidos en los últimos años, sigue siendo necesario intensificar los esfuerzos en las zonas rurales a fin de garantizar la misma capacidad de las redes de telecomunicaciones de alta velocidad, contribuyendo así a la cohesión territorial. Con este objetivo, desde las Administraciones públicas se han puesto en

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, las medidas contempladas en la Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural, se centran principalmente en la coordinación para la mejora de la conectividad, y en la difusión y asesoramiento al sector agroalimentario, forestal y en el medio rural, acerca de las fórmulas de conectividad existentes. En concreto, se trataría de dar a conocer en el sector las políticas desarrolladas por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, con el objetivo de, por un lado, utilizar los servicios ya existentes, y por otro, trasladar a dicha secretaría las necesidades del medio rural y del sector agroalimentario y forestal.

Finalmente, el PMRD, en el eje 2, Transición digital y plena conectividad territorial, incluye varias medidas en este ámbito. De un lado, se señala la necesidad de completar la conectividad del territorio, para lo cual aboga por la universalización de la cobertura de banda ancha en movilidad de 30 Mbps y la intensificación de la extensión de banda ancha ultrarrápida de 100 Mbps mediante el refuerzo y la reorientación de los instrumentos disponibles, con el objetivo de garantizar una conectividad adecuada para el 100 por 100 de la población en todo el territorio.

Por otra parte, se pretende abordar el despliegue de redes y servicios 5G, en tanto que favorecen el incremento de la competencia, dinamización y productividad en los sectores de las telecomunicaciones, industrial, transporte y logística, entre otros. En este sentido, se prevé fomentar y acelerar la extensión de la cobertura y puesta a disposición del servicio 5G en todo el territorio nacional, con el objetivo de alcanzar la cobertura poblacional del 75 por 100 en 2025 en las bandas preferentes de 5G, y al mismo tiempo cubrir aquellas zonas que los despliegues tradicionales de los operadores no alcanzarían por no ser económicamente rentables.

## **1.2. INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE**

Dada la estructura y configuración del espacio rural, la baja densidad de población y el envejecimiento, las infraestructuras viarias y los transportes públicos cobran especial relevancia, al permitir la accesibilidad de la población rural a los servicios básicos, además de favorecer el desarrollo económico y la creación de empleo.

Sin embargo, las infraestructuras de transporte siguen siendo deficientes en el medio rural, especialmente en lo que respecta al número de carreteras y a su estado y mantenimiento, detectándose, tal y como se señalaba en el anterior informe, problemas de accesibilidad entre núcleos rurales y entre estos y las áreas urbanas.

Además, persisten problemas de seguridad vial en las carreteras del medio rural, que dificultan el transporte tanto de viajeros como de mercancías. En términos generales no ha habido una correcta adaptación de las infraestructuras viarias a las nuevas implementaciones tecnológicas y métodos de producción del sector agrario, del mismo modo que las empresas siguen teniendo importantes dificultades de conexión con los polígonos industriales, y una deficiente cobertura para captar la señal GPS, lo que en

última instancia supone un desincentivo para la implantación de actividades económicas en las áreas rurales.

A este respecto, cabe llamar la atención sobre el Plan de Apoyo a Infraestructuras Industriales Sostenibles, incluido en el eje 6, Fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial, del PMRD, con el que se persigue fijar un ecosistema industrial de innovación y conocimiento alrededor de los nodos industriales distribuidos por la geografía española. Para ello las actuaciones se centrarán en proyectos que realicen, amplíen o mejoren las infraestructuras: enlaces o nodos con puertos, parques industriales o zonas logísticas e infraestructuras especializadas de uso compartido.

En todo caso, es preciso desarrollar y renovar las redes secundarias de transporte, así como realizar una mayor apuesta por los servicios públicos de transporte adaptados a las condiciones específicas de las áreas rurales, que en última instancia favorezcan la cohesión social y territorial.

Ya en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de 2010<sup>37</sup> se señalaba la necesidad de establecer medidas orientadas a procurar la conexión 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. Asimismo, se apuntaba a la mejora de la red viaria rural, garantizando unas condiciones de utilización y seguridad adecuadas, que respetaran la integridad y calidad del paisaje rural, evitando la fragmentación territorial. No en vano, las redes de infraestructuras de transporte pueden producir problemas de ocupación y cambio de uso de suelos, así como de fragmentación de los hábitats naturales y de las explotaciones agrarias y paisajes rurales. Es necesario, por tanto, ajustar los sistemas de transporte a los requerimientos de la población rural, compatibilizándolo con el respeto de su patrimonio natural, cultural y paisajístico.

Además, las infraestructuras de transporte deben ser fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, tal y como apunta el Plan de Recuperación, donde se prevé la puesta en marcha de un gran plan de modernización, digitalización, seguridad y sostenibilidad de infraestructuras clave de transporte e intermodales en el conjunto del territorio.

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 incidía en la eliminación de los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales y en la necesidad de tener un transporte sostenible. Además, incluye numerosas actuaciones en el ámbito del Programa de Caminos Naturales, dirigido a la reutilización de infraestructuras de transporte, vías pecuarias, plataformas de ferrocarril, caminos de sirga, o caminos tradicionales en desuso, convirtiéndolos en caminos naturales y vías verdes. Los objetivos a conseguir con el aprovechamiento de estas infraestructuras como caminos naturales son: mantener el uso público de las infraestructuras de

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

comunicación; dar respuesta a la demanda social de servicios turísticos alternativos; facilitar a la población el acceso a una experiencia deportiva, cultural, educativa y de contacto con la naturaleza, y favorecer el desarrollo sostenible de la zona de actuación mediante la potenciación de los recursos económicos, el fomento del empleo y el asentamiento de la población en su lugar de origen<sup>38</sup>.

### **1.3. ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUA**

El consumo de agua se ha ido reduciendo en los últimos años, tanto en términos de volumen total como por persona, lo que apunta a un mayor ahorro en todos los usos, y también a mejoras en su eficiencia. Esto es muy importante en un país, como España, con fuertes condicionantes de disponibilidad hídrica: a corto plazo, en momentos puntuales (asociados al ciclo de sequías y a la demanda generada por la población de temporada, en especial en zonas rurales y en el litoral); y a largo plazo de manera más permanente, e intensificada, por el efecto del cambio climático.

No obstante, como ya se señaló en el Informe CES 1/2018, sigue siendo necesario desarrollar una política integral, basada en la planificación, apoyada en el desarrollo tecnológico y la innovación para la gestión de un ciclo integral del agua, capaz de garantizar la suficiencia del recurso, en cantidad y calidad, para los distintos usos en todo el territorio, el ahorro y la eficiencia en estos, y el retorno al sistema ambiental en condiciones óptimas.

Al respecto, las distintas aportaciones en el proceso previo a la elaboración del Libro Verde de la gobernanza del agua del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>39</sup> apuntaron varias líneas de trabajo. Entre ellas, el impulso a un nuevo plan de modernización de regadíos, como motor del desarrollo sostenible del medio rural y ante los efectos del cambio climático, recordando tanto el valor de los cultivos como sumidero de carbono como el papel de un sector agrario potente en la fijación de la población rural.

Por otro lado, los problemas no obedecen solo a necesidades inversoras, y tampoco a la actualización normativa, sino que reflejan también el empobrecimiento de las administraciones hídricas, organismos de cuenca y otras entidades de gestión del agua. Así, entre los retos pendientes estarían, por un lado, el de alcanzar la viabilidad financiera de la administración del agua, y por otro incentivar un uso más sostenible de esta.

38. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Programa de Caminos Naturales.

39. *Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España*, 22 de marzo de 2020. Para la explicación sobre los procesos de elaboración y los distintos foros sectoriales, véase Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico: [www.librogobernanzagua.es](http://www.librogobernanzagua.es).

Véanse también las comparecencias, el texto final y los votos particulares del *Informe de la Subcomisión para el estudio de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático*, promovido por la Comisión para la Transición Ecológica del Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso, Serie D núm. 448, 8 de noviembre de 2018, págs. 69-122).

---

*Peor servicio de abastecimiento público de agua en zonas rurales*

---

En la red general, la captación, depuración y potabilización de agua para la red de abastecimiento público, aunque con una capacidad suficiente para toda la población, muestra una tendencia a la baja, incluso por encima de la visible en el consumo real, a lo largo de los dos últimos decenios, de manera que se estrecha su capacidad de respuesta. Así, aunque con cierta mejora desde el final de la última gran sequía registrada, en 2005-2009<sup>40</sup>, se habría reducido la distancia entre el total disponible para el abastecimiento y el total suministrado en la red.

Una de las razones que explican esta situación es que el peso de las pérdidas reales (fugas, roturas y averías en la red de suministro) sigue siendo elevado, y no está mejorando sustancialmente en el último decenio que cubren los datos oficiales. En 2018, último año disponible en la estadística del INE, todavía un 15,4 por 100 del volumen de agua suministrado correspondía a pérdidas reales (gráfico 11).

Esto responde básicamente al progresivo envejecimiento de las redes de distribución, de las que el 40 por 100 cuenta con más de 30 años de antigüedad, y cuya tasa de renovación actual es claramente insuficiente<sup>41</sup>. De hecho, tal situación se recogió en el Informe CES 1/2020, dedicado a la inversión pública en España, donde, al hilo de los efectos negativos de un decenio largo de desplome de la inversión pública, se recordaba que aunque de inicio España poseía un capital público relativamente nuevo, ya era visible la pérdida de valor y el envejecimiento de algunas infraestructuras físicas. Entre ellas, el informe señalaba que en diez años, y de seguir el bajo ritmo inversor seguido hasta 2019, el peso de las infraestructuras con más de 20 años de antigüedad llegaría a ser más del 70 por 100 en las hidráulicas<sup>42</sup>. A su vez, ello repercute más en las zonas más rurales, donde la intensidad inversora ha sido menor.

Por otra parte, se constata una desigual e insuficiente involucración de las administraciones públicas competentes en la definición, diseño e implementación de las medidas de los planes de demarcación, lo que se traduce en un heterogéneo servicio público de aguas en pequeños y medianos municipios, que no siempre garantiza la continuidad y calidad del servicio prestado. De hecho, en las áreas rurales la dispersión poblacional y la escasez de recursos municipales provocan problemas para el

40. En los últimos 60 años, las tres mayores sequías, por duración e intensidad, corresponderían a los períodos 1982-1984, 1991-1996 y 2005-2009. El año de menor volumen acumulado de precipitación fue 2005 (451 mm), y el de mayor volumen 1963 (903 mm). Véase AEMET, *Comportamiento de las precipitaciones en España y períodos de sequía (periodo 1961-2018)*, nota técnica 32, 2020.

41. Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Asociación Española de Empresas Gestoras de Servicios de Agua Urbana (AEAS-AGA), *Resultados del XVI Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España*, 2020.

42. Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España. Situación actual y prioridades estratégicas*, 22 de enero de 2020 y Adenda de actualización, 17 de septiembre de 2020.

seguimiento y la garantía de la calidad del agua de boca, y déficits puntuales en abastecimiento superiores a la media nacional<sup>43</sup>.

Los usos agrarios también han reducido el volumen de agua consumida, aunque todavía supusieron en 2018 del orden de 16.000 hm<sup>3</sup>, frente a los 3.000 de agua registrada y distribuida en la red pública de abastecimiento. Es visible el aumento en la eficiencia de los sistemas de riego, donde la proporción correspondiente al goteo supera ya el 40 por 100 del consumo de agua en regadío (gráfico 11), pero es preciso continuar impulsando esta tendencia.

Hay que señalar al respecto que, entre las medidas incluidas en el PMRD, está previsto desarrollar el Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos, que debe impulsar la inversión en la modernización de la infraestructura, orientada al ahorro de agua y la eficiencia energética, especialmente en zonas declaradas de interés general.

También persisten problemas y retos en la depuración, donde España se sitúa en la media respecto a los sistemas convencionales, pero aún lejos de los más avanzados. Los últimos datos disponibles de Eurostat, correspondientes al año 2016, señalaban que en España el 89,4 por 100 de la población estaba conectada a sistemas de tratamiento de aguas residuales, pero es que en 16 países de la Unión Europea esa conexión estaba por encima del 92 por 100 de la población (y en varios, como Alemania, Francia, los nórdicos y Países Bajos se llegaba al 100 por 100). Por otro lado, las cifras referidas a sistemas eficaces de depuración y tratamiento de las aguas daban datos mucho más bajos para España, con solo un 57,2 por 100 de población conectada a sistemas de tratamiento terciario, frente a valores por encima del 80 por 100 en los países más avanzados de la Unión Europea (98,7 por 100 en Países Bajos, 93,8 por 100 en Alemania, 89,7 por 100 en Dinamarca, 83 por 100).

De ahí que la Comisión Europea considerase todavía en 2020<sup>44</sup> que España incumplía obligaciones de la Directiva Marco de Agua respecto al tratamiento de aguas residuales y, pese a los avances registrados, no preveía su cumplimiento en un futuro próximo. Para atender a esta situación, por otra parte, se ha iniciado la elaboración del Plan de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro y reutilización del agua (Plan DSEAR), cuya consulta pública se cerró el 31 de diciembre de 2020 sin que de momento haya un nuevo texto consolidado.

En definitiva, es visible el problema del envejecimiento de las redes tanto de distribución como de saneamiento, cuyas tasas de renovación se han reducido por el

---

*Mejoras en la eficiencia de los usos agrarios*

---



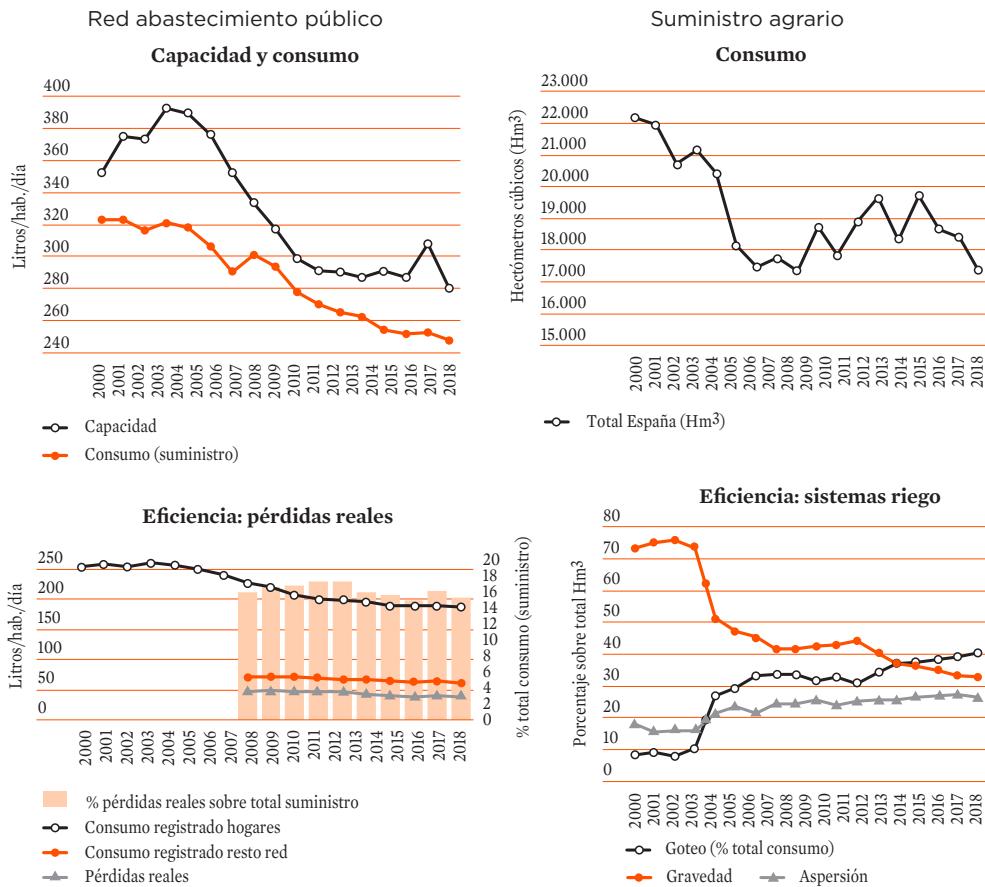
---

*Depuración y tratamiento del agua: red de saneamiento extensa pero solo básica*

---

43. M. A. García y F. González, «Informe sobre el ciclo integral del agua en pequeños y medianos municipios», noviembre de 2020 (en MITECO, *Libro verde del agua. Informes de expertos*).  
 44. Comisión Europea, *February infringements package: key decisions*. Dictamen motivado de 12/02/2020.

## GRÁFICO 11. INDICADORES DEL USO DE AGUA, 2000-2018



## POBLACIÓN CONECTADA A SISTEMAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES, 2016

| (Porcentajes sobre total población) | Total conectada | Total | A redes urbanas, independientes y otras |                       |
|-------------------------------------|-----------------|-------|---|-----------------------|
|                                     |                 |       | Al menos tratamiento secundario         | Tratamiento terciario |
| España                              | 89,4            | 86,6  | 88,3                                    | 57,2                  |
| Promedio UE                         | 91,7            | 76,2  | 79,7                                    | 64,9                  |
| Cinco mejores                       | 100,0           | 96,4  | 94,1                                    | 91,8                  |
| Dinamarca                           | 100,0           | 92,0  | 91,8                                    | 89,7                  |
| Alemania                            | 100,0           | 96,0  | 97,1                                    | 93,8                  |
| Países Bajos                        | 100,0           | 99,5  | 99,5                                    | 98,7                  |
| Austria                             | 100,0           | 99,8  | 95,2                                    | 94,0                  |
| Suecia                              | 100,0           | 95,0  | 87,0                                    | 83,0                  |

Fuente: INE, Indicadores sobre el suministro de agua; Eurostat, *Water statistics on national level*.

déficit de inversión. Y ello fundamentalmente en municipios de pequeño y mediano tamaño, donde se localizan las mayores carencias asociadas a la gestión del agua, por su particularidad de zona sensible, localización descentralizada y limitación de recursos económicos.

A este respecto, el PMRD se propone también dotar a las entidades locales de financiación destinada a la mejora de la eficiencia en las redes de abastecimiento de medianos y pequeños municipios (menores de 10.000 habitantes), mediante la reducción de pérdidas en redes de distribución y actuaciones de reparación y optimización en depósitos e instalaciones de potabilización (Plan de saneamiento y depuración para pequeñas aglomeraciones urbanas).

Las TIC pueden optimizar el uso y gestión del agua, mediante aplicaciones orientadas a la agilización de los procedimientos administrativos, reducción de costes, o seguimiento y control del uso y estado del agua, permitiendo una gestión más transparente y democrática del recurso. Ante las deficiencias identificadas en el proceso de digitalización, el PMRD incluye algunas medidas orientadas al refuerzo de la conectividad y equipamiento en el ámbito rural, y al desarrollo e innovación en el territorio. Estos retos, según el citado Plan, deben abordarse considerando la ordenación urbanística, fomentando la corresponsabilidad de todos los actores sociales a través de mecanismos de participación y rendición de cuentas, y mediante partenariados urbano-rurales cuando sea necesario.

Ello abre el debate sobre la necesidad de orientar el modelo de gobernanza del ciclo integral del agua en España hacia el alcance de los objetivos de transición ecológica (seguridad hídrica y adaptación al cambio climático, protección de los ecosistemas y la biodiversidad), adaptada a las necesidades de usuarios y administraciones, interconectada, que fomente la coordinación y el control supramunicipal y refuerce el papel de las diputaciones provinciales, y que responda a las nuevas exigencias legales de distribución y saneamiento.

---

*Retos pendientes  
e iniciativas sobre  
el agua en relación con  
el medio rural*

---

#### 1.4. SUMINISTRO DE ENERGÍA

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 el principal problema al que se enfrentan estas localidades, por la existencia de frecuentes cortes y demoras en la reparación de averías. En este sentido, sigue siendo necesario, tal y como se señalaba en el anterior informe, potenciar en el medio rural el abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad, así como desarrollar actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia energética, el ahorro de energía y la mejora del servicio eléctrico.

Es preciso promover la extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental, a través de fuentes renovables de generación de electricidad, como

la eólica, la solar térmica y la fotovoltaica, o la utilización energética de la biomasa procedente de residuos agrícolas, ganaderos y forestales. Para ello se han puesto en marcha diferentes estrategias y planes de actuación, enmarcados en la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050<sup>45</sup>, que constituye la hoja de ruta para avanzar hacia la neutralidad climática en el horizonte 2050.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 prevé alcanzar el 74 por 100 de producción eléctrica renovable en 2030 y el 100 por 100 en 2050, para lo cual

*El medio rural en el contexto de la descarbonización de la economía*

se han establecido diferentes líneas de actuación, centradas en el diseño y explotación de redes de transporte y distribución adecuadas, en el autoconsumo y en las comunidades locales de energía, y en la introducción de tecnologías para una operación flexible y segura del sistema.

Todo ello deberá desarrollarse bajo un planteamiento territorial, no solo porque el territorio sea parte esencial de la solución, sino también por las oportunidades que la transición ecológica puede brindar a las áreas menos pobladas.

De hecho, la citada Estrategia de descarbonización considera que el despliegue y el desarrollo industrial y de conocimiento asociado al desarrollo de las energías renovables, las redes eléctricas, el hidrógeno renovable y las tecnologías de almacenamiento en el territorio, deben articularse como una herramienta de desarrollo rural. De este modo, el desarrollo de las instalaciones necesarias para alcanzar los objetivos de descarbonización mencionados, además de favorecer el abastecimiento energético en las áreas rurales, puede tener un efecto directo en la actividad económica y el empleo de estos territorios.

En todo caso, es necesario prestar especial atención a los efectos acumulativos de las instalaciones renovables en el entorno rural, promoviendo criterios ambientales específicos, evitando la afección a valores ambientales frágiles o de interés para la conservación del medio, promoviendo el desarrollo rural sostenible y justo, y evitando espacios naturales protegidos y entornos forestales, silvopastoriles, agrícolas y ganaderos que puedan suponer un especial riesgo para el mantenimiento del patrimonio natural, la biodiversidad y la actividad económica tradicional vinculada al territorio.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé diferentes inversiones en transición energética e integración de renovables en hogares y empresas, di-

*Plan de transición energética en el medio rural*

rigidas a facilitar esta transformación en todo el territorio. En particular, la palanca relativa a la Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación, cuenta con una línea de acción (Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana), que incluye un plan de transición energética específico para las

45. Ministerio para la Transición y el Reto Demográfico. Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050. Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050. Aprobada por el Consejo de Ministros del 3 de noviembre de 2020.

áreas rurales, cuyo objetivo es impulsar las comunidades energéticas, la rehabilitación y la regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes, como palanca de generación de empleo y de atracción de actividad.

Buena parte de estas medidas se habrían concretado en el PMRD, concretamente en el eje 1-Impulso de la transición ecológica, donde se prevé, entre otras actuaciones, un programa de regeneración y reto demográfico, con ayudas a proyectos públicos y privados en municipios de menos de 5.000 habitantes para el fomento de las inversiones verdes, de mejora de la eficiencia energética de los edificios, equipamiento e infraestructuras públicas, de generación y consumo de energías renovables en general y, en particular, del autoconsumo y las comunidades locales de energía, y de la movilidad sostenible, garantizando la participación de los pequeños municipios en el despliegue de la infraestructura de recarga e impulso del vehículo eléctrico.

Cabe destacar la relevancia de las comunidades energéticas en las áreas rurales, en tanto que permiten gestionar la producción, y el intercambio de energía renovable, favoreciendo el desarrollo del autoconsumo, la eficiencia energética y, en definitiva, una mejor integración y acompañamiento de las infraestructuras energéticas en el territorio. Además, la generación distribuida, renovable y colectiva puede ser una palanca de desarrollo rural, por la aparición de nuevos negocios relacionados o como foco de atracción de turismo sostenible.

El PMRD recoge una línea de actuación centrada en las instalaciones de autoconsumo y otras energías renovables en entorno rural, tanto eléctricas como térmicas, dirigidas a usos particulares y actividades empresariales y de servicios. En particular, establece dos tipologías de ayudas; la primera, dirigida a proyectos de producción de energía térmica con fuentes renovables, incluyendo instalaciones de producción de gases renovables, como, por ejemplo, bombas de calor o sistemas de energía solar de concentración para aportar calor a procesos industriales, reduciendo emisiones y mejorando la competitividad de los sectores. Y la segunda, a proyectos de generación eléctrica con fuentes renovables, como pueden ser proyectos eólicos o fotovoltaicos con almacenamiento o para autoconsumo.

Por otra parte, la palanca tercera del Plan de Recuperación, relativa a la transición energética justa e inclusiva, incluye actuaciones en el ámbito de la Estrategia de Transición Justa para garantizar el mantenimiento del empleo y la creación de actividad en los territorios afectados por la transición energética. Mediante el acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo se contribuye a la fijación de población y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico de cada zona, teniendo en cuenta la sostenibilidad ambiental, económica y social.

---

*El necesario impulso  
de las comunidades  
energéticas*

---



---

*Actuaciones en el  
ámbito de la transición  
justa*

---

Cabe recordar que la Estrategia de Transición Justa surge como consecuencia del impacto negativo que el proceso de descarbonización de la economía genera en determinados sectores económicos y, especialmente, en aquellas zonas donde el peso de las energías fósiles en la economía local es relevante, como ocurre en los territorios rurales en donde se ubican minas y centrales térmicas de carbón.

Para hacer frente a los desafíos a corto plazo del proceso de descarbonización, la Estrategia citada incorporaba el Plan de acción urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre 2019-2021, para dar respuesta al cierre de explotaciones mineras a 31 de diciembre de 2018 y de centrales térmicas de carbón y centrales nucleares. Y en ese contexto surgieron los convenios de transición justa en aquellos territorios en los que los cierres pudieran poner en dificultades a las empresas y la actividad económica, concretamente en Aragón, Andalucía, Castilla y León, Galicia y Asturias.

El PMRD apuesta también por garantizar una transición justa en el territorio que contribuya a luchar contra la despoblación, especialmente en los pequeños municipios incluidos en los convenios de transición justa. Para ello establece un Plan de restauración ambiental para explotaciones mineras en cierre o abandonadas y terrenos deteriorados junto a centrales térmicas o nucleares, así como un Plan de apoyo para la recualificación profesional e inserción laboral de trabajadores y población afectados por la transición energética, en el ámbito de la instalación y mantenimiento en energías renovables (eólica y fotovoltaica), así como en rehabilitación energética o restauración medioambiental.

Finalmente, cabe señalar, dentro también del PMRD, las actuaciones dirigidas al desarrollo de energías renovables innovadoras integradas en la edificación y en los procesos productivos. En particular, se pretende dar apoyo al despliegue de las energías renovables en todo el territorio nacional mediante convocatorias de ayuda en concurrencia competitiva para las instalaciones de energías renovables térmicas y eléctricas innovadoras; a la integración sectorial de renovables en ámbitos estratégicos de la economía incluidos el industrial, agrícola y comercial; al despliegue de techos solares e integración de renovables en la edificación; a la inversión en bioenergía y en proyectos de renovación tecnológica (repotenciación y rehabilitación), hibridación de tecnologías o los que combinan soluciones de almacenamiento; al desarrollo de proyectos piloto en el contexto de las energías marinas y a la inversión en proyectos renovables y estudios de prefactibilidad y acompañamiento para la implantación de energías renovables en empresas.

## **2. Conectividad, movilidad y servicios en el medio rural**

El bienestar y la calidad de vida de la población rural están íntimamente relacionados con unos buenos servicios públicos. Pero, además, como se apunta en la nueva visión a largo plazo del medio rural que están desarrollando tanto la Unión Europea como distintos organismos internacionales, para mejorar los servicios públicos y adaptarse

al cambio demográfico, es necesario reconocer la diversidad de desafíos y oportunidades en los diferentes tipos de áreas rurales, preparar estas áreas y a sus pobladores para adoptar las tecnologías digitales y, sobre todo, adoptar políticas de desarrollo rural centradas en las personas.

Este enfoque supone ir más allá de las políticas de nivelación en la prestación de los servicios públicos, así como en una aplicación basada exclusivamente en criterios como el territorio o la residencia. Asimismo, requiere mayor flexibilidad, por ejemplo con la prestación de servicios de manera integrada (que ya señaló el CES en su informe de 2018) para mejorar el acceso de la población en zonas rurales. Y, sobre todo, necesita de una comprensión más profunda de la diversidad y complejidad de los distintos sistemas socioeconómicos rurales y de sus interconexiones con las ciudades. Gracias a los nuevos desarrollos de la digitalización, ya es posible plantear análisis con sólidas bases en datos que contribuirían a una mejora real, caso a caso, de la prestación de servicios en cada concreta área rural.

El Informe CES 1/2018 ya señaló la necesidad de atender a los mayores déficits existentes en el medio rural en relación al acceso a los servicios públicos y de proximidad. A este respecto, cabe recordar que, según el módulo especial de 2012 de la Encuesta de Condiciones de Vida (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 servicio público o de proximidad, es decir, a tiendas de alimentación, servicios bancarios, servicios postales, transporte público, servicios sanitarios, y a centros de enseñanza obligatoria. Casi una cuarta parte (23 por 100) tuvo dificultades para acceder a dos servicios y un 10 por 100 a tres de ellos.

#### *Situación deficitaria en el acceso a los servicios básicos*

La situación derivada de la pandemia está destacando los déficits y las dificultades de las Administraciones públicas para mantener el acceso y provisión de unos servicios públicos esenciales de calidad que atiendan a las necesidades educativas, sanitarias y de atención a la dependencia de la población en el medio rural, aunque no exclusivamente en él. En este sentido, el confinamiento de la población ha visibilizado las mayores dificultades preexistentes en el acceso a los servicios de proximidad de la población que reside en el medio rural. Por otro lado, la mayor extensión del teletrabajo y la educación a distancia permitirían la incorporación de potenciales pobladores en el medio rural, pero para asentar esta nueva población y conseguir una plena revitalización de los pueblos se requiere, además de la existencia de oportunidades laborales y económicas, de acceso universal y de calidad a los principales servicios públicos, que la población rural tenga garantizado el acceso a la digitalización en las mismas condiciones que la urbana, y de una mejora de la movilidad.

El confinamiento y las sucesivas medidas impuestas por la pandemia han traído una aceleración inusitada y abrupta de la digitalización de algunos de los servicios públicos esenciales, y de muchos servicios proximidad, pero también la digitalización

---

*Oportunidades y desafíos de la digitalización de los servicios públicos y de proximidad en el medio rural*

---

con sus familias, y ayudar con ello a la reducción de una pandemia que también les afecta, la soledad.

Las oportunidades que la digitalización de los servicios educativos, sanitarios y de proximidad brindan a la población, tanto urbana como rural, son tan grandes como los obstáculos y desafíos en relación a la calidad y la equidad. En el medio rural, el acceso a estos servicios se enfrenta a una importante brecha digital fruto del envejecimiento de la población y de las menores competencias en este ámbito de la población de más edad. También, las brechas existentes todavía en el medio rural respecto a la conectividad, y las económicas, pueden dificultar la equidad en el acceso a estos servicios esenciales. Así, por ejemplo, la mayor democratización de la educación que la digitalización de este servicio puede suponer en los territorios rurales se puede ver menoscabada por la menor o peor conectividad existente en el medio rural.

Por otro lado, 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

---

*Movilidad inclusiva y sostenible, factor esencial para la calidad de vida en el medio rural*

---

a los servicios públicos esenciales. Sin embargo, tal y como se señaló en el Informe 1/2018, 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<sup>46</sup>, limita

o excluye de la movilidad a muchas personas, sobre todo jóvenes y mayores. En este sentido cabe recordar que la ECV de 2012 señalaba que 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.

También en este aspecto, la digitalización de los medios de transporte públicos y privados está produciendo una reorientación del transporte público a la demanda real y a nuevos enfoques que tienden hacia una movilidad más inclusiva y sostenible, y hacia una mayor colaboración público y privada.

46. Como mostraba la ECV de 2012, en estos municipios la proporción de hogares que utilizaba el transporte público es baja y sufren mayores dificultades de acceso al mismo.

## 2.1. BRECHA DIGITAL Y ACCESO A SERVICIOS EN EL MEDIO RURAL

A la evidente diferencia de acceso entre el medio rural y el urbano como resultado de la distinta dotación de infraestructuras digitales, que sería la brecha digital primaria (puesto que el acceso es la condición necesaria para el uso), se unen las desiguales capacidades de los individuos y las empresas para acceder y usar las tecnologías digitales por un conjunto de razones socioeconómicas estrechamente interrelacionadas. Edad, renta y formación estarían entre las principales para las personas en el medio rural, y el tamaño empresarial entre las correspondientes a las empresas. Pero lo importante es que estas diferencias en el uso, sobre todo en cuanto a los usos avanzados, pueden propiciar situaciones de exclusión digital en la población rural, por un lado, y limitar la capacidad competitiva de las empresas, por otro, reduciendo aquí el potencial transformador positivo de la digitalización.

Por otra parte, como ya se ha dicho, la integración de la digitalización en múltiples facetas de la vida de los individuos como en los servicios financieros, en los sistemas educativos o de salud o en la provisión de servicios públicos pueden llegar a aumentar los niveles de desigualdad y suponer un riesgo para la cohesión social.

La digitalización puede, en efecto, mejorar el acceso a los servicios y equipamientos públicos básicos y a otros servicios de proximidad (tiendas de alimentación, farmacias, servicios bancarios y postales). Puede ser, asimismo, una oportunidad para la revitalización del medio rural, pues, como se señaló en Informe del CES 1/2018, el acceso universal y la calidad de los servicios públicos, especialmente de los servicios educativos y sanitarios, son un factor determinante para atraer y fijar nueva población y actividades económicas.

*La brecha digital por edad: principal obstáculo para la digitalización de los servicios*

Pero se debe garantizar el acceso universal a los servicios sanitarios y de proximidad de la población más envejecida. De hecho, el confinamiento puso de manifiesto que los residentes en el medio rural en ocasiones tuvieron más problemas de acceso a los servicios de proximidad (tiendas de alimentación, farmacias, servicios bancarios<sup>47</sup> y postales) para cubrir las necesidades básicas. Esta situación, claramente vinculada con el envejecimiento de la población, sus menores capacidades digitales y menor movilidad física, destacó los déficits de los poderes públicos para atender estas necesidades vitales, pero también puso de manifiesto los obstáculos que la digitalización de estos servicios tiene para las personas de mayor edad.

Es decir, la brecha digital, muy determinada por la edad, puede obstaculizar enormemente la potencialidad y las oportunidades que pueden ofrecer la digitalización de

47. En el caso de los servicios bancarios, el cierre de oficinas y la tendencia hacia una digitalización de los mismos es un obstáculo, especialmente para las personas mayores y los residentes de municipios con problemas de conectividad.

muchos servicios. El papel de las corporaciones locales y las comunidades autónomas en esta cuestión es importante, tanto para disminuir esta brecha con acciones formativas, como con el apoyo a las personas con menos recursos y competencias digitales a través de iniciativas sociales innovadoras<sup>48</sup>. Una digitalización más inclusiva es imprescindible para mejorar la calidad de vida de las personas mayores residentes en las áreas rurales y asegurar su envejecimiento activo.

La utilización de Internet 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. Pues bien, distintos datos muestran que este uso, por diferentes motivos, es menor en ciertos casos, y que esto se agudiza en el medio rural.

*Las múltiples brechas digitales se ven agudizadas en el medio rural*

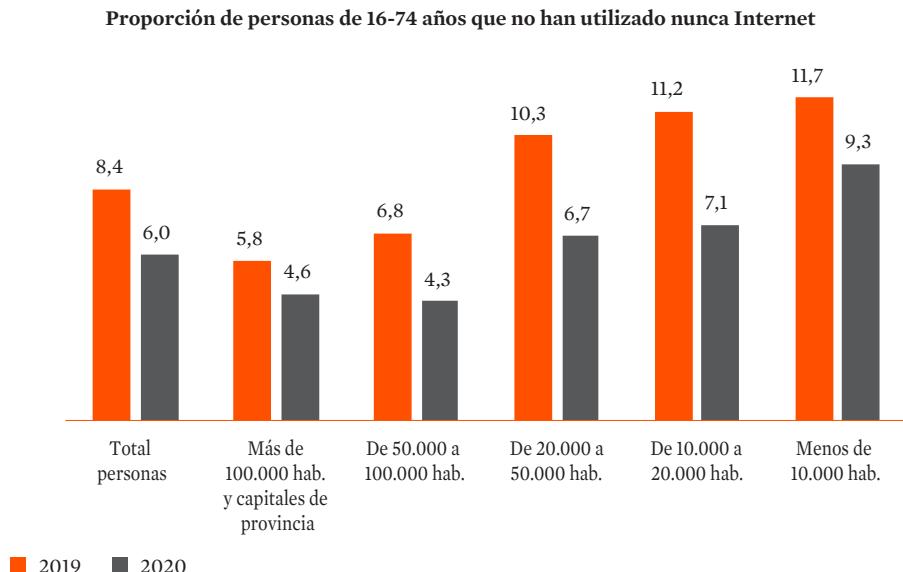
Según los datos del INE, en el año 2020, en España la mayoría de la población de 16 a 74 años (91,3 por 100) había utilizado Internet de manera frecuente (al menos una vez por semana en los últimos tres meses anteriores a la encuesta), si bien seguía existiendo una brecha entre los usuarios y no usuarios (brecha digital). Principalmente la edad, pero también otras características sociodemográficas como el sexo, el nivel educativo y el nivel de renta de los hogares son factores socioeconómicos que explican esas diferencias significativas en el uso de Internet.

En el medio rural, el efecto de las principales características de su estructura poblacional (envejecimiento, sobre-envejecimiento y masculinización) determinan en gran medida el menor uso de Internet (gráfico 12), pero también otras características socioeconómicas diferenciales de la población que reside, trabaja, da trabajo o emprende en este medio. Los niveles de renta de los hogares o el nivel de educación explican otra parte de estas diferencias en el uso de Internet entre el medio rural y urbano, pero también las diferencias en los usos de Internet, dentro de los cuales es visible de manera transversal la pervivencia de una brecha digital de género.

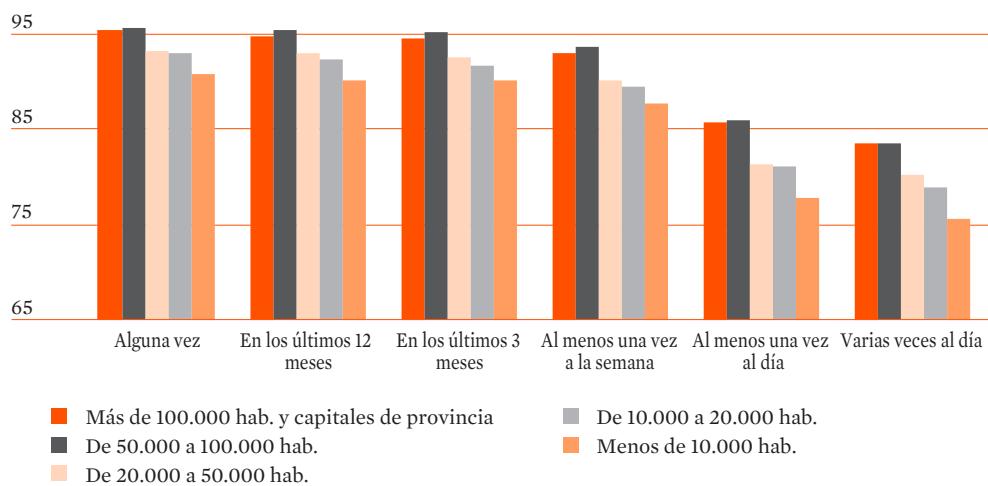
Además, la menor dotación en el medio rural de infraestructuras de comunicaciones con unos mínimos de velocidad y calidad dificulta el desarrollo de la actividad *online* de muchos sectores, en especial del primario. Ello habría agravado el impacto económico y social de la pandemia, abriendo lo que podría denominarse una doble brecha, puesto que a la brecha territorial se sumarían las diferencias en los usos de Internet por razones socioeconómicas o de tamaño empresarial. Por tanto, las consecuencias e implicaciones que tiene la brecha digital en el medio rural son importantes, tanto para la igualdad de acceso a los servicios públicos esenciales como para afrontar un desarrollo económico y social territorial más equilibrado e inclusivo.

48. Por ejemplo a través de servicios de distribución a domicilio como iniciativa municipal o vecinal.

**GRÁFICO 12.** POBLACIÓN QUE NO HA UTILIZADO NUNCA INTERNET Y FRECUENCIA DE USO POR TAMAÑO DE MUNICIPIO  
(En porcentaje)



**Frecuencia de uso de Internet de la población de 16-74 años, 2020**



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2019 y 2020.

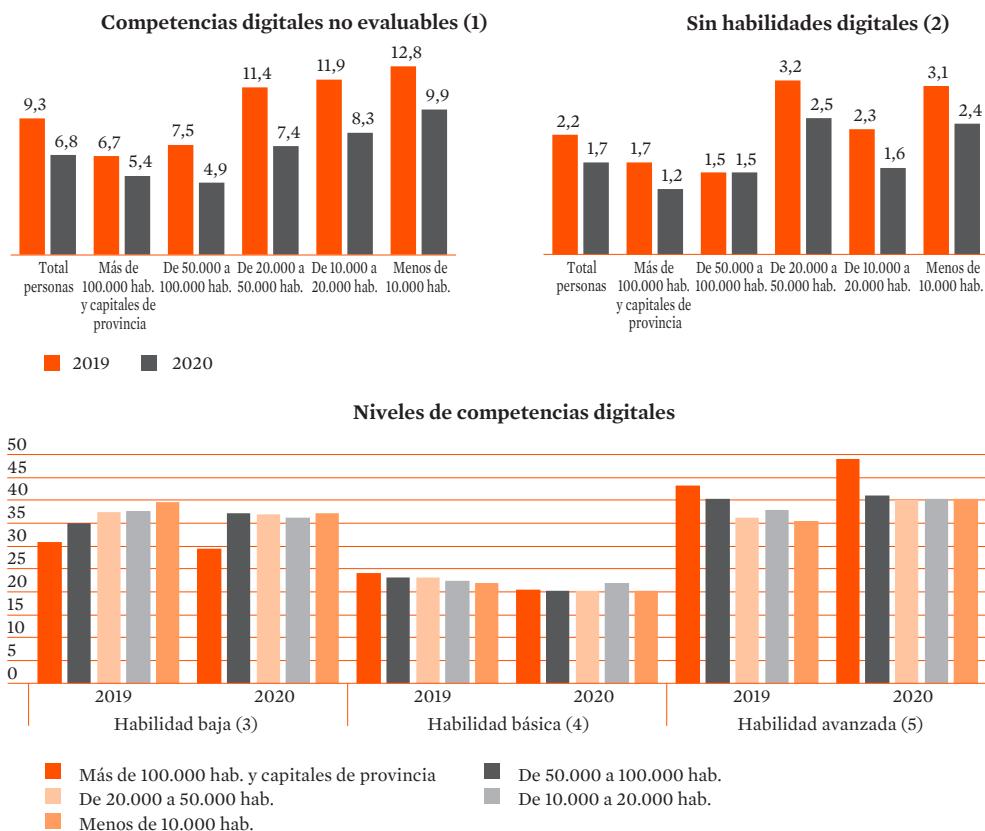
El indicador DESI para la medición de habilidades digitales (construido a partir del grado de habilidad de las personas que han utilizado Internet en los últimos tres meses en los campos: de información; comunicación; resolución de problemas, y competencias informáticas), muestra una mayor proporción de población de 16 a 74 años que

*Las habilidades digitales de los usuarios frecuentes de Internet son menores en el medio rural*

reside el medio rural cuya competencia digital no es evaluable<sup>49</sup>, y también de aquella que carece de esas habilidades. Así, y a pesar de su disminución respecto al año 2019, en el año 2020 el 9,9 por 100 de la población residente en el medio rural nunca había usado Internet o no lo había hecho en los últimos 3 meses (competencia digital no evaluable) frente al 5,4 por 100 de los residentes en municipios de más de 100.000 habitantes, proporciones que también difiere en relación a la población que carece de competencias digitales (gráfico 13).

**GRÁFICO 13. HABILIDADES DIGITALES POR TAMAÑO HÁBITAT, 2019-2020**

(Usuarios de Internet de 16 a 74 años)



- (1) No evaluables: no han utilizado Internet o no lo han hecho en los últimos tres meses.
- (2) Sin habilidades: individuos sin habilidades en los cuatro campos estudiados pero que han usado Internet durante los 3 meses anteriores a la entrevista.
- (3) Habilidades bajas: individuos sin habilidades en al menos uno de los campos estudiados pero no en los cuatro.
- (4) Habilidades básicas: individuos con nivel básico en al menos uno de los campos estudiados y que no carezcan de habilidades en alguno de ellos.
- (5) Habilidades avanzadas: individuos con nivel avanzado en los cuatro campos.

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

49. Nunca ha usado Internet o no lo han hecho en los últimos 3 meses.

La brecha digital, entendida como diferencias en el acceso material a Internet, aunque es relevante en el medio rural, se enfrenta en importancia a las menores competencias digitales de la población usuaria de Internet de 16-74 años<sup>50</sup> que reside en la misma. Nuevamente, las características sociodemográficas diferenciales existentes en el medio rural, determinan, en gran parte, tanto el distinto uso de las nuevas tecnologías como el nivel de competencias digitales adquiridas.

Además, en todos los campos estudiados las competencias de la población residente en el medio rural son inferiores (gráfico 14), aunque las diferencias más significativas se producen en los campos relacionados con la resolución de problemas y competencias informáticas, mientras que las diferencias por tamaño de hábitat respecto a habilidades relacionadas con la información y comunicación son menores. La brecha digital de género ahonda más si cabe en dichas diferencias, dada la mayor masculinización existente en el medio rural, pues en términos generales una mayor proporción de hombres que de mujeres alcanza niveles avanzados, tanto en habilidades digitales como en competencias informáticas.

Tanto la brecha de acceso a Internet como las menores competencias digitales e informáticas de la población rural influyen en su menor interacción con las Adminis-

---

*La interacción con las Administraciones públicas o servicios públicos por Internet es mucho menor en el medio rural*

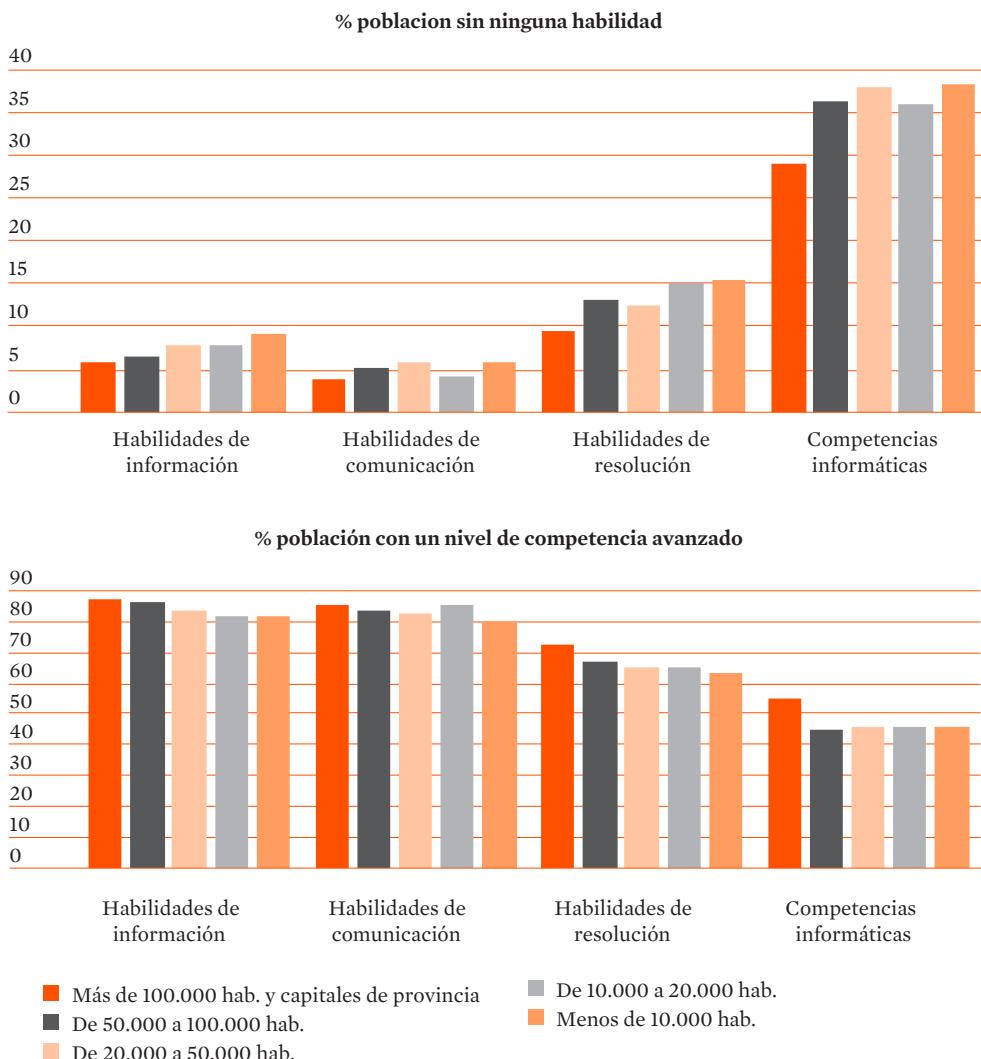
---

traciones públicas o servicios públicos por Internet. La aceleración en la digitalización de la Administración electrónica, y de los servicios educativos y sanitarios a raíz de la irrupción de la pandemia hace que esta doble brecha sea cada vez más relevante a la hora de garantizar un acceso universal y de calidad a estos dos servicios básicos en el medio rural, y de asegurar una mejor y más eficaz relación de sus ciudadanos con las Administraciones públicas.

La menor proporción de personas residentes en el medio rural que ha interactuado con las Administraciones públicas o servicios públicos a través de Internet en el año 2020 (gráfico 15), así como la menor utilización de otras formas de contacto, sin duda influye en la menor utilización de los servicios digitales sanitarios y educativos por parte de la población rural en comparación con aquellos que residen en las capitales de provincia y en grandes ciudades. Por otro lado, aunque la proporción de población residente en el medio rural que tuvieron necesidad de presentar algún formulario a las administraciones públicas y no lo enviaron es similar a la de otros municipios de mayor tamaño, proporcionalmente son más los residentes en el medio rural que no enviaron dichos formularios por falta de habilidad y/o conocimientos necesarios para ello, o porque delegaron esta tarea en otras personas (un gestor, un asesor fiscal, un familiar o un conocido).

50. Usuarios de Internet en los últimos 3 meses.

**GRÁFICO 14.** NIVEL DE COMPETENCIA DE LOS USUARIOS DE INTERNET DE 16 A 74 AÑOS POR TIPO DE COMPETENCIA Y TAMAÑO HÁBITAT, 2020



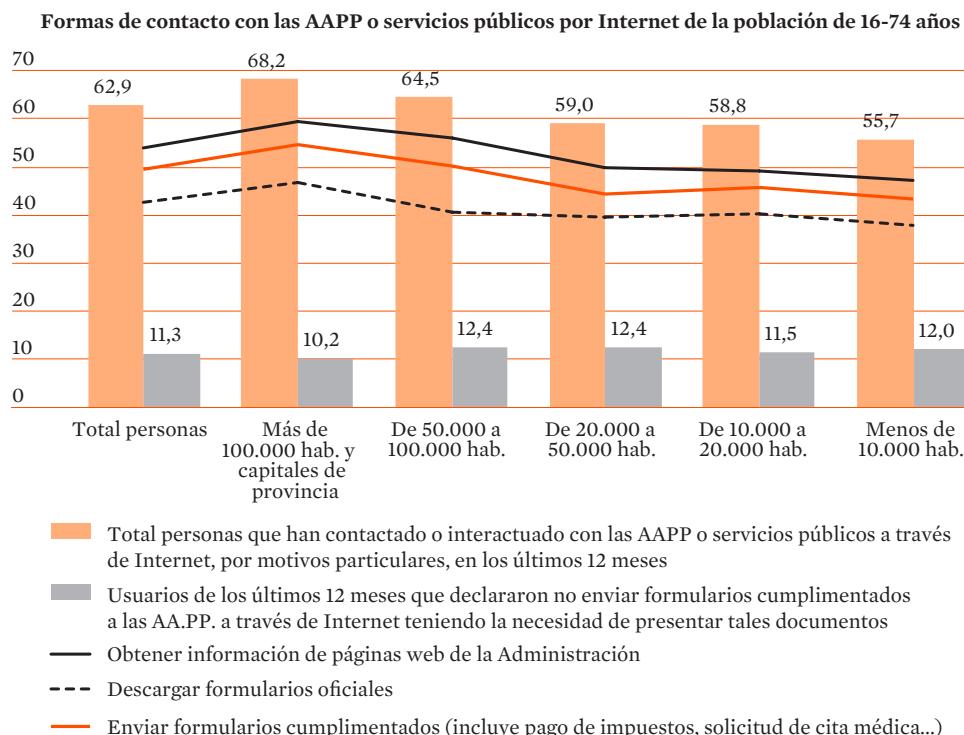
Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

*El uso de los servicios de salud y de aprendizaje por Internet es menor en el medio rural*

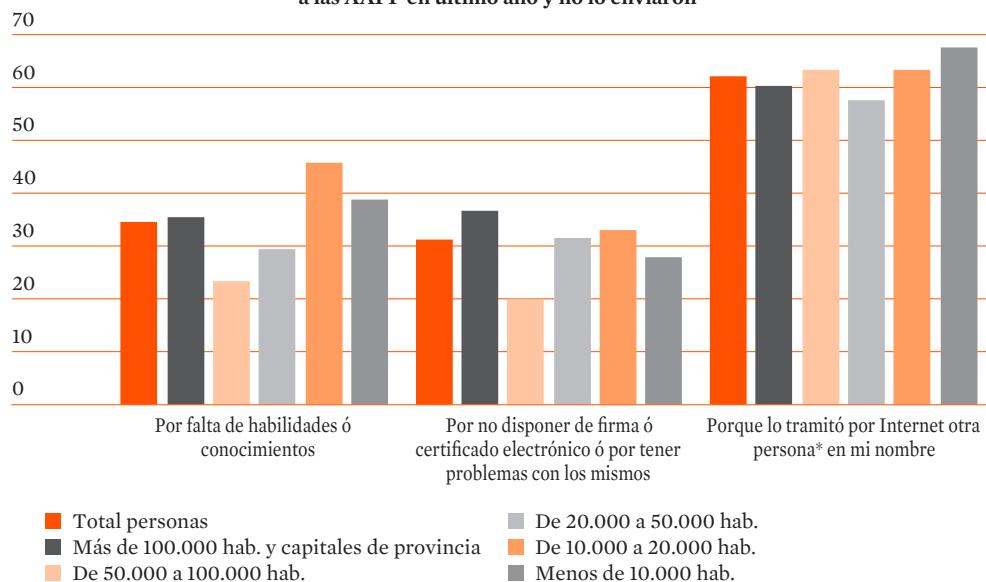
nadas con la salud y con el aprendizaje por parte de la población que reside en el

Las oportunidades que brinda la digitalización de los servicios sanitarios y educativos son múltiples y en el medio rural pueden ser especialmente relevantes, siempre que esta digitalización sirva para alcanzar una sociedad más cohesionada social y territorialmente. Sin embargo, la menor utilización a través de Internet de actividades relacionadas con la salud y con el aprendizaje por parte de la población que reside en el

**GRÁFICO 15.** INTERACCIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS O SERVICIOS PÚBLICOS POR INTERNET, 2020 (En porcentaje)



**Usuarios poco frecuentes de Internet que tuvieron necesidad de presentar algún formulario a las AAPP en último año y no lo enviaron**

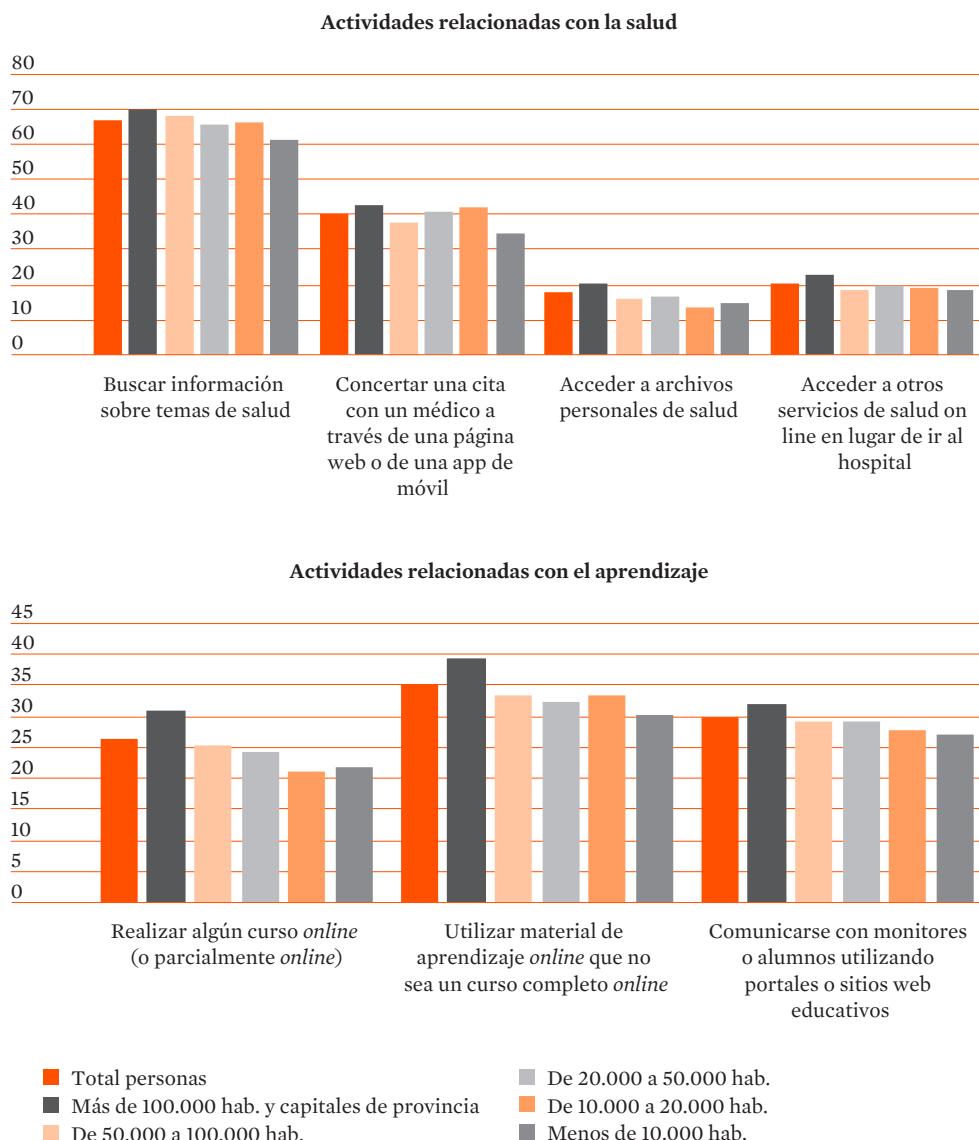


Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares, 2020.

medio rural (gráfico 16), derivada de la multiplicidad de brechas digitales existentes en el mismo, puede privarles en mayor medida de los beneficios que su digitalización pudiera tener.

Por otro lado, los riesgos que una excesiva digitalización de estos servicios tienen por su propia naturaleza, así como otros déficits de su provisión en el medio rural

**GRÁFICO 16.** USO DE SERVICIOS SANITARIOS Y DE APRENDIZAJE A TRAVÉS DE INTERNET, 2020  
(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

aquí analizadas, pueden aumentar más las desigualdades preexistentes en este medio, tanto en el acceso como en la calidad de la provisión de los mismos, como ya se señaló en el Informe 1/2018. Asimismo, la creciente digitalización de estos servicios puede incrementar los riesgos de una mayor inequidad y/o exclusión tanto de los mayores como a los jóvenes residentes en el medio rural. Por tanto, el bienestar, salud y participación de la población en el aprendizaje permanente, tanto de los usuarios de estos servicios públicos como de los proveedores de los mismos, pueden verse disminuidos en el medio rural con la digitalización.

El confinamiento y las restricciones a la movilidad durante el año 2020 han provocado un auge del comercio electrónico en España<sup>51</sup>, que aún es más elevado en el medio rural. El elevado incremento de su uso en el medio rural posiblemente se haya visto potenciado por las mayores necesidades de abastecimiento de diversos productos que ya tenían previamente las personas residentes en este medio, pues que como ya dijo el CES en su Informe 1/2018 estas tienen un peor acceso a los servicios de proximidad.

Así, el uso del comercio electrónico en el medio rural en los últimos años, y especialmente último año, ha crecido por encima del conjunto de España, situándose en el año 2020 (51 por 100) muy cerca del conjunto de los españoles (54 por 100). Sin embargo, el uso frecuente del comercio electrónico en el año 2020 es ligeramente menor entre los residentes en municipios pequeños, y también el crecimiento de este tipo de usuarios durante el año de la pandemia (gráfico 17).

Con carácter general, la población española prefiere realizar sus compras personalmente. En el medio rural dicha proporción es ligeramente inferior, pero en contrapartida los motivos para no utilizar el comercio electrónico (gráfico 18) en relación con la falta de habilidades o conocimientos son mayores, y más personas que residen en pequeños municipios declaran no utilizar el comercio electrónico porque otra persona realiza las compras en su lugar. En este sentido, cabe recordar que en el año 2020, el 40 por 100 de la población que reside en el medio rural carece de competencias digitales básicas o su nivel de competencia es bajo, frente al 31 por 100 de la población española.

En el medio rural la población adulta que utiliza los servicios de información y comunicación es menor que en las ciudades grandes y medianas. Sin embargo, las mayores diferencias respecto al uso de Internet y de los numerosos servicios asociados, se producen entre las generaciones

---

*El peor acceso a los servicios de proximidad ha potenciado el mayor auge del comercio electrónico en el medio rural*

---



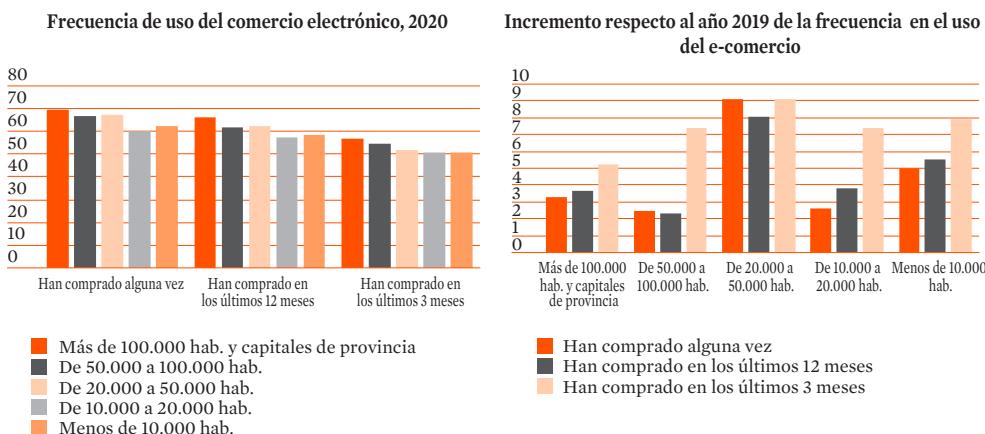
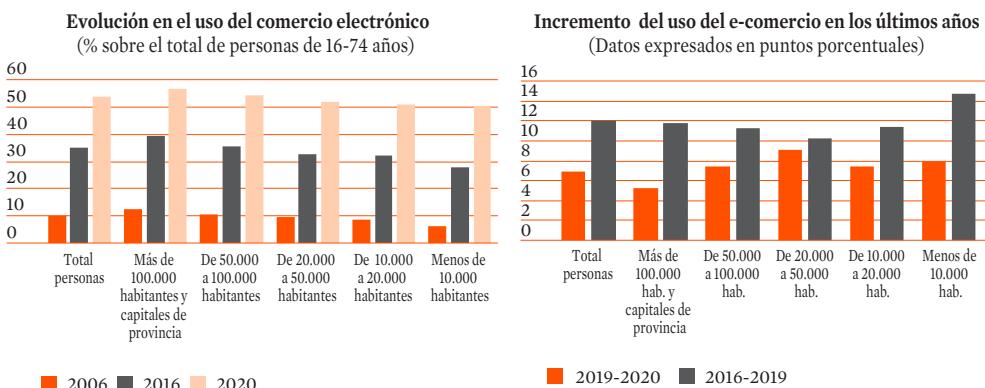
---

*Los servicios de comunicación y acceso a la información son menos usados en el medio rural*

---

51. Según un informe de Visa, un 23 por 100 de los españoles se estrenó en la compra *online* en el confinamiento.

GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN DEL USO DE COMERCIO ELECTRÓNICO POR TAMAÑO DE HÁBITAT, 2020



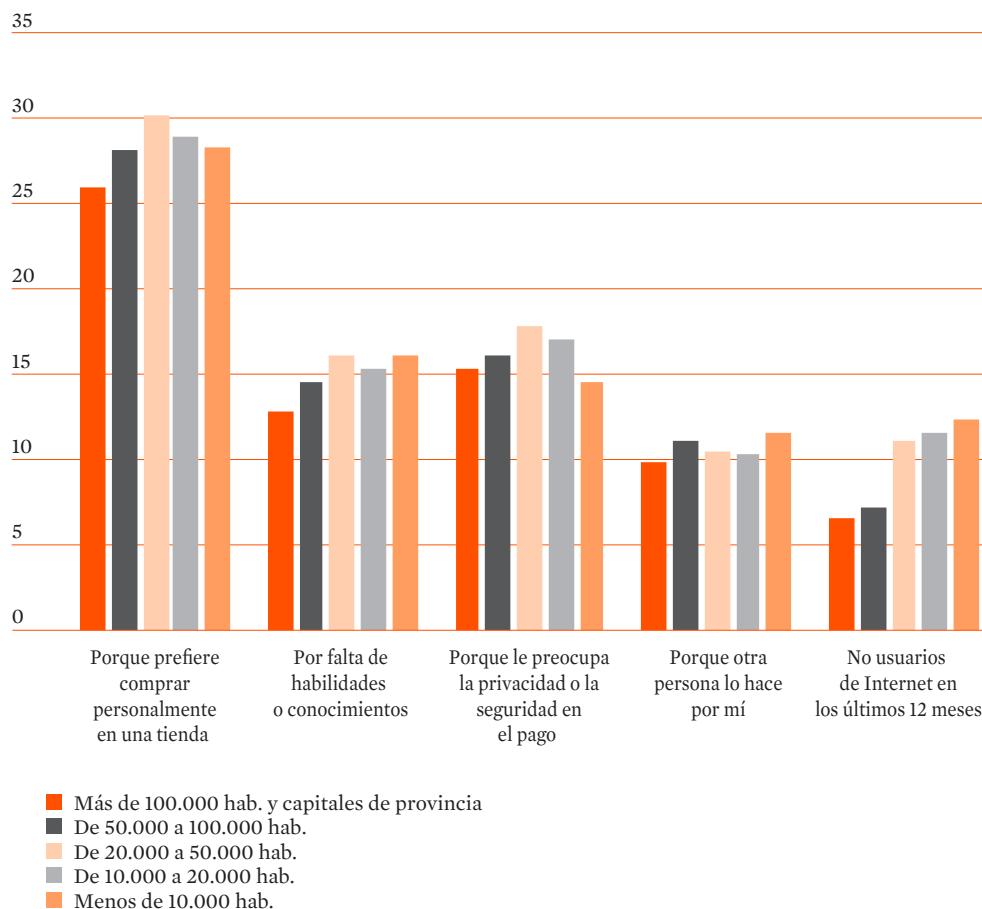
Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

(gráfico 19). También varían generacionalmente los diversos riesgos asociados al uso de los diferentes servicios de Internet, tanto referidos a las deficiencias respecto a la seguridad y confidencialidad de los datos, como a un uso eficiente, o incluso respecto a un mal uso o una utilización excesiva de los mismos. Por ello, todas las actuaciones encaminadas a la alfabetización digital y de protección de la seguridad de los usuarios de Internet en el medio rural deberían ajustarse a las características sociodemográficas de sus potenciales usuarios a nivel local.

En torno al 81 por 100 de las personas de mayor edad en el medio rural nunca habían accedido a Internet en 2020. Entre los pocos que lo utilizaban, la frecuencia de uso era claramente inferior en los municipios con menor número de habitantes. Esta menor conexión a Internet de la población de mayor edad, especialmente en el medio rural, determina su menor utilización de las diferentes actividades relacionadas con la salud, así como de las vinculadas a los servicios digitales de aprendizaje. Por

**GRÁFICO 18.** MOTIVOS DECLARADOS PARA NO REALIZAR COMPRAS A TRAVÉS DE INTERNET EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, 2019\*

(En porcentaje)



\* Esta pregunta desaparece en los datos de la encuesta del año 2020.

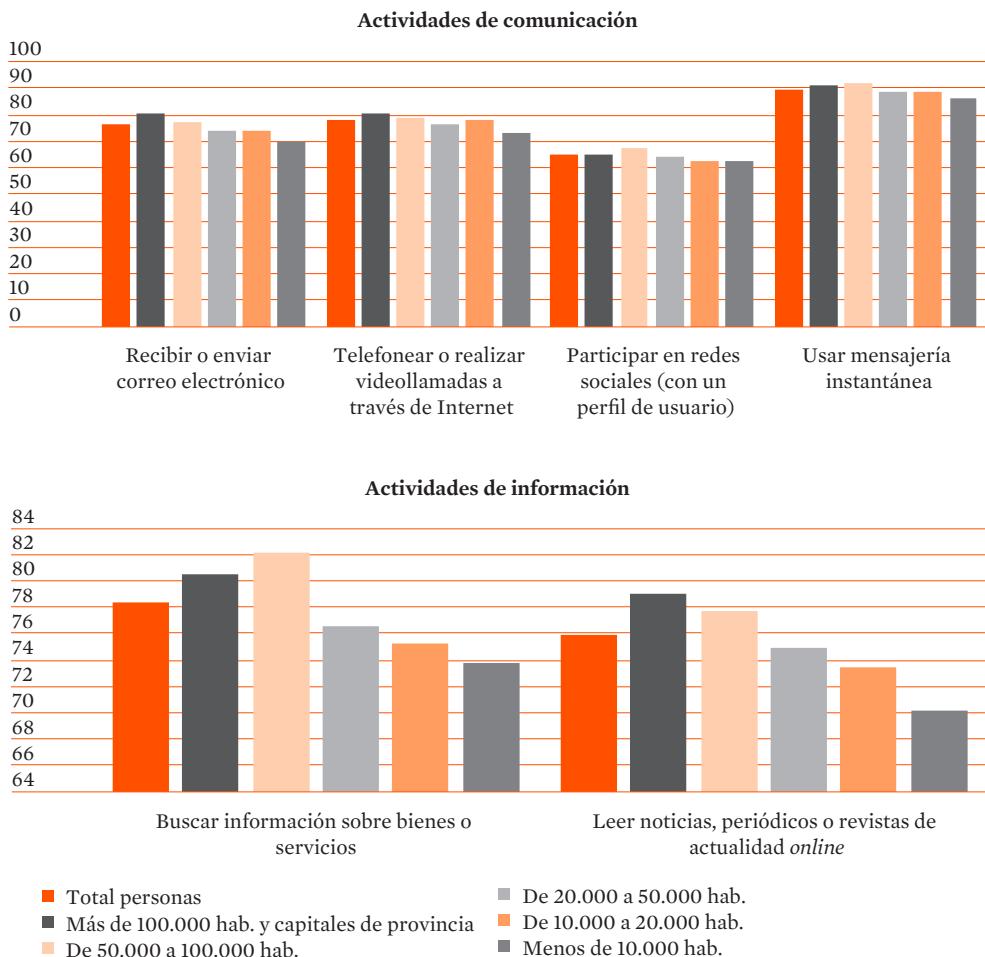
Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2019.

ello, la creciente digitalización de estos servicios públicos esenciales tiene, si cabe, una mayor repercusión en su bienestar y envejecimiento activo.

Tampoco había utilizado nunca en comercio electrónico la mayor parte de la población mayor de 75 años, aunque con un cambio muy visible entre 2019 y 2020. En este caso no se aprecia en el dato más general mucha diferencia entre el medio rural y el urbano, pero tanto el uso frecuente del comercio electrónico como el ocasional en el medio rural es mucho menor al realizado por sus coetáneos residentes en entornos urbanos.

*Los mayores ante Internet en el medio rural: mucho menos conectados y más «desenganchados» de los beneficios de la digitalización*

**GRÁFICO 19.** SERVICIOS DE INTERNET DE COMUNICACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN USADOS POR MOTIVOS PARTICULARES, 2020  
(En porcentaje)

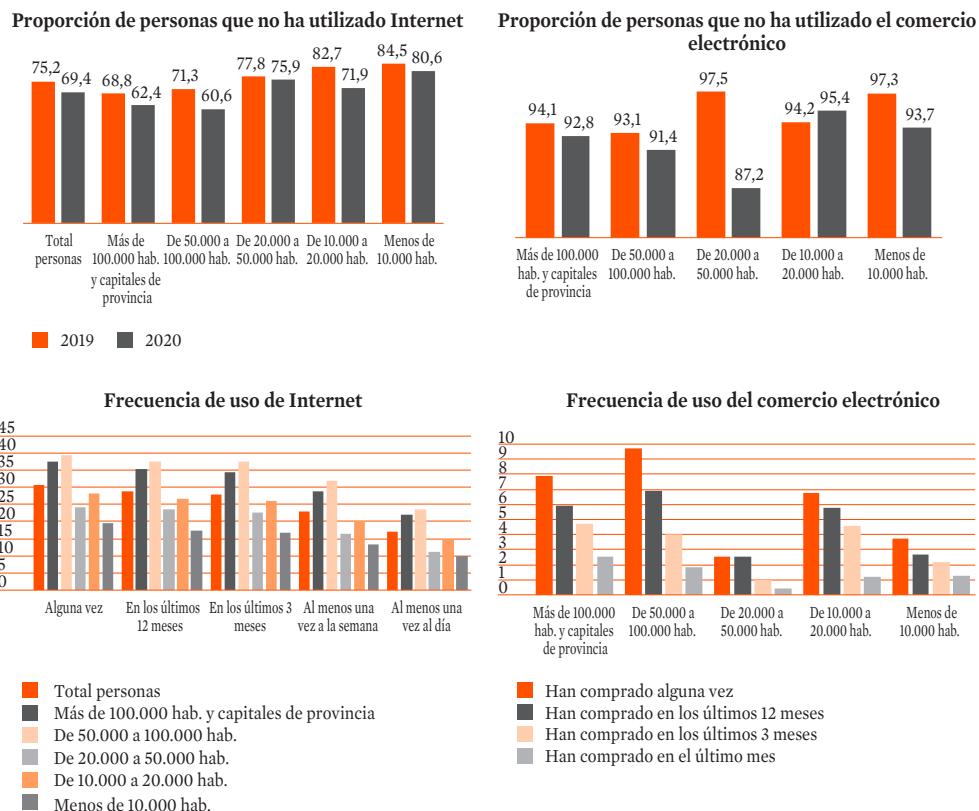


Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

La exigua utilización por parte de la población mayor en general, y especialmente en el medio rural, de los servicios de Internet relacionados con la salud, puede estar excluyendo a los mismos de este servicio básico dada la creciente digitalización del mismo a raíz de la pandemia. Por otro lado, la también muy escasa utilización de servicios digitales de aprendizaje por parte de la población de mayor edad, tanto en el medio rural como urbano<sup>52</sup>, junto a la aceleración de la digitalización de este servicio los puede estar excluyendo de los beneficios que la participación en el aprendizaje permanente tiene para su envejecimiento activo. Finalmente, la escasa utilización

52. En el año 2020 la utilización de estos servicios no llega al 2 por 100 en ningún caso.

**GRÁFICO 20.** UTILIZACIÓN DE INTERNET Y DEL COMERCIO ELECTRÓNICO DE LA POBLACIÓN DE MÁS DE 75 AÑOS, 2020  
(En porcentaje)

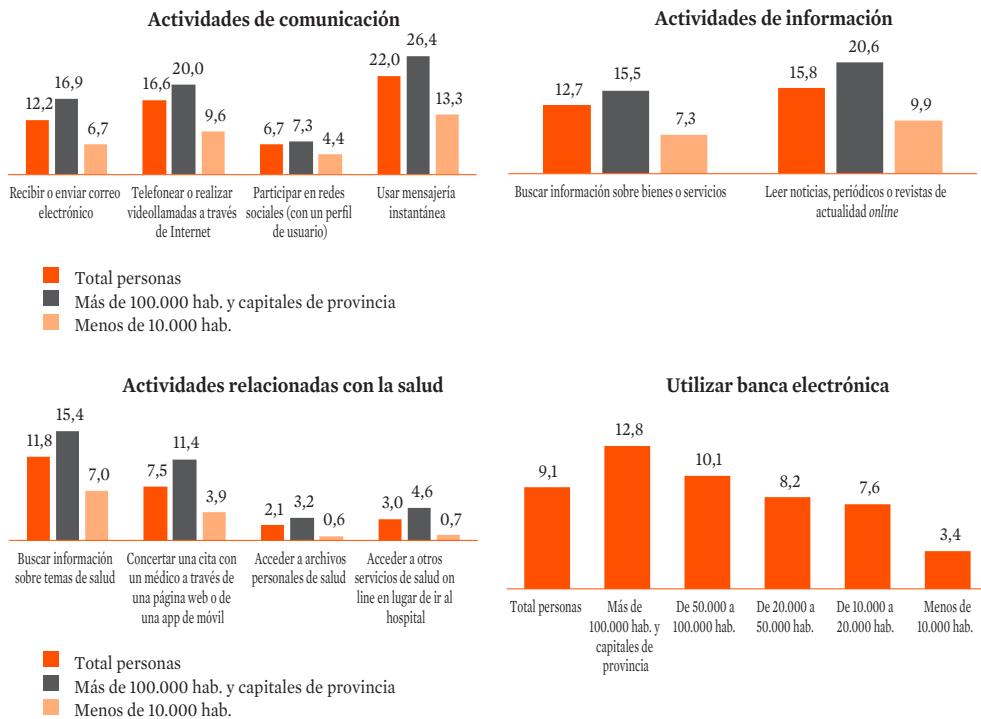


Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

de los servicios de comunicación e información por la población mayor de 75 años en el medio rural, junto al envejecimiento y sobre-envejecimiento de la población, puede ahondar más en la soledad y sensación de aislamiento (gráfico 21).

En suma, el menor acceso de la población mayor en el medio rural a los diferentes servicios ofrecidos a través de Internet, junto a la creciente digitalización de los servicios sanitarios y de proximidad, así como de un mayor número de servicios (información, comunicación, transporte, formación, ocio...) aumentan el riesgo de una mayor exclusión en el acceso a los mismos, y con ello un empeoramiento de su calidad de vida. De hecho, el confinamiento y las restricciones a la movilidad de los últimos meses han puesto de manifiesto la mayor soledad y aislamiento de los mayores rurales, e incluso el desabastecimiento que en ocasiones han afrontado.

**GRÁFICO 21.** SERVICIOS DE INTERNET UTILIZADOS POR LA POBLACIÓN DE MÁS DE 75 AÑOS SEGÚN TAMAÑO DE HÁBITAT, 2020  
(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020.

## 2.2. NUEVA MOVILIDAD PARA EL ACCESO A EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS

*La movilidad, factor esencial para el acceso a los equipamientos sociales*

La movilidad es una condición necesaria para la calidad de vida en los espacios rurales, en la medida que de esta depende el acceso a los servicios públicos esenciales y de proximidad, pero también porque en muchos casos es vital para poder cubrir necesidades de la vida cotidiana. Así,

además de las propias deficiencias en las infraestructuras viarias, 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.

En las zonas rurales y de baja densidad poblacional, el transporte público se caracteriza por una baja demanda y muy heterogénea, que presta servicio a pocas personas y diseminadas en áreas de gran extensión, y se centra principalmente en el transporte escolar y, en su caso, en servicios regulares con escasas frecuencias, afluientes en general, de otros servicios de mayor entidad.

Tal y como se señaló en el Informe 1/2018, esta situación, junto a los problemas de financiación, hacen necesarios nuevos enfoques para el transporte, entre ellos sustituir el transporte público clásico por uno a demanda o por modos «a la carta», sistemas flexibles en términos de ruta, vehículo, operador del vehículo, tipo de pago y categoría de pasajero, y sistemas de uso compartido, entre otros.

En esta reorientación del transporte público para adaptarse a la demanda real, es necesario alcanzar una buena complementariedad con modos individuales (privados o taxis), dado que deja de ser eminentemente colectivo. Por tanto, se tendrán que revisar los nuevos enfoques respecto al transporte a demanda (compartida o individual). El abanico de posibilidades de las diferentes prácticas de transporte con las nuevas tecnologías es amplio (compartido-individual, público-privado, flexible, e incluso autónomo) como también lo son las sinergias posibles de colaboración y de implantación, aunque de momento las iniciativas públicas se han centrado en las áreas urbanas.

El transporte a demanda es una realidad emergente favorable para una movilidad más inclusiva, pero de difícil implementación en el medio rural. La movilidad privada en las zonas rurales en algunas ocasiones implica trayectos que forman la primera parte de un trayecto más largo, realizándose el primer tramo del viaje en vehículo privado, y posteriormente, en un medio de transporte público. La promoción de situaciones de intermodalidad en el transporte público-privado, promoverían una movilidad más sostenible, pero exigen adaptarse a la demanda realmente existente de forma más rápida. Además, se requeriría un mayor uso de servicios de economía colaborativa en el medio rural, dada la menor utilización de las plataformas digitales de movilidad de la población residente en el medio rural, en relación a un uso inversamente proporcional a la edad.

---

#### *El transporte a demanda*

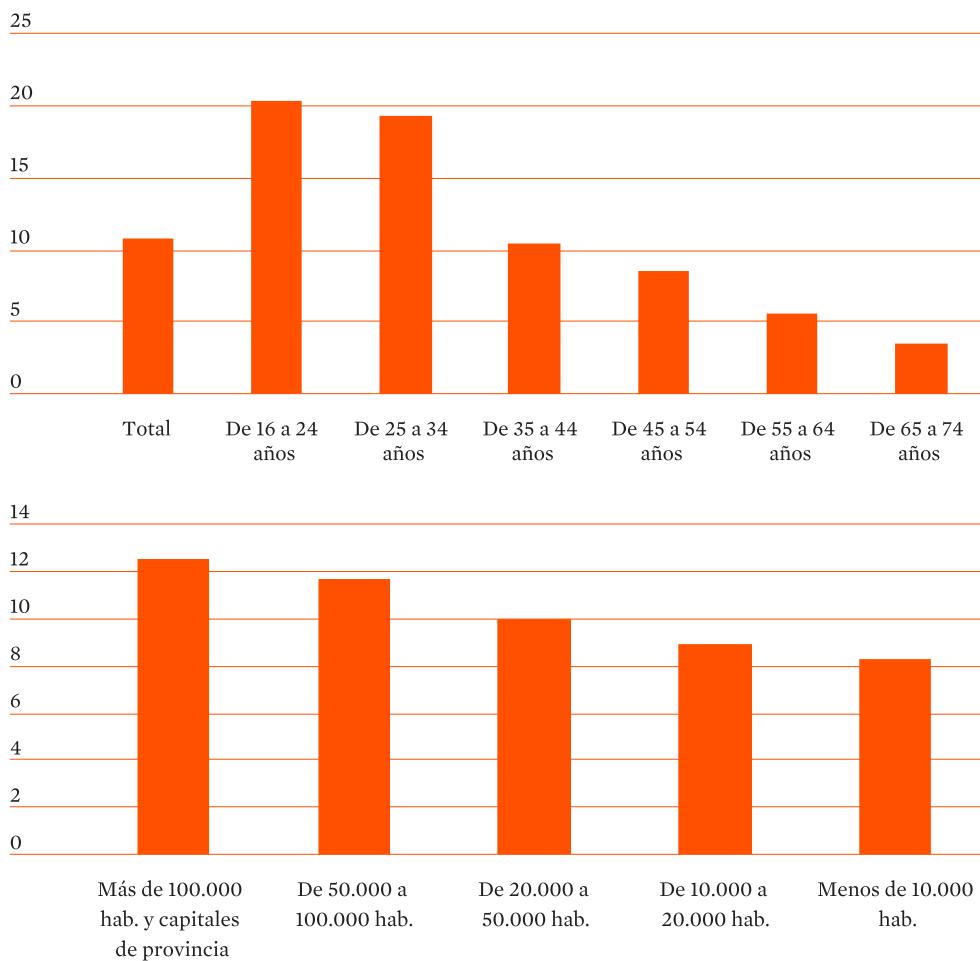
---

Por otro lado, frente al potencial de este tipo de servicios, existen obstáculos o problemas para la implantación de modelos híbridos entre los sistemas existentes. Problemas, entre otros, para la regulación administrativa, o para la planificación y organización concretas (al tratarse de modelos híbridos necesitarían determinar las combinaciones apropiadas de transporte colectivo a demanda, transporte regular y otros servicios), así como también, y de forma especial en el medio rural, de familiarización con una forma nueva de transporte por parte de los pasajeros, pues tienen unos procedimientos de uso diferentes a los de los medios de transporte más tradicionales.

Para la implementación de estos nuevos enfoques en el transporte, como también para otros servicios públicos, es importante determinar el grado de proximidad de los núcleos más dispersos de las zonas rurales a las ciudades, ya que incide en el acceso a los servicios públicos o privados por parte de la población que los habita. En este sentido, la nueva tipología establecida por la OCDE<sup>53</sup> sobre las zonas rurales (Áreas

53. Milenko Fadic *et al.*, *Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness*. OECD Regional Development Working Papers núm. 6, OCDE, 2019.

**GRÁFICO 22.** UTILIZACIÓN DE ALGUNA PÁGINA WEB O APLICACIÓN (APP) PARA CONCERTAR CON OTRO PARTICULAR UN SERVICIO DE TRANSPORTE EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2019.

rurales con un área urbana funcional (FUA), áreas rurales con acceso a un FUA, y áreas remotas rurales) al tener en cuenta la proximidad a las áreas urbanas como un factor clave en la caracterización de las áreas rurales, permitirían realizar diagnósticos más ajustadas a las necesidades de la población en cada territorio concreto.

Asimismo, una información más ajustada a las necesidades de los pasajeros mejorarían la planificación de la implantación de los sistemas de transporte público a demanda. Así por ejemplo, conocer la población de mayor edad que reside en la áreas rurales remotas ayudaría a implementar políticas innovadoras para aumentar su movilidad (como la geolocalización) o a mejorar la eficacia de las ya existentes.

La pandemia ha visualizado la importancia de tener un sistema de transportes resiliente, coordinado en los distintos niveles, flexible y dinámico, que tenga siempre en cuenta las necesidades de las personas usuarias. Además, como ya se ha dicho, podría haber acelerado la adopción de nuevos hábitos de la población con impacto en la movilidad, visibles también en el medio rural (teletrabajo, comercio electrónico).

---

*Nuevas iniciativas para las políticas de movilidad*

---

En este marco, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) lanzó en septiembre de 2020 el planteamiento de la que será su Estrategia de Movilidad para 2030<sup>54</sup>, que, con el objetivo de «hacer de la movilidad un derecho, un elemento de cohesión social y de crecimiento económico», guiará las actuaciones en materia de movilidad de personas, infraestructuras y transportes de mercancías en los próximos 10 años.

La nueva estrategia, en la actualidad en un ambicioso programa de participación pública<sup>55</sup> a partir de su inicial documento de debate, aunque también con algunos proyectos ya más avanzados sobre nueva normativa para instrumentarla<sup>56</sup> incluirá los denominados sistemas inteligentes de transporte (ITS) y las nuevas tecnologías aplicables al transporte, en sus tres pilares básicos, la seguridad, la sostenibilidad y la conectividad. El documento de trabajo se estructura en nueve ejes, que se desarrollan a través de líneas de actuación y medidas concretas, siendo el eje 1 (movilidad para todos) y el 5 (movilidad inteligente) los que mayor impacto pueden tener sobre el medio rural.

El primero se centra en proporcionar soluciones de movilidad pública accesible y asequible para todos los ciudadanos y en todos los territorios, incidiendo en la movilidad cotidiana y la movilidad inclusiva. Para ello, entre otras medidas, propone optimizar los medios de transporte colectivo y compartido en el ámbito rural con un acceso efectivo a todos los ciudadanos.

El eje 5, por su parte, articula la utilización de la tecnología como apoyo a las políticas de movilidad, reforzando el papel del MITMA como facilitador, a través de iniciativas como la publicación de datos abiertos sobre la movilidad que pueden impulsar el emprendimiento en este sector, en especial en la gestión de servicios intermodales de transporte de personas<sup>57</sup>. Su apuesta a medio plazo por un mayor

54. MITMA, Estrategia de Movilidad, Segura, Sostenible y Conectada 2030. Documento para el debate, septiembre 2020.

55. Véase <https://mitma.gob.es/ministerio/planes-estrategicos/esmovilidad>.

56. Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible y financiación del transporte, actualmente en trámite de consulta pública previa.

57. Se está creando el punto de acceso nacional (NAP, por sus iniciales en inglés). El NAP es un servicio exigido por la Comisión Europea para el suministro de servicios de información sobre desplazamientos multimodales en la Unión Europea. La idea es recopilar los datos de transporte, para posteriormente ponerlos a disposición de cualquier interesado, fomentando la creación de nuevas aplicaciones, plataformas y servicios para las personas usuarias. A su vez, a partir de esto se tendrá una mayor visibilidad de la oferta de servicios de transporte en todos los ámbitos, también a nivel local, con una caracterización muy precisa y prácticamente en tiempo real.

fomento de la I+D+i en movilidad, y más a corto plazo por una gestión inteligente de infraestructuras, terminales y estaciones, sistemas logísticos y vehículos, que incluye entre otros desarrollar el uso del sistema europeo Galileo (EGNOS) puede ser una buena manera de impulsar un mayor desarrollo de actividades de transporte radicadas en el medio rural.

### **2.3. SERVICIOS BÁSICOS: NOVEDADES, AVANCES Y TENDENCIAS**

#### *El papel de las políticas públicas en la transformación digital de los servicios básicos*

Infraestructuras, menor capacitación de la población y mayores dificultades de acceso por factores económicos y sociodemográficos.

Por otro lado, la digitalización de los servicios sanitarios y de aprendizaje a raíz de la pandemia pueden estar agravando las desigualdades preexistentes en el medio rural respecto al acceso y calidad de estos servicios, especialmente desfavorables para los mayores. Además, la escasa utilización de los servicios de acceso a información y comunicación por Internet en el medio rural puede convertirse en un importante factor de exclusión social, dada la creciente presencia de la oferta de este tipo de servicios por medios digitales.

Por ello, hay que insistir de nuevo en que todas las actividades para apoyar la alfabetización digital y mejorar la accesibilidad de la población en el medio rural a los servicios básicos, de proximidad y a los cada vez más numerosos servicios prestados a través de Internet, son imprescindibles para una digitalización más inclusiva.

Pero es importante recordar, además, que la presencia de mayores flujos de personas hacia el medio rural puede congestionar los servicios esenciales, en especial a corto plazo. No todas las variaciones de población en un municipio concreto el empadronamiento de sus nuevos moradores, incluso si se establecen de manera más o menos permanente, lo cual genera diversos problemas para una correcta provisión, a más largo plazo, de tales servicios.

El estudio de los movimientos temporales de población, en torno a los efectos de la población flotante y la estacionalidad demográfica sobre la población y el territorio, realizado en Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, señala las dificultades para la correcta estimación de esta población vinculada y su importancia de cara a la provisión de los servicios públicos esenciales, pues este concepto de población vinculada permite disponer de una mejor estimación de la carga real de población que soporta un municipio.

Cuantificar y cualificar estas variaciones no es tarea fácil para las Administraciones públicas por la cantidad de variables estacionales, demográficas y económicas que inciden en este fenómeno. No obstante, tal y como señala este diagnóstico, el efecto y omisión de previsión de esta población vinculada puede provocar fuertes desajustes de servicios básicos, ya que esta población puede llegar a ser muy distinta a las personas de empadronadas para las que las Administraciones públicas habían tenido previsto prestar estos servicios.

Todas las Administraciones públicas deberán en un futuro enfrentarse al reto de promover un correcto y difícil engranaje que satisfaga todas las demandas de servicios esenciales. Es decir, que atienda correctamente tanto a las demandas de los residentes tradicionales como a las de los nuevos pobladores, tanto si se trata de población empadronada como vinculada, y que prevea el efecto socioeconómico dinamizador que ambos tipos de nuevos pobladores tienen sobre estos territorios.

En todos estos aspectos habrá que esperar a ver si las nuevas políticas públicas que se están conformando para abordar el medio rural de manera más transversal, combinando el reto demográfico con una nueva visión a largo plazo de las áreas rurales (en España, PMRD y Plan de Recuperación), son eficaces para superar la situación actual. El cierre de la brecha digital, la superación de los problemas de movilidad y la equiparación en las dotaciones y en la prestación de servicios públicos y de proximidad son centrales en este sentido, y hay que insistir en la importancia de la brecha digital rural, por la mayor vulnerabilidad de una población menos capacitada digitalmente frente a los riesgos asociados tanto al uso del comercio electrónico como de los diferentes servicios de Internet (comunicación, información, entretenimiento), y sobre todo, de los servicios y actividades relacionadas con la salud y con el aprendizaje.

El potencial papel del medio rural en el Plan de Recuperación contempla un plan de choque sobre equipamientos sociales, un plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, un plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión, un pacto por la ciencia y la innovación y el refuerzo a las capacidades del sistema nacional de salud, así como la modernización de las administraciones públicas.

---

*Servicios básicos y de proximidad en el Plan de Recuperación y en el PMRD*

---

La educación y el conocimiento, la formación continua, y el desarrollo de capacidades son importantes palancas del cambio buscado, por lo que tanto el Plan Nacional de Capacidades Digitales, como el Plan Estratégico de Modernización de la FP, y el fuerte impulso de la educación de 0 a 3 años, pueden tener una importante incidencia en el medio rural.

Por otro lado, las líneas de actuación de las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico ya consideraban necesario garantizar la prestación de servicios básicos para la población residente y flotante en todo el territorio, e in-

sistán en la centralidad de los servicios educativos-formativos, socio-sanitarios y de atención a la dependencia para afrontar los desequilibrios de la pirámide de población en el medio rural. Posteriormente, entre los ejes de acción del PMRD se encuentran el refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización, así como el bienestar social y economía de los cuidados; muchos de los ejes de acción que contempla el Plan (transición ecológica y digital desarrollo e innovación en el territorio igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y jóvenes...) requieren la mejora de algunos servicios públicos esenciales, y especialmente del sistema educativo y formativo, tanto en términos de calidad como de equidad.

### **2.3.1. Educación**

Ya se explicó en el Informe CES 1/2018 que entre los principales ejes de actuación del desarrollo rural se encuentra sin duda la educación. Junto con la salud y la protección social, la educación configura el conjunto de servicios públicos básicos que deben prestarse en el medio rural con garantía de calidad y adecuación a sus especificidades. Y ello tanto por razones de equidad como en atención al objetivo de revitalizar dicho medio.

Es difícil, como ya se señaló en dicho informe, analizar la oferta de educación no universitaria en el medio rural. Con la salvedad de la presencia puntual de diagnósticos efectivos, denominados «mapas» escolares rurales, en unas pocas comunidades autónomas, los datos oficiales disponibles no permiten siquiera conocer las tasas de escolarización, y tampoco la localización espacial de los centros respecto a la población escolar a la que atienden, aspectos esenciales para un análisis general que cubra todo el territorio<sup>58</sup>.

Un estudio reciente<sup>59</sup>, con análisis sobre los indicadores generales de la escuela rural, aporta datos sobre centros rurales agrupados, centros integrados y otras modalidades de centros educativos específicos del medio rural. Dicho análisis estima del orden de 120.000 personas en la población escolar rural y caracteriza los centros con distintos datos, entre los que cabe destacar un rasgo general muy interesante, que es el de tratarse de centros más pequeños y con menor número de alumnos por unidad en las áreas rurales: esto sería una ventaja en cuanto a posibilidades de atención, aunque a cambio se vea como una alternativa más costosa en recursos que la de agrupar la población escolar en localidades más pobladas.

La cuestión es que estas agrupaciones no cubren la realidad de la educación en el medio rural, como muestra el que el último informe anual del Consejo Escolar del

---

58. Véase Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, págs. 90-91.  
 59. R. Santamaría Luna, «La escuela rural», capítulo 2 del *Informe España 2020*, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro (Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J. M. Martín Patino, 2020) (anteriormente Informes anuales Fundación Encuentro, o informes CECS).

**CUADRO 7.** DISTRIBUCIÓN DEL ALUMNADO POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO Y NIVELES, CURSO 2018-2019

(Porcentajes sobre el total en cada nivel en cada tamaño)

| <b>Nivel</b> | <b>Total</b> | % matrícula en cada tamaño según nº habitantes |                     |                      |                       |                       |
|--------------|--------------|--|---------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
|              |              | <b>Hasta 2.000</b>                             | <b>2.001-10.000</b> | <b>10.001-25.000</b> | <b>25.001-100.000</b> | <b>Más de 100.000</b> |
| E. infantil  | 1.767.179    | 4,6  | 15,3                | 15,4                 | 25,3                  | 39,3                  |
| E. primaria  | 2.942.894    | 4,9  | 15,6                | 15,7                 | 25,9                  | 37,9                  |
| ESO          | 1.931.886    | 2,0  | 15,2                | 16,6                 | 27,0                  | 39,1                  |
| Bachillerato | 637.123      | 1,1  | 11,6                | 14,9                 | 27,7                  | 44,7                  |
| FP           | 757.424      | 1,2  | 7,9                 | 11,5                 | 27,7                  | 51,7                  |

Fuente: Consejo Escolar del Estado, *Informe anual 2020*.

Estado (CEE) arroje cifras sobre distribución del alumnado por tamaño del municipio con un 17,9 por 100 de este en municipios con menos de 10.000 habitantes, lo cual supone cerca de 1.440.000 personas, y 280.000 de ellas en municipios de hasta 2.000 habitantes: cerca del doble que en la estimación anterior. Ese peso es además mucho mayor en las comunidades autónomas con mayor ruralidad, aunque también en las que tenían un poblamiento más disperso. El alumnado en municipios pequeños fue del 26,3 por 100 en Castilla y León, del 32 por 100 en Asturias, 39,5 por 100 en Extremadura y 46,4 por 100 en Galicia según ese informe anual.

Esto aconseja ceñirse a los datos oficiales, aunque también subraya la necesidad de contar, desde instancias oficiales, con información completa para poder valorar la situación real de la oferta educativa en el medio rural.

En todo caso, los datos del CEE permiten apreciar la escasez relativa en centros de FP y bachillerato, pero también de ESO, en los municipios más pequeños, en contraste con la sobrerepresentación de estos en los de más de 100.000 habitantes, lo que configura una oferta educativa rural escasa.

La misma fuente permite, por otro lado, apreciar considerables diferencias en el tamaño medio de los grupos en las enseñanzas de régimen general, ubicándose los menores en comunidades autónomas más rurales: Extremadura, Galicia, Castilla y León y Aragón cuentan con los grupos más pequeños, tanto en Primaria (por debajo de 20 en todos los casos, frente a 24 en Madrid, Ceuta y Melilla, donde se dan los grupos mayores) como en ESO (por debajo de 22, frente al máximo de 28 en Cataluña).

Y, asimismo, un número estandarizado de alumnos por profesor más bajo, que se puede atribuir, al menos en parte, a la mayor ruralidad. Los más bajos se encuentran precisamente en las comunidades autónomas con mayor población escolar en municipios de menos de 10.000 habitantes: Extremadura, Galicia, Cantabria, Asturias y Castilla y León, todos ellos en el entorno de 10,5 alumnos/profesor, frente a valores significativamente más altos, cercanos a 14, en Madrid.

Entre otras dotaciones con impacto en la valoración de la oferta educativa, las relativas a las TIC resultan, en el momento actual, muy indicativas de la situación de desventaja de los centros rurales, al ser esenciales para una revitalización efectiva de las áreas rurales. Los indicadores disponibles señalan, en efecto, y sobre todo para los municipios más pequeños, resultados peores, entre los que puede destacarse menor capacidad de la red en la conexión a Internet, menor acceso a wifi en los departamentos y en las zonas comunes, solo igualado en las áreas administrativas, y menor grado de entornos virtuales de aprendizaje. En este último caso, era visible un menor peso en los centros rurales de los que contaban con servicios en nube propios (14,5 por 100 en los municipios de hasta 1.000 habitantes, frente a un 23,2 por 100 en el total de tamaños) y uno mayor de los generales, prestados por la Administración educativa (82 frente a 65 por 100). Los datos también señalaban, por último, un peso más pequeño de los centros rurales en la participación en proyectos y actividades relacionados con la aplicación educativa de las TIC, con un 30,4 por 100 en los municipios más pequeños frente a un 38 por 100 en el total, aunque es destacable el dinamismo en este sentido de los centros de secundaria y FP.

En cuanto a los indicadores de resultados que ya se manejaron en el Informe CES 1/2018, su actualización sigue mostrando peores resultados educativos (cuadro 8).

---

*Resultados educativos, también por debajo del total en España*

---

Todavía se dio en 2019, como en los datos de 2016, un mayor abandono temprano en las zonas intermedias y las rurales por parte de los jóvenes y un menor peso del aprendizaje permanente en la población adulta, con un

porcentaje de personas de 18 a 64 años siguiendo algún tipo de programa de educación o formación significativamente más bajo en las zonas rurales. La población joven (de 15 a 34 años) que no trabajaba y no seguía ningún tipo de programa de educación o formación, es decir, el grupo NEET en terminología europea, era en 2019 también algo más elevada en las zonas rurales (y más en las áreas suburbanas) pero no son diferencias especialmente significativas, considerando que las personas en paro están recogidas también dentro del grupo NEET y que el desempleo es mayor en estos casos.

Como ya se señaló en 2018, el mayor abandono educativo obedecería, entre otros, a la diferente demanda de trabajo en las zonas rurales, con menor peso de puestos para los que se requieren mayores cualificaciones, a los costes directos e indirectos de proseguir la formación, y a diferentes características poblacionales, como por ejemplo, los mayores niveles educativos de los padres en las zonas más urbanas (que tiende a estar relacionado con el nivel educativo que alcanzan las personas).

A ello se añade el hecho de que quienes prosiguen su formación dejan el medio rural precisamente para ello, ante la falta de centros para cursar estudios postobligatorios, en especial de carácter profesional. Esto elevaría el porcentaje de abandono educativo temprano, pero implicaría que este fenómeno tiene un carácter algo distinto en el medio rural. El problema es que ese carácter puede ser incluso más negativo

**CUADRO 8. INDICADORES DE RESULTADOS EDUCATIVOS POR GRADO DE URBANIZACIÓN**

| <b>Indicadores</b>     | <b>Grandes urbes</b> | <b>Ciudades-suburbios</b> | <b>Zonas rurales</b> | <b>2019</b> |
|------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|-------------|
| Abandono temprano      | 15,3                 | 19,5                      | 19,6                 |             |
| NEET                   | 15,0                 | 17,6                      | 16,0                 |             |
| En educación/formación | 17,8                 | 15,3                      | 13,6                 |             |

Abandono temprano: no alcanzar al menos un nivel 3 de la Clasificación Internacional de Niveles Educativos (CINE) y no estar cursando estudios, reglados o no reglados. Porcentaje población 18-24 años edad.

NEET: personas no ocupadas, no en educación o formación (formal/no formal). Porcentaje población 15-34 años.

En educación/formación: cursando programa en las 4 últimas semanas, Porcentaje pobl. 18-64 («aprendizaje permanente»).

Fuente: Eurostat.

si no se produce el retorno de estas personas al medio rural, por falta de expectativas laborales o profesionales, o por las mejores oportunidades en las áreas urbanas, o por efecto del desarraigo de sus lugares de origen.

Todo lo anterior dibuja una oferta educativa rural con escaseces y problemas dotacionales, que repercute sin duda en los resultados generales y que debería resolverse a través de distintos instrumentos, entre ellos los que ya se esbozaron en la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural, como también en la política de desarrollo rural realizada bajo el paraguas del segundo pilar de la PAC, y también en la propia legislación educativa.

*Instrumentos para la mejora de la educación rural*

En efecto, la educación figuraba en los objetivos del artículo 2 y en las especificaciones del artículo 28 de la LDRS de 2007. Y se encuentra entre las prioridades del FEADER y en las líneas de actuación de los correspondientes programas de desarrollo rural. El artículo 31 de la Ley, sobre empleo público, proporcionaba además la posibilidad de incentivar la carrera docente (como la sanitaria) en el medio rural, haciéndolo más atractivo para el desempeño profesional, con incentivos administrativos, profesionales o económicos.

Por otro lado, las distintas leyes educativas generales, desde la LOGSE de 1990, han establecido principios básicos y ordenado la educación en el medio rural, aunque en general ciñéndose a la concentración y traslado de alumnos a centros agrupados, lo cual ha sido objeto de crítica, pues esta solución para «garantizar la calidad» parte de la idea de que no se puede dotar al medio rural de centros educativos de calidad y podría comportar desarraigo. La nueva Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) tiene un aspecto más positivo en este sentido, buscando dotar a las escuelas rurales de los medios necesarios para garantizar esa calidad y, sobre todo, tratando de facilitar la escolarización no obligatoria en las áreas rurales, lo cual es una vía de arraigo y de enriquecimiento social en estas.

No obstante, habrá que esperar al desarrollo y plasmación real de todas estas novedades normativas para valorar su efecto, que exige, por otro lado, insistir en la

**RECUADRO 7. LA EDUCACIÓN EN EL MEDIO RURAL****Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural*****Artículo 28. 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 31. Empleo público***

Con objeto de propiciar su estabilidad en el medio rural, el programa podrá establecer, mediante incentivos administrativos, profesionales o económicos, medidas específicas de apoyo para los empleados públicos que realicen su actividad profesional y residan en el medio rural, singularmente en las zonas rurales prioritarias. Estas medidas se aplicarán con carácter preferente a los empleados públicos docentes y sanitarios.

**Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)*****Artículo 82. Igualdad de oportunidades en el mundo rural***

1. Las Administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter particular de la escuela rural a fin de proporcionar los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades específicas y garantizar la igualdad de oportunidades.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo anterior [escolarización gratuita en propio municipio o zona de escolarización establecida], en la educación

básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

**Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE)**

***Artículo 82. Igualdad de oportunidades en los ámbitos rural e insular***

1. Las Administraciones educativas prestarán especial atención a los centros educativos en el ámbito rural, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica. A tal efecto, las Administraciones educativas tendrán en cuenta el carácter específico de la escuela rural proporcionándole los medios y sistemas organizativos necesarios para atender a sus necesidades particulares y garantizar la igualdad de oportunidades.
2. En la educación primaria, las Administraciones educativas garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en la educación básica, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

La planificación del transporte del alumnado a su centro se realizará minimizando el tiempo de desplazamiento.

3. Las Administraciones educativas impulsarán el incremento de la escolarización del alumnado de zona rural en las enseñanzas no obligatorias. Así mismo procurarán una oferta diversificada de estas enseñanzas, relacionada con las necesidades del entorno, adoptando las oportunas medidas para que dicha oferta proporcione una formación de calidad, especialmente con programas de formación profesional vinculados a las actividades y recursos del entorno, en los centros de educación secundaria y formación profesional de las áreas rurales.
4. Para garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito rural, se realizará un ajuste razonable de los criterios para la organización de la optatividad del alumnado de educación secundaria en los centros que por su tamaño pudieran verla restringida.
5. Las administraciones educativas facilitarán la dotación de los centros del ámbito rural con recursos humanos suficientes y fomentarán la formación específica del profesorado de las zonas rurales, favoreciendo su vinculación e identificación con los proyectos educativos del centro. Asimismo, dotarán a la escuela rural de materiales de aprendizaje y de recursos educativos en Internet.

Por otro lado se impulsará la realización de prácticas en los centros educativos del medio rural por parte de estudiantes universitarios y de formación profesional.

6. La planificación de la escolarización en las zonas rurales deberá contar con recursos económicos suficientes para el mantenimiento de la red de centros rurales, el transporte y comedor del alumnado que lo requiera y el equipamiento con dispositivos y redes informáticas y de telecomunicación y acceso a Internet.<sup>1</sup> Las Administraciones educativas prestarán especial atención a la escuela rural e insular, considerando las peculiaridades de su entorno educativo y la necesidad de favorecer la permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de las zonas rurales y de las islas más allá de la enseñanza básica.

#### ***Disposición adicional quinta. Prioridades en los programas de cooperación territorial***

1. A fin de alcanzar las metas del objetivo 4 de la Agenda 2030, el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, promoverá durante el periodo de implantación de esta Ley los programas de cooperación territorial como línea estratégica de actuación, con especial atención a mejorar los niveles de escolarización en el primer ciclo de educación infantil y en formación profesional, así como para promover la inclusión educativa del alumnado, la prevención y reducción del abandono temprano de la educación y la formación, el plurilingüismo, el fortalecimiento de la escuela rural e insular y el desarrollo profesional docente.

necesidad de cerrar las grandes brechas en infraestructuras y servicios, todavía muy visibles en la comparación con las áreas más urbanas.

#### **2.3.2. Atención sanitaria en el medio rural**

Desde el punto de vista de la salud y la atención sanitaria, el periodo comprendido entre la aprobación del anterior informe del CES y el momento presente, marcado por la irrupción de la pandemia, ha traído a la actualidad algunas de las deficiencias de la acción del Sistema Nacional de Salud (SNS), convirtiendo en urgente la necesidad de emprender reformas que garanticen el acceso en condiciones de equidad a la atención a toda la población y con el compromiso de calidad exigible.

Cabe recordar, como hiciera el Informe CES 1/2018, que el acceso a la atención sanitaria de la población rural en España en sus dos principales niveles asistenciales (atención primaria y atención especializada) está garantizado gracias a la ordenación del SNS, establecido en la Ley general de sanidad. La ubicación de los recursos asistenciales responde, básicamente, a una planificación sobre demarcaciones delimitadas, las áreas de salud, que establece cada comunidad autónoma teniendo en cuenta factores de diversa índole, incluyendo criterios demográficos, epidemiológicos y de comunicaciones. Sin embargo, el criterio principal es el de la proximidad de los servicios.

Las áreas de salud se subdividen, a su vez, en zonas básicas de salud que son el marco territorial de la atención primaria, donde desarrollan las actividades sanitarias los centros de salud. Cada área dispone de un hospital general como referente para la atención especializada, y por los centros de especialidades adscritos al mismo. 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 este sentido, la estructura del SNS señala a la atención primaria como el eje sobre el que gira la red integrada de servicios de salud en el territorio y le confiere las características de máxima proximidad y accesibilidad para los ciudadanos. En teoría, la atención primaria ofrece la mayor parte de la atención cerca del domicilio del paciente, reservando a los hospitales para los procedimientos altamente especializados. En un entorno caracterizado demográficamente por el fuerte peso de los segmentos de edad más avanzada, la cercanía reviste una singular importancia, al facilitar el acceso a muchas personas con problemas de movilidad, tanto por trastornos de salud como por la falta de vehículos privados y las deficiencias en transporte público. En todo caso, el acceso a unos servicios primarios de salud de calidad y suficientemente coordinados con otros niveles de atención, debería garantizar la continuidad asistencial necesaria en poblaciones con perfiles de morbilidad crónica y con polimedication.

### *La importancia de la atención primaria*

Sin embargo, las políticas de ajuste presupuestario emprendidas durante la pasada crisis han situado a la atención primaria en una posición de debilidad que se ha traducido en variabilidad territorial, de recursos humanos y de cartera efectiva en el territorio nacional, que están afectando profundamente la calidad de los servicios que recibe la población<sup>60</sup>. En este contexto, la aprobación del Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria en 2019 se hizo eco de los problemas más acuciantes de un nivel de atención de vital importancia en el medio rural, abordando entre otras cuestiones, el refuerzo de los recursos humanos, la mejora de la coordinación con otros niveles de atención, la potenciación de la dimensión preventiva y del uso de las tecnologías de la comunicación y la información. Sin embargo, la irrupción de la pandemia en 2020 ha cambiado todas las previsiones al convertir en prioritaria la lucha contra la extensión del patógeno, lo que se ha dejado una profunda huella en el conjunto del sistema.

No es ocioso recordar que a lo largo de los últimos años la pérdida de importancia de la atención primaria en el conjunto del sistema ha tenido un claro reflejo en el descenso de los recursos asignados a este nivel asistencial. Así durante la crisis de 2008, que tuvo consecuencias en casi todas las dimensiones de la protección social,

60. Es importante señalar que la mayor parte de las estadísticas sobre el estado de salud y la atención sanitaria en España presentan dificultades para su análisis en el medio rural, al no ofrecer periódicamente resultados de acuerdo con las variables relativas a esta dimensión sociodemográfica.

**RECUADRO 8. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL MARCO ESTRATÉGICO  
PARA LA ATENCIÓN PRIMARIA**

- **Estrategia A.** Reforzar el compromiso del Consejo Interterritorial del SNS con el liderazgo de la atención primaria de salud.
- **Estrategia B.** Consolidar una política presupuestaria y de recursos humanos que garantice la efectividad y la calidad de la APS.
- **Estrategia C.** Mejorar la calidad de la atención y la coordinación con el resto de los ámbitos asistenciales, servicios e instituciones.
- **Estrategia D.** Reforzar la orientación comunitaria, la promoción de la salud y prevención en APS.
- **Estrategia E.** Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
- **Estrategia F.** Impulsar la Formación y la Investigación en APS.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Marco Estratégico para la Atención Primaria, abril 2019.

la disminución de los recursos dedicados al sistema sanitario público se reflejó también en la estructura del gasto, perdiendo peso principalmente los servicios primarios de salud y ganando importancia los servicios especializados del sistema. A pesar de la posterior recuperación, la atención primaria no ha logrado situarse en la posición anterior a la crisis.

Otro elemento clave en la atención sanitaria es el nivel de atención especializada, que de acuerdo con la Ley general de Sanidad<sup>61</sup> se lleva a cabo en los hospitales y centros de especialidades dependientes funcionalmente de aquéllos. Este nivel presta una atención de mayor complejidad a los problemas de salud, siendo los hospitales comarcas estructuras fundamentales en la continuidad asistencial en el medio rural dada su mayor proximidad y accesibilidad. Se trata, en general, de estructuras relativamente pequeñas (si se comparan con los grandes hospitales con más de 500 camas) con recursos limitados en términos de tecnología y capacidad asistencial en comparación con los grandes centros de referencia, a pesar de cuya desempeñan un importante papel en términos de asistencia sanitaria pública en el medio rural.

Sin embargo, la actividad de muchos de estos centros se encuentra determinada por algunos problemas comunes a la red hospitalaria del SNS, pero también por las particularidades de los propios centros comarcas. Así, por un lado, las carencias relativas a la dotación de equipamientos y tecnología condicionan en muchos casos la capacidad diagnóstica y el abordaje terapéutico en estos hospitales. Por otro, las deficiencias en términos de dotación de recursos humanos restringen la capacidad de

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

atención en ciertas especialidades, lo que lleva en ocasiones a generar listas de espera para consultas e intervenciones quirúrgicas difícilmente asumibles.

La falta de atractivo de los puestos ofrecidos para los médicos especialistas, que compiten con los grandes centros hospitalarios, se traduce en deficiencias en la cobertura de plazas en muchas especialidades, que además deben afrontar en los próximos años la salida por jubilación de una parte importante de las plantillas, en un escenario de envejecimiento<sup>62</sup>.

El análisis del estado de salud y el acceso a la atención sanitaria en las zonas rurales en España se ve dificultado por la ausencia de una incorporación sistemática de variables que reflejen el grado de urbanización en las fuentes estadísticas específicas, si bien la particular estructura demográfica en el medio rural, caracterizada por la mayor presencia de personas de edades superiores a los 65 años, ha llevado a asumir el predominio de los trastornos y enfermedades crónicas de alta prevalencia en ese segmento de población.

#### *Estado de salud y atención sanitaria*

En lo que concierne a la atención sanitaria<sup>63</sup>, el indicador de inaccesibilidad a los servicios generales de salud no muestra valores especialmente llamativos —conviene recordar que la inaccesibilidad es un indicador muy básico de calidad, pero no tiene en cuenta otros rasgos determinantes para su evaluación—. En cambio, los referidos a la atención a la salud bucodental manifiesta diferencias tanto entre los entornos rural y urbano, como entre los distintos países de la Unión Europea. Cabe recordar que la Cartera común de servicios del SNS excluye prácticamente todos los servicios de atención bucodental, cubriendo solo necesidades muy básicas, como extracciones, en tanto que algunos países de la Unión Europea incorporan prestaciones que cubren una gama más amplia de necesidades. En este sentido, no debe extrañar que la proporción de personas que declaran no haber podido satisfacer su necesidad de atención en España supere a la media registrada en la Unión Europea. Pero lo más llamativo es que la diferencia entre España y el resto de la Unión aumenta en los entornos rurales, donde el 6 por 100 no ha podido acudir al dentista a causa de la lejanía del centro de atención o por el excesivo precio de los servicios.

Por tanto, la inaccesibilidad a estos servicios, cuya importancia es determinante en el mantenimiento de un buen estado de salud general, aumenta en los entornos rurales, situando a España en una posición de desventaja con respecto a la Unión Europea y a la población rural con respecto a la de ciudades y zonas intermedias.

La necesidad de mejorar el alcance de las fuentes estadísticas sobre la salud y la asistencia sanitaria en el medio rural se hace también patente en lo que respecta a la

62. Véase Memoria CES 2018, págs. 757-760.

63. Eurostat, Estadísticas regionales (*Database-Regional statistics*).

incidencia del coronavirus. Así, siendo cierto que las principales fuentes estatales han emitido información actualizada a medida que las distintas administraciones autonómicas trasladaban sus datos de incidencia, los Ministerios de Sanidad y Ciencia y Tecnología (Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica e Instituto de Salud Carlos III) no han hecho pública hasta la fecha información sobre los niveles de afectación en los entornos rurales. Pero la severidad con la que la pandemia ha impactado en la población mayor de 65 años, y más aún en la que supera los 80 años, puede hacer suponer que los núcleos más envejecidos habrán sentido de forma más aguda los efectos de la expansión del virus, a pesar de que la primera ola pareció colisionar en los grandes núcleos urbanos. Sin embargo, la evolución de la pandemia, que muestra bastante disparidad en los ritmos y balances hasta el mes de mayo de 2021 en las distintas comunidades autónomas, ha mostrado también la vulnerabilidad de los entornos rurales, que en algunas comunidades muy envejecidas se han visto muy afectados por la expansión del virus.

En esta situación, la presión ejercida por la crisis del COVID-19 sobre el conjunto de las estructuras del SNS desde el inicio de la crisis en marzo de 2020 ha supuesto

---

*La crisis sanitaria:  
efectos adversos sobre  
la atención a la salud,  
pero también  
oportunidad de mejora*

la paralización de buena parte de las medidas proyectadas, pero al mismo tiempo ha contribuido a visibilizar algunos de los problemas estructurales de la atención sanitaria en el medio rural, agudizando los más importantes. Así, durante las semanas más críticas se optó por suspender la atención presencial en los consultorios locales, concentrando al personal sanitario en los centros comarciales, y focalizando todo el esfuerzo en la lucha contra la pandemia. La atención quedó reducida a consultas telefónicas, tramitación de recetas, urgencias y cuidados ineludibles a enfermos crónicos previa citación.

En muchos territorios esta situación se ha prolongado más allá de los primeros momentos de emergencia, haciendo previsible la consolidación de algunos elementos como la telemedicina. Sin embargo, la realidad sociodemográfica de las zonas rurales aconseja tomar en consideración elementos de accesibilidad, como la familiaridad con las tecnologías de la comunicación, que pueden dificultar el funcionamiento y el acceso a los servicios sanitarios de una parte significativa de la población en los núcleos pequeños.

En este contexto, la aprobación del Plan frente al reto demográfico abre un escenario de oportunidad para consolidar los elementos positivos derivados de la emergencia sanitaria, así como para abordar los retos estructurales de la atención a la salud en las zonas rurales, equilibrando la acción protectora del SNS a lo largo del territorio nacional.

El Plan asume la urgencia de procurar, a través de las políticas sociales en áreas demográficamente desfavorecidas, una especial atención a las necesidades derivadas

**CUADRO 9.** MEDIDAS SOBRE SALUD INCLUIDAS EN EL EJE 8 DEL PMRD (BIENESTAR SOCIAL Y ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS)

| Medidas  | Objetivos  |
|--|--|
| 1. Marco Estratégico de Atención Primaria y Comunitaria.                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar el Maco aprobado en 2019.</li> </ul>  |
| 2. Estrategias integrales de atención a condiciones de salud frecuentes y específicas. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover hábitos saludables.</li> <li>Promover el envejecimiento activo.</li> <li>Mejorar la calidad de vida en la cronicidad.</li> </ul>   |
| 3. Fondo de cohesión sanitaria.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Compensar el gasto derivado de la atención en comunidades autónomas distintas de la residencia habitual.</li> <li>Aumentar los recursos del Fondo.</li> <li>Incrementar la calidad y cohesión del SNS con fondos finalistas.</li> </ul> |
| 4. Ampliación de la Carteta de Servicios del Sistema Nacional de Salud.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la Cartera de Servicios Común del SNS.</li> </ul>   |
| 5. Reforzar el Sistema Nacional de Salud en materia de recursos humanos.               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la atención sanitaria suficiente en zonas de difícil acceso por sus características geográficas y demográficas.</li> </ul>   |
| 6. Estrategia de Salud Digital.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Impulso a la analítica de datos.</li> <li>Impulso a la salud en red.</li> <li>Desarrollo de los servicios públicos digitales para el SNS.</li> </ul>  |
| 7. Centro de Salud Digital.  |  |

Fuente: MITECO, Plan de Medidas del Gobierno frente al Reto Demográfico, 2021.

del mayor envejecimiento de la población rural, y sus implicaciones en la prestación de los servicios sociosanitarios y asistenciales a las personas mayores. En este sentido, establece como objetivo del eje 8 (sobre bienestar social economía de los cuidados) mejorar la atención sanitaria y asistencial en condiciones de equidad a través de siete medidas concretas.

Buena parte de las medidas establecidas en el PMRD recogen acciones previstas con anterioridad. Pero se fija ahora, en todo caso, un horizonte para su completa implementación, y se refuerzan aquellas que revisten una especial importancia en términos de garantía de acceso a la atención y mejora de la calidad de vida en todo el territorio, en especial en las zonas de más difícil acceso a causa de las condiciones geográficas y demográficas. Ello ofrece una oportunidad para afrontar mejor el reto sanitario en el entorno rural.

### 2.3.3. La atención a la dependencia

En el informe de 2018 ya se explicó que al mayor envejecimiento, e incluso sobre-envejecimiento, de las poblaciones rurales, que de por si genera un problema de dependencia superior al del conjunto de la población española, se une el debilitamiento de las redes de apoyo tradicionales, organizadas en torno a la familia, y sostenidas de manera principal por las mujeres en edad laboral. En efecto, la escasez de mujeres en

un entorno visiblemente masculinizado, sobre todo en los tramos de edad más propicios para afrontar los cuidados a las personas en situación de dependencia (dentro de lo que se ha denominado crisis de la «generación soporte»), tanto formales como informales, parece abocar a una reconsideración de los modos de acometer uno de los desafíos más acuciantes de los sistemas de provisión de servicios en el medio rural. A pesar de la gran importancia que reviste la atención a la población dependiente en el medio rural, en términos de calidad de vida, para un segmento poblacional previamente numeroso, el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) no aporta en sus estadísticas periódicas datos sobre el volumen y el perfil de dicho segmento, ni sobre el alcance de la atención proporcionada por el SAAD en las zonas rurales. Ello dificulta enormemente valorar la acción protectora del Estado en dicho ámbito, siendo un impedimento muy importante en la evaluación de necesidades y la asignación de recursos para dar cobertura a los requerimientos de una parte de la población potencialmente más numerosa que áreas más urbanizadas.

La Ley de Dependencia<sup>64</sup> fijó el concepto de dependencia como «aquel estado, de carácter permanente, en el que se encuentran las personas que, por razones derivadas

---

*Aproximación al  
volumen de la  
población dependiente  
en el medio rural*

---

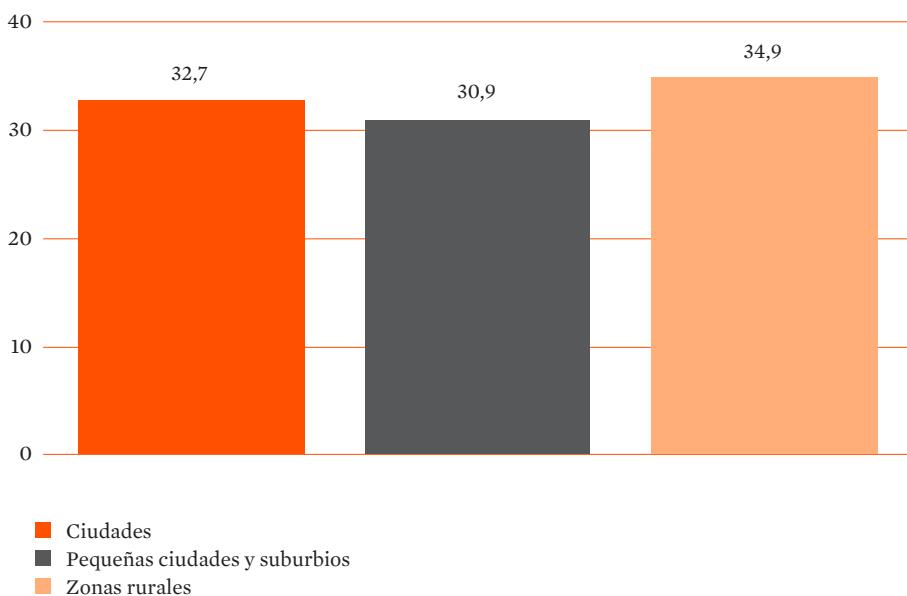
de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal».

Tal como queda establecida en la norma, la dependencia se encuentra ligada a otros conceptos igualmente relevantes, entre ellos la propia «autonomía», «las actividades básicas de la vida diaria» (ABVD) o «los cuidados profesionales» y «no profesionales». Por tanto, la dependencia es un estado, conectado siempre con la «necesidad de atención», en el que se encuentran algunas personas como consecuencia, entre otras posibles circunstancias, de la discapacidad.

De acuerdo con esta definición y siguiendo los datos del SISAAD, en 2020 vivían en España 1,3 millones de personas en situación de dependencia reconocida institucionalmente<sup>65</sup>. Dicho sistema ofrece información acerca de la distribución territorial de la población con algún grado de dependencia, por lo que es posible conocer la prevalencia en las distintas comunidades autónomas. En cambio, no aporta datos relativos a los distintos tipos de hábitat en los que se distribuye, lo que hace imposible determinar con precisión el volumen y el peso de la dependencia en el medio rural.

64. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
65. Personas a las que se ha aplicado el baremo y les ha sido reconocido algún grado de dependencia.

**GRÁFICO 23.** PREVALENCIA DE ENFERMEDADES CRÓNICAS Y PROBLEMAS DE SALUD, 2018  
(Porcentajes sobre la población total)



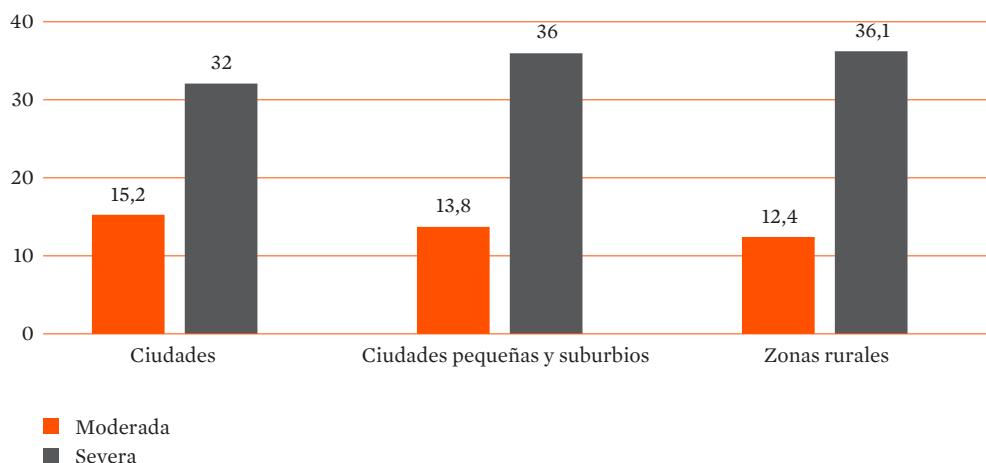
Fuente: Eurostat.

Otras fuentes pueden dar una visión aproximada de su alcance a través de indicadores indirectos. En este sentido, la prevalencia de enfermedades crónicas –antesala de pérdida de autonomía–, que puede ser un indicio del peso de la dependencia, es superior en el entorno rural, alcanzando al 35 por 100 de la población en 2018 (gráfico 23). El peso de la morbilidad crónica y los problemas de salud es, en todo caso, superior al detectado en los entornos más urbanizados y al de las zonas intermedias lo que, con toda seguridad, responde a la mayor presencia de personas de edad elevada.

Lo mismo ocurre con las dificultades para el cuidado personal y las tareas del hogar comprendidas en el conjunto de las actividades básicas de la vida diaria, como elemento determinante de la necesidad de atención. El 36 por 100 de la población rural sufrió en 2015 dificultades severas para la realización de dichas tareas (gráfico 24), lo que lógicamente se traduce en necesidad ineludible de ayuda para afrontarlas. Dada la fuerte correlación entre este valor y la media de edad de los habitantes, la cifra podría haber aumentado en los últimos años por el avance del envejecimiento de la población rural.

En todo caso, los datos revelan una mayor incidencia de los problemas de autonomía personal en los entornos rurales, en coherencia también con el mayor grado de envejecimiento de la población.

**GRÁFICO 24.** PERSONAS CON DIFICULTADES DE CUIDADO PERSONAL Y TAREAS DEL HOGAR  
(Porcentajes sobre la población total)



Fuente: Eurostat.

---

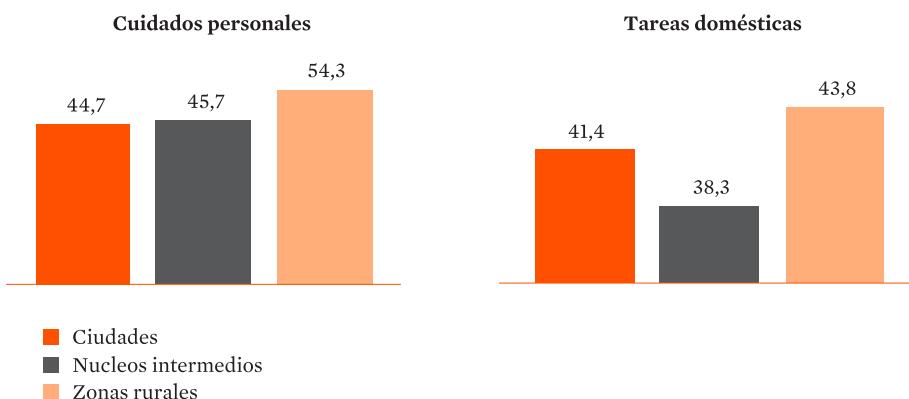
*La atención a la dependencia en el medio rural*

---

La atención a las personas con falta de autonomía en el medio rural se encuentra con escollos derivados de las peculiaridades de dicho medio, pero también está condicionada por la situación del propio SAAD. En este sentido, el insuficiente desarrollo de la red de servicios, sustentada en buena medida en la oferta desde el sector privado bajo el régimen de conciertos, así como la asimetría en la implantación territorial de los servicios devienen en una notable disparidad en la concesión de prestaciones en las distintas comunidades autónomas (en algunas tiende a ser dominante la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, mientras que en otras la opción preferente es la teleasistencia o la ayuda a domicilio). Además, el aún más escaso desarrollo de la red de servicios en el medio rural y las importantes dificultades en este entorno para cumplir con los requisitos exigidos con carácter general en los centros y servicios, añade obstáculos a la atención en condiciones de equidad a lo largo del territorio nacional.

Como se ha visto, la fuente oficial de información sobre el sistema público de atención a la dependencia no ofrece datos acerca de su acción en el medio rural, pero se sabe que las particulares condiciones de este medio pueden derivar en dificultades para hacer efectivo el acceso a toda la tipología de prestaciones del catálogo de servicios, en especial respecto a algunas prestaciones<sup>66</sup>. En efecto, la dispersión de la población en amplias zonas y el reducido tamaño de muchos municipios, se unen al

66. Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

**GRÁFICO 25.** POBLACIÓN MAYOR DE 64 AÑOS CON NECESIDAD DE AYUDA NO SATISFECHA, 2015

Fuente: Eurostat.

escaso desarrollo de la red de servicios de atención a las personas con merma de autonomía, complicando el acceso a la atención.

Siguiendo los datos de Eurostat, en 2015, en la España rural, más de la mitad de la población de 65 años en adelante y con necesidad de ayuda para realizar una actividad tan básica como el cuidado personal (54 por 100) no disponía de ningún apoyo. Es cierto que en ese año no se habían mitigado los efectos del ajuste presupuestario iniciado en 2010, que culminó con la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012<sup>67</sup>, y que introdujo cambios de notable calado, reduciendo el alcance de la actividad del recién creado SAAD. Pero la diferencia en el indicador de «carencia de apoyo» entre los entornos urbano y rural, de diez puntos, es suficientemente expresiva de las diferencias estructurales entre los dos ámbitos en una materia muy relevante en un medio envejecido como es el rural.

Si el balance diferencial era de clara desventaja antes de la irrupción de la crisis sanitaria, ya en los primeros meses de la pandemia pudieron constatarse algunos problemas añadidos a la atención a la dependencia en los entornos rurales, como el reclutamiento de personal, lo que ha dado lugar a la adopción de medidas extraordinarias. Para tratar de paliarlas se han adoptado algunas medidas como el apoyo a los municipios y flexibilización de los requisitos de profesionalidad, así como el fomento de las contrataciones o el recurso a las Fuerzas Armadas para suplir las bajas en el servicio de ayuda a domicilio a personas dependientes aisladas en sus viviendas en núcleos dispersos.

El impacto de la pandemia en la población de mayor edad se ha traducido en un fuerte golpe al sistema de atención a la dependencia, poniendo de relieve sus debilidades

67. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de competitividad.

estructurales en todo el territorio, incluido el entorno rural, donde la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y sus familiares cuidadores se enfrenta a retos ya conocidos que demandan, entre otros cambios, adaptar la normativa a las peculiaridades de este entorno. Pero también un mayor desarrollo de infraestructuras y servicios vinculados a la atención a la dependencia, teniendo en cuenta las perspectivas demográficas.

Desde el inicio de la crisis sanitaria la recopilación de datos reportados por las administraciones autonómicas sobre la incidencia del COVID-19, los perfiles de edad y sexo, los niveles de ocupación de camas hospitalarias convencionales y de UCI, las altas y los fallecimientos ocasionados por el virus y posteriormente las tasas de vacunación, se ha materializado en informes permanentemente actualizados sobre la situación epidémica en España. Sin embargo, a pesar del esfuerzo que ha supuesto el manejo de la gran cantidad de información generada por parte de todas las administraciones que constituye la base, junto con las nuevas evidencias científicas, para la toma de decisiones en materia de salud pública, los resultados publicados no ofrecen referencias a los distintos tipos de hábitat. Por ello, hasta ahora, resulta muy difícil ofrecer una imagen de conjunto de lo ocurrido en las primeras fases de la pandemia en el medio rural en España, y en especial en lo que concierne a la población dependiente<sup>68</sup>, siendo, en cambio, bastante preciso el retrato de las ciudades que, sobre todo en los primeros meses de la crisis, fueron golpeadas con mayor crudeza por el nuevo coronavirus.

En definitiva, el sistema de atención a la dependencia se encuentra en un momento decisivo de su desarrollo. La crisis sanitaria y sus efectos en la población de más edad, así como en el propio SAAD, ha revelado la necesidad de abordar una revisión profunda de este sistema, afrontando cambios estructurales y reconsiderando su financiación, claramente insuficiente para dar cobertura digna a la población con necesidad de apoyo. Por eso mismo, afrontar las necesidades específicas de la población en situación de dependencia en el entorno rural, donde confluyen la elevada prevalencia y la insuficiencia de la red de servicios de atención, parece especialmente oportuno.

En este sentido, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, aún en fase de consulta, reconoce en sus directrices la necesidad de impulsar el sistema de atención a las personas con problemas de autonomía en las zonas con especiales requerimientos por sus condiciones demográficas. En las líneas de acción que corresponderán a los distintos departamentos ministeriales prevé una serie de medidas desde el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, entre las que algunas ya están siendo adoptadas.

68. Desde marzo de 2020 el IMSERSO publica todos los meses información actualizada sobre el exceso de mortalidad en la población con dependencia, así como sobre los efectos del COVID-19 en el SAAD, pero no ofrece datos relativos a los entornos rural y urbano.

Así, el Real Decreto de oportunidades en el empleo 2019, incluyó una medida de protección social como es la recuperación de la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores familiares de las personas en situación de dependencia a cargo de la Administración General del Estado, aliviando la carga de los cuidadores, sobre todo mujeres, que atienden a sus familias en especial en zonas con problemas demográficos.

También reconoce la necesidad de avanzar en la configuración del catálogo de servicios y prestaciones del SAAD, mediante la aprobación del Real Decreto que permita incorporar la prestación de teleasistencia avanzada y que defina la figura del asistente personal en términos de delimitación, perfil y necesidades formativas.

Por otro lado, El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y las comunidades autónomas han aprobaron en enero de 2021 el Plan de Choque de Dependencia, que aumenta la financiación, con un incremento de hasta 3.600 millones de euros hasta 2023, que incluye una subida de las cuantías del nivel mínimo del 17,4 por 100 y la recuperación del nivel acordado.

El acuerdo establece objetivos prioritarios de mejora del SAAD para los próximos años, entre los que cabe destacar la reducción sustancial de la lista de espera y los tiempos de tramitación de las solicitudes, asegurar unas condiciones laborales de las personas que trabajan en el SAAD, y la introducción de mejoras en los servicios y prestaciones para garantizar la atención de calidad a las personas dependientes, preferiblemente mediante servicios profesionales.

El acuerdo contempla también medidas concretas como la regulación de la figura profesional del asistente personal a lo largo de 2021, y el reconocimiento como derecho subjetivo el acceso al servicio de teleasistencia para todas las personas dependientes con grado reconocido que vivan en su domicilio, con el objetivo de su plena efectividad en 2022.

Por otro lado, asume el compromiso de que la mesa de diálogo social pacte propuestas para la revisión del Acuerdo de acreditación de centros y servicios del SAAD, que se remitirán para su consideración por el Consejo Territorial. Esta revisión incluirá mejoras que refuercen la calidad de los servicios, las condiciones laborales de las personas que trabajan en ellos; así como la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de estándares de calidad, incluyendo el posible incremento de los precios de concierto vinculados a la mejora de los estándares de calidad en la atención y el empleo.

De acuerdo con el eje 8 del PMRD, las políticas sociales en áreas demográficamente desfavorecidas deben procurar una especial atención a las necesidades derivadas del mayor envejecimiento de la población rural, y sus implicaciones en la prestación de los servicios sociosanitarios y asistenciales a las personas mayores.

---

*Planteamientos sobre dependencia en el eje de bienestar y cuidados del PMRD*

---

Como la atención a la dependencia debe abordarse desde la perspectiva de la continuidad entre la atención sanitaria y los servicios sociales, porque las situaciones de vulnerabilidad en la población de más edad derivan casi siempre de procesos de deterioro de la salud, parece oportuno ligar las dos dimensiones del bienestar. Para ello, el Plan prevé, como ya se ha dicho, activar el Fondo de cohesión sanitaria, y reforzar los recursos humanos en el SNS para paliar el desequilibrio territorial de profesionales de la salud, permitiendo mayor flexibilidad en zonas de difícil cobertura.

En lo concerniente a la atención a la dependencia en sentido estricto, el PMRD prevé en este eje afrontar la evaluación de la situación actual de las políticas de cuidados, y especialmente del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Esta evaluación deberá contener un apartado específico para analizar las diferencias entre los entornos urbanos y rurales, crucial en la evaluación del funcionamiento del sistema y la detección de necesidades no cubiertas.

**RECUADRO 9. MEDIDAS SOBRE DEPENDENCIA INCLUIDAS EN EL EJE 8 DEL PMRD  
(BIENESTAR SOCIAL Y ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS)**

- Creación de una red de pequeños municipios y áreas de riesgo demográfico por la igualdad de trato, la inclusión y la diversidad.
- Plan de apoyos y cuidados de larga duración: desinstitucionalización, equipamientos y tecnología.
- Plan de modernización de los servicios sociales: transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia.
- Plan España país accesible.
- Campaña audiovisual para visibilizar y fomentar el compromiso de la economía social con la España despoblada.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico.

## **CAPÍTULO III**

### PATRIMONIO AMBIENTAL, HISTÓRICO Y CULTURAL, CLAVES PARA EL DESARROLLO RURAL



## 1. Medio ambiente y desarrollo rural

La UNESCO (Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural) ha venido constatando desde 1972 la estrecha relación entre las dimensiones natural y cultural del patrimonio a través de sucesivas conferencias mundiales o cumbres de la Tierra, y recientemente de los compromisos internacionales asumidos en la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible, que vincula diversos elementos ambientales a la conservación del patrimonio natural.

La coyuntura de emergencia climática junto a la reciente crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19, han reforzado la necesidad de avanzar en un desarrollo rural más sostenible, aprovechando el hecho de que los sectores agro-ganadero y pesquero han ganado visibilidad como actividades esenciales, claves en la consecución de los ODS globales y nacionales (el sector agroalimentario aporta el 11 por 100 del PIB en España, país que ocupa el octavo puesto como exportador de alimentos en el mundo y el cuarto en el ámbito europeo). Al respecto, la Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas ha identificado retos transversales a la totalidad de la cadena alimentaria relacionados con los 17 ODS, destacando el fomento del consumo responsable y reducción del desperdicio alimentario, la promoción de la gestión sostenible del agua y eficiencia energética, la formación en sostenibilidad y derechos humanos o el impulso de innovaciones y tecnología sostenibles<sup>69</sup>, de forma que el avance disruptivo de la digitalización se plantea como una herramienta a la hora de poner en práctica soluciones que permitan afrontar esos retos en el sector primario.

España es uno de los países con mayor diversidad biológica de la Unión Europea, con más de 8.000 especies vegetales (alrededor del 85 por 100 del total de la Unión Europea) y aproximadamente la mitad de las 142.000 especies animales estimadas en Europa, albergando 120 hábitats de interés comunitario de los 197 que recoge la Directiva Europa de Hábitats. Además, es el país europeo más rico en agrobiodiversidad y posee una importante diversidad de razas ganaderas (185 razas reconocidas oficialmente).

69. AINIA, *Guía sectorial en ODS, Sector Agroalimentario* (2019).

El papel positivo de la agricultura en la conservación y mejora de la biodiversidad está ampliamente reconocido. De hecho, gran parte de los espacios protegidos, que cubren el 18 por 100 del territorio terrestre de la Unión Europea y el 27 por 100 en España, son netamente agrarios, por lo que para el mantenimiento de los valores ecosistémicos será necesario mantener la actividad agraria. Concretamente, de los más de 14 millones de hectáreas que ocupa la Red Natura 2000 en España, unos 6 millones tienen uso agrícola (10 millones ha si se añaden los 4 millones destinadas a prados y pastos), es decir, casi el 72 por 100 de la superficie de Natura 2000 sustenta algún tipo de uso agrario. Así pues, el mantenimiento y conservación de una serie de especies y ecosistemas dependen de la continuación de prácticas agroganaderas apropiadas y sostenibles.

En todo caso, la gestión sostenible de los agrosistemas, estructura básica del patrimonio agrario, permite la conservación del patrimonio agrario, agregando las dimensiones sociales, económicas, culturales o políticas más allá de criterios meramente biológicos, en un modelo que prioriza la eficiencia ecológica. Ello, unido a iniciativas orientadas a impulsar el comercio de proximidad o a la promoción de una alimentación saludable, contribuirá tanto a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030<sup>70</sup> como a la revitalización del sector.

La crisis actual ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la transición ecológica, como elemento clave en la fase de reconstrucción, y desde esa perspectiva las

---

*Un sector clave para combatir el cambio climático*

---

áreas rurales resultan cruciales. Por un lado, porque los sectores de actividad con mayor presencia en el medio rural, como el agro-ganadero, tienen potencial para reducir las emisiones de GEI, que en 2019 alcanzaron un 12,5

por 100 sobre el total, como demuestra la caída interanual del 1,4 por 100, debido en buena parte a las menores emisiones derivadas de la gestión de suelos agrícolas (por un menor uso de fertilizantes inorgánicos y aplicación de urea)<sup>71</sup>; y, por otro, porque los entornos rurales aglutinan la mayor parte de la tierra, el agua y otros recursos naturales fundamentales para la absorción del CO<sub>2</sub>. Resulta, por tanto, prioritario reducir las emisiones de las que son responsables las actividades señaladas, pero salvaguardando la biodiversidad y la actividad económica de las áreas rurales, y ofreciéndoles vías de desarrollo sostenible.

En el marco del Acuerdo de París y la Agenda 2030, España ha adquirido claros compromisos relativos a la reducción de emisiones del conjunto de la economía en al menos un 20 por 100 respecto a 1990, alcanzar un 35 por 100 de renovables en el

70. Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan actividades excluidas de su ámbito de aplicación.
71. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Avance de emisiones GEI correspondiente a 2019 (nota informativa, julio de 2020).

consumo final de energía (y al menos un 70 por 100 en el caso del sistema eléctrico), y reducir el consumo de energía primaria en, al menos, un 35 por 100 hacia 2030, para conseguir la neutralidad climática en 2050<sup>72</sup>. Hay que señalar al respecto que entre 2007 y 2019 España ha registrado una caída del 32,3 por 100 en el total de emisiones GEI, y del 7,1 por 100 en el caso de las actividades agrícolas, forestales y pesqueras, que en todo caso representan un 12,5 por 100 sobre el total, y se trata de sectores con gran potencial para reducir estas emisiones, sirviendo frecuentemente como sumidero de carbono.

Este sector afronta los retos asociados a las variaciones en el régimen climático. Según la AEMET, de los diez años más cálidos desde el comienzo de la serie de temperatura de España, seis pertenecen a la década 2011-2020, habiéndose alcanzado en 2019 una temperatura media de 15,9 °C, que supera en 0,8 °C el valor medio anual en el periodo de referencia (1981-2010). Respecto a la precipitación se constata una fuerte variabilidad espacial y estacional en España, mostrando en los últimos cinco decenios una disminución moderada. Además, la demanda evaporativa aumentó en las últimas cinco décadas (+24,4 mm por decenio), principalmente en los meses de verano. Así, las tendencias climáticas observadas en España sugieren claramente un escenario más cálido y seco en comparación con décadas pasadas, que incide también en el calentamiento de los océanos, cuya estratificación en aumento provoca la desoxigenación de las aguas, mientras la mayor concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera está incrementando la acidificación<sup>73</sup>.

Entre los principales riesgos ambientales derivados del aumento progresivo de las temperaturas destacan los incendios forestales, cuya evolución, como señalaba el Informe CES 1/2018, fue a la baja entre 2004 y 2014 en términos de número de siniestros y superficie afectada. En 2020, sin embargo, aumentó la superficie afectada un 39,6 por 100 respecto a 2014, arrasándose 65.923 ha, y se registraron 19 grandes incendios (superficie mayor de 500 ha), 12 más que en 2014, lo que sugiere la necesidad de reforzar las actuaciones orientadas a su prevención y optimizar la capacidad de respuesta.

Todo ello tiene claras repercusiones en la productividad del sector primario. En todo caso, los efectos, aunque evidentes, en ocasiones son contrapuestos y no uniformes en las regiones españolas (recuadro 10).

Las medidas adoptadas en el medio rural desde finales de 2019 se orientan a la sostenibilidad económica, ambiental y sociocultural de los sectores agropecuario, forestal y pesquero, desde las perspectivas de lucha contra el cambio climático y la adopción de una economía circular, favoreciendo de forma simultánea una transición justa en las comarcas más afectadas por el avance hacia una economía baja en carbono. Destaca entre ellas el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030,

72. Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, remitido a las Cortes Generales por el Consejo de Ministros de 19 de mayo de 2020.

73. Agencia Estatal de Meteorología, *Informe sobre el estado del clima en España en 2019*.

**RECUADRO 10. IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PRODUCCIÓN AGRO-GANADERA Y PESQUERA EN ESPAÑA**

**Agricultura**

- Daños y/o pérdidas de cosechas por el incremento en la demanda de agua y la disminución de la disponibilidad del recurso.
- Perturbaciones de la producción por fenómenos meteorológicos extremos.
- Disminución del rendimiento de cultivos de secano por mayor demanda evapotranspirativa y estrés hídrico por aumento temperatura.
- Pérdidas y/o daños de cultivos y cosechas por aumento lluvias torrenciales frecuentes y violentas.
- Mayor variabilidad de producción agrícola y menor estabilidad del sector por oscilación del clima.
- Cambios comportamiento plagas y enfermedades.
- Erosión y degradación del suelo por mayor torrencialidad e intensidad de precipitaciones.
- Aumento de vulnerabilidad de suelos agrarios y los sistemas de regadío a la salinización.
- Aumento de costes de producción relacionados con mayor demanda hídrica en sistemas de regadío (energía, mano de obra, etc.).
- Reducción del área cultivable por la subida del nivel medio del mar en determinadas zonas.
- Desplazamiento hacia el norte de zonas adecuadas para determinados cultivos (maíz, trigo, cebada y los hortícolas).
- Mayor competitividad de algunas zonas de agricultura en detrimento de otras.
- Niveles aceptables contratación seguros agrarios.
- Aumento superficie apta cultivable por mayor periodo libre de heladas.
- Aumento de tasas fotosintéticas de algunos cultivos y acortamiento de los ciclos vegetativos.

**Ganadería**

- Afección del ganado por estrés térmico debido al aumento de las temperaturas y superar los umbrales de confort térmico.
- Mortalidad animal por incremento de situaciones de estrés térmico.
- Merma de producción ganadera por malestar animal y desajuste de las dietas que reducen la ingesta del ganado.
- Reducción de la disponibilidad de pastos por endurecimiento del régimen de sequías.
- Reducción de la disponibilidad de pastos debido al aumento de la frecuencia e intensidad de las lluvias torrenciales.
- Reducción de la capacidad de carga de los pastizales como consecuencia de la menor productividad de pastos.

- Afección al sector del seguro ganadero debido al aumento del número de cabezas ganaderas afectadas por estrés calórico.
- Aumento de costes de producción con objeto de mantener en condiciones adecuadas de hidratación, ventilación y temperatura al ganado en explotaciones intensivas.
- Reducción de diversidad de especies ganaderas y dificultades para adaptarse de manera natural al cambio climático. Esto puede desembocar en su extinción.
- Cambio en los patrones de plagas y enfermedades debido a cambios en el régimen de temperaturas y precipitación.

### **Pesca**

- Disminución de producción primaria asociada a una mayor estratificación de la columna de agua. Cambios en la comunidad planctónica que reducen la exportación de carbono orgánico por sedimentación, y la capacidad del mar para absorber CO<sub>2</sub>.
- Episodios de mortandad masiva y aumento de las tasas de mortalidad debido al calentamiento del agua.
- Regresión en distribución, o incluso desaparición de especies de aguas frías, y expansión de especies de aguas cálidas.
- Declive de muchas especies que aportan estructura al ecosistema y favorecen la biodiversidad.
- Cambios en la fenología de muchas especies.
- Efectos sobre el crecimiento, reproducción y supervivencia de las primeras fases vitales.
- Aunque los niveles actuales de pH no tienen efectos significativos en la actualidad, los niveles proyectados para el siglo XXI podrían tener efectos importantes sobre el ecosistema.
- El cambio climático podría estar influyendo en el aumento de blooms de plancton gelationso y en el asentamiento y desarrollo de especies invasoras.
- Interacciones complejas y singergias entre los distintos efectos y perturbaciones.
- Muchos de estos cambios llevan asociada una importante pérdida de diversidad genética y reducción de la biodiversidad.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, jornada *El sector agrario frente al cambio climático* (ENESA, 19.11.2019). Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Cambio climático en el medio marino español: impactos, vulnerabilidad y adaptación, 2016.

que recoge algunas actuaciones orientadas a la reducción de emisiones en estos sectores, y a la mejora de sumideros forestales (recuadro 11).

El Pacto Verde Europeo señala la necesidad de garantizar una mayor utilización de prácticas sostenibles, como agricultura de precisión, agricultura ecológica, agro-ecología, o agro-silvicultura, y adoptar normas más estrictas en materia de bienestar animal. Además, se compromete a desarrollar el potencial de productos pesqueros sostenibles como fuente de alimentos con baja emisión de carbono. Esta ambición se

**RECUADRO 11. MEDIDAS RECOGIDAS EN EL PNIEC PARA EL SECTOR PRIMARIO****Medidas orientadas a la reducción de emisiones GEI**

- a.1) Fomento de rotaciones de cultivos herbáceos de secano, que incluyan leguminosa y oleaginosa, y sustituyan el monocultivo de cereal.
- a.2) Ajuste del aporte de nitrógeno a las necesidades del cultivo, de forma que se utilicen fertilizantes orgánicos e inorgánicos en las dosis y momentos adecuados.
- a.3) Vaciado frecuente de purín en alojamientos de porcino, al menos una vez al mes, lo que reduciría las emisiones de NH<sub>3</sub>, CH<sub>4</sub> y N<sub>2</sub>O.
- a.4) Cubrimiento de las balsas de purines, que podría reducir en más de un 90 por 100 las emisiones de NH<sub>3</sub> y los olores.
- a.5) Separación sólido-líquido de purines, que mejora la gestión de los estiércoles, facilita tratamientos posteriores y disminuye las emisiones de GEI.
- a.6) Fabricación de compost a partir de la fracción sólida del purín, con lo que se reducen las emisiones de NH<sub>3</sub>.

**Medidas orientadas a la mejora de sumideros forestales**

- a.1) Regeneración de sistemas adehesados: para que sean considerados sistemas silvo-pastorales y contabilicen plenamente el efecto sumidero.
- a.2) Fomento de choperas y especies autóctonas en sustitución de cultivos agrícolas en zonas inundables, medida orientada a impulsar el efecto sumidero forestal mediante el desarrollo preferente de formaciones y especies autóctonas y estructuralmente complejas.
- a.3) Creación de superficies forestadas arboladas.
- a.4) Ejecución de labores silvícolas para prevención de incendios forestales, ya que resulta indispensable incrementar la atención hacia labores preventivas que contribuyan a disminuir los riesgos y a facilitar las tareas de extinción.
- a.5) Pastoreo controlado en áreas estratégicas para prevención de incendios forestales.
- a.6) Fomento de gestión forestal sostenible en coníferas, aplicación de régimen de claras para aumentar el carbono absorbido.
- a.7) Restauración hidrológico-forestal en zonas con alto riesgo de erosión, medida que comprende el conjunto de actuaciones para la conservación, defensa y recuperación de la estabilidad y fertilidad de los suelos, la regulación de escorrentías, la consolidación de cauces y laderas, la contención de sedimentos y, en general, la defensa del suelo contra la erosión, actuaciones que consiguen retener el carbono orgánico de los suelos así como otros efectos sinérgicos de protección edáfica.

Fuente: Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, remitido a la Comisión Europea en marzo de 2020.

ha plasmado y concretado en las Estrategias Europeas sobre Biodiversidad y «De la granja a la mesa»<sup>74</sup>, según las que al menos el 25 por 100 de las tierras agrícolas de la Unión Europea debe dedicarse a la agricultura ecológica de aquí a 2030. En el caso de España se constata, como ya hiciera el Informe CES 1/2018, un aumento sostenido de la producción ecológica, con una superficie dedicada que alcanzó los 2,35 millones de ha en 2019, un 4,8 por 100 respecto al año anterior, alcanzando un 9,3 por 100 de la superficie agraria útil (SAU) española.

Siendo evidente el alto potencial de reducción de emisiones en los sectores agro-ganadero y pesquero, mediante una gestión sostenible de pastizales, suelos agroforestales y zonas marinas, el Ministerio reconoce la necesidad de desarrollar e implantar medidas efectivas de aumento de la capacidad de absorción edáfica, así como de aprovechamiento sostenible de los recursos marinos, aplicando una política de tolerancia cero a las prácticas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada<sup>75</sup>. Además, se considera clave mejorar el conocimiento de los impactos, vulnerabilidades y medidas de adaptación específicas del sector en el territorio español, concretamente en aspectos como la biodiversidad, la conservación de razas autóctonas y variedades locales, los modelos de gestión, la evaluación de medidas adoptadas o el cálculo integrado de los costes económico de las actuaciones enfocadas a la adaptación, mejorando la formación de agricultores, ganaderos y pescadores para optimizar la gestión ambiental del sector, como así también lo señala la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde, que entre sus recomendaciones y líneas de acción incluye la restauración de los agrosistemas y ecosistemas marinos<sup>76</sup>.

El Plan Estratégico de España para la Política Agraria Comunitaria post-2020, desarrollado en coordinación con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las comunidades autónomas, las organizaciones agrarias, las cooperativas agroalimentarias y las organizaciones medioambientales<sup>77</sup>, y abierto a la participación del conjunto de la sociedad, tiene por objeto esta-

---

*Plan Estratégico de  
España para la PAC  
post-2020 y otras  
medidas*

---

- 74. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, *Estrategia de la Unión Europea sobre Biodiversidad de aquí a 2030*, COM (2020) 380 final, y *Estrategia «De la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.
- 75. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Subgrupo de Trabajo del Objetivo Específico 4 «Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible» (documento para facilitar el trabajo de elaboración del Plan Estratégico de la PAC post-2020, en proceso de elaboración de la Fase II: Estrategia de intervención), 17.06.2020.
- 76. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (aprobada en Consejo de Ministros de octubre de 2020).
- 77. Concretamente participan las 17 comunidades autónomas, las organizaciones de productores agrarios (ASAJA, UPA, COAG), cooperativas agro-alimentarias de España (CCAE), industria y distribución (FIAB, ASEDAS, ANGED, ACES), organizaciones medioambientalistas (WWF España, SEO BirdLife, Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción), y el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO).

blecer los detalles de las intervenciones o medidas de la nueva PAC en el ámbito nacional. El proceso ha finalizado la fase I, de diagnóstico y análisis de necesidades, y actualmente trabaja en la priorización de necesidades, ecoesquemas y condicionalidad reforzada, en la denominada Estrategia de intervención o fase II.

El objetivo fundamental de la reforma de la PAC es conseguir que el sistema agrario europeo alcance el paradigma de producir con menos recursos y contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia medioambiental. Para ello, el acuerdo del Marco Financiero Plurianual alcanzado el 21 de junio de 2020 establece que el 40 por 100 del gasto presupuestario de la PAC debe tener repercusión ambiental y climática, objetivo que deriva del compromiso europeo de aplicar el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

En este sentido, en la PAC post-2020 la denominada «arquitectura verde» será un aspecto clave. Así, las ayudas estarán a disposición, por un lado, de los agricultores que cumplan la definición de *agricultor genuino* que cada país adopte; pero además estarán sujetas a la *condicionalidad reforzada*, es decir, el cumplimiento de una serie de buenas prácticas agrarias y medioambientales, y de requisitos legales en materia de clima y medio ambiente, salud pública, sanidad animal y vegetal y bienestar animal, aspecto de obligado cumplimiento y más exigente que la condicionalidad de la PAC 2014-2020.

Junto a ello entrarán en juego los denominados eco-esquemas, pagos anuales a los agricultores que acepten compromisos en materia medioambiental que vayan más allá de la condicionalidad reforzada, configurados como una nueva intervención incluida en el primer pilar de la PAC (fondo FEAGA), basada en prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, que deben responder a objetivos específicos relativos al cambio climático y la energía sostenible; el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de los recursos naturales; y la protección de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, y la conservación de los hábitats y los paisajes. En el ánimo de facilitar la elaboración del Plan Estratégico de la PAC post-2020, el MAPA propone un conjunto de medidas que pueden constituirse como eco-esquemas (recuadro 12).

En todo caso, la variabilidad climática y orográfica de España conlleva una gran diversificación de sistemas productivos y realidades territoriales a los que sería necesario adaptar los eco-esquemas. En lo que hace a la protección de la biodiversidad, los eco-esquemas incluidos en el Plan Estratégico Nacional de la PAC contemplan complementos para las explotaciones ubicadas en la Red Natura 2000, lo que podría compensar a los agricultores y ganaderos de las posibles limitaciones derivadas de los Planes de gestión de estos espacios orientados a la conservación de la biodiversidad, suponiendo así una oportunidad para la mejora de las explotaciones agrarias ubicadas en estas áreas.

Respecto a la identificación de perceptores de ayudas, sería conveniente priorizar a aquellos que respondan a la definición de agricultor profesional o agricultor genuino,

**RECUADRO 12.** PROPUESTA DE OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y NECESIDADES ASIGNADAS A CADA ECO-ESQUEMA, SEGÚN SU PRIORIZACIÓN

| Necesidades | Objetivos específicos  | Eco-esquemas |     |     |     |     |     |     |
|-------------|--|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|             |  | EE1          | EE2 | EE3 | EE4 | EE5 | EE7 | EE8 |
| OE5.8       | Reducir emisiones PM2,5  |              |     |     |     |     |     |     |
| OE5.9       | Prevenir emisión de PM2,5 procedente de incendios forestales   |              |     |     |     |     |     |     |
| <b>OE 6</b> |  |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.1       | Mantener diversidad agrícola, ganadera y forestal. Asegurar uso sostenible de recursos genéticos   |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.2       | Reducir declive de poblaciones de aves de medios agrarios  |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.3       | Mantener hábitats fauna silvestre zonas agrícolas. Mejorar sostenibilidad actividad agropecuaria y forestal Red Natura 2000                  |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.5       | Conservar y mejorar sistemas de alto valor natural (SAVN)  |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.6       | Mejorar heterogeneidad de paisajes agrícolas y elementos naturales de conectividad   |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.7       | Impulsar acciones para conservación insectos polinizadores   |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.9       | Compatibilizar presencia de grandes carnívoros con aprovechamientos agrarios   |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.10      | Fomentar producción agraria sostenible (por ejemplo, agricultura ecológica)  |              |     |     |     |     |     |     |
| OE6.11      | Mejorar conocimiento de prácticas agrícolas, ganaderas y forestales para conservación de biodiversidad, así como información y asesoramiento |              |     |     |     |     |     |     |

Eco-Esquema 1. Pastoreo extensivo: mejora en la gestión de pastos, evitando el sobre pastoreo, Eco-Esquema 2. Implantación y mantenimiento cobertura vegetal viva en cultivos; evitar erosión del suelo, reducir mineralización de materia orgánica y uso de combustibles fósiles, Eco-Esquema 3. Incorporación al suelo de restos poda en cultivos leñosos: para reducir emisión particulas, carbono negro y CO<sub>2</sub>, Eco-Esquema 4. Fomento de rotaciones con cultivos mejorantes; para mejorar suelo, reducir uso de fertilizantes y productos fitosanitarios, Eco-Esquema 5. Fomento aplicación de planes individuales de fertilización: para que los agricultores ajusten nutrientes a necesidades de cultivo, Eco-Esquema 6. Fomento de aplicación de planes individuales uso sostenible productos sanitarios; para reducir riesgos y efectos perniciosos sobre medio ambiente, Eco-Esquema 7. Implantación y conservación de matorrales, islas de vegetación, correderas multifuncionales; para favorecer biodiversidad, en especial poblaciones de insectos y aves, Eco-Esquema 8. Participación en programas individuales o colectivos de valorización energética de estiércoles de rumiantes y equino y biomasa vegetal; para reducir emisiones de metano y amónico.

Priorización de necesidades:

- +++
- ++
- +

Fuente: elaboración propia a partir de documentos EcoEsquemas y Propuesta de priorización de necesidades del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, EcoEsquemas (26 de febrero de 2020). [https://www.mapagob.es/pac/post-2020/documentoecochemas\\_tcm30-535716.pdf](https://www.mapagob.es/pac/post-2020/documentoecochemas_tcm30-535716.pdf).

y cara a facilitar una distribución equitativa de los fondos independiente del tamaño de la explotación, podría abordarse el establecimiento de techos de importes, mecanismos de regresividad, o un límite de eco-esquemas por explotación, para evitar la equiparación de los fondos por parte de grandes explotaciones, contemplándose, además, el aporte de un complemento a las zonas desfavorecidas (aisladas, de difícil acceso o con limitaciones naturales). En relación a otros aspectos contemplados como requisitos, como la llevanza de un cuaderno electrónico de explotación, o la contratación de un servicio de asesoramiento técnico, sería conveniente acotar de forma reglamentaria tanto la definición como los sistemas de gestión y control. Finalmente, y ante la preocupación e incertidumbre que se está generando en algunos ámbitos, podría abordarse la posibilidad de realizar un informe de seguimiento del impacto socioeconómico y ambiental de la nueva PAC.

El nuevo enfoque de planificación estratégica en la PAC se acompaña de un conjunto de indicadores para la evaluación y posible modificación de los Planes, que permitirá el seguimiento continuo de las variables incluidas así como el progreso en la consecución de los resultados previstos.

Con la publicación de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA), se fijó el 22 de diciembre de 2015 como fecha para el alcance de determinados objetivos ambientales (art. 4) por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. La histórica presión por el uso del agua en los países mediterráneos, y especialmente en buena parte de España, ha condicionado que la planificación hidrológica por cuencas incorpore entre sus objetivos los que persiguen satisfacer las demandas de agua, cuestión que ha centrado parte de la discusión en el proceso, si bien el logro de los objetivos ambientales es ineludible, como obligación jurídica que responde a la aplicación de criterios de sostenibilidad, y requerirá modificaciones que permitan actualizar la gestión del agua en España en cumplimiento de lo establecido por la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015), promotora de cambios en las actuales tendencias de consumo y producción. El Informe de la Comisión Europea sobre los segundos PHC incluye recomendaciones orientadas a alcanzar objetivos ambientales aún no plenamente satisfechos (recuadro 13).

---

*Evaluación europea de los PHC de 2.º ciclo (2015-2021)*

---

Los PHC de segundo ciclo de planificación (2015-2021), actualmente en vigor, darán lugar a los planes hidrológicos de tercer ciclo (2021-2027) que incorporarán los ajustes pertinentes. Este proceso, desarrollado en cada demarcación hidrográfica, se divide en tres etapas: documentos iniciales del proceso, esquemas de temas importantes (ETI) de la demarcación, y preparación del Plan Hidrológico, de las que las dos primeras han finalizado en las demarcaciones intercomunitarias y en la mayor parte de las intracomunitarias, recayendo la competencia de su elaboración y publicación en las comunidades autónomas.

**RECUADRO 13.** RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA A LOS PHC DE 2.º CICLO

- Aumentar la información relativa a las presiones ambientales: la identificación de las principales presiones agrícolas para la calidad y cantidad del agua (contaminación difusa, cambios hidromorfológicos y captaciones superficiales y subterráneas de agua), aún no está completa en los nuevos PHC. Según el análisis de deficiencias del informe, los PHC recogen las medidas o inversión para alcanzar los objetivos ambientales en cada cuenca, excepto en el caso de las captaciones.
- Garantizar el control sobre la contaminación difusa: los PHC deben recoger una evaluación específica de su contribución a los objetivos de la DMA en el ámbito de la contaminación difusa, teniendo en cuenta la necesidad de que las medidas adoptadas no se limiten a las zonas vulnerables a nitratos.
- Incorporar los costes medioambientales de los servicios relacionados con el agua: la mayor parte de los PHC incluyen una estimación de costes, así como una justificación de las subvenciones (para fines de reutilización y desalinización) y de la no aplicación de recuperación de costes (art. 9.4 DMA), basada en criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, la preservación del paisaje, evitar la erosión y desertificación, reducir el éxodo rural, o el apoyo a la industria agroalimentaria o al empleo en zonas rurales. Respecto a la fijación de precios del agua, se aplican instrumentos basados en los costes ambientales, aunque existen deficiencias en lo relativo a la autocaptación de aguas subterráneas y la contaminación difusa; además, solo un porcentaje limitado de zonas de regadío cuenta con sistemas de medición. No se aprecian cambios en el tratamiento de la recuperación de costes, y su armonización en aplicación del principio «quien contamina paga» respecto a los PHC de primer ciclo.
- Adaptación a la sequía y cambio climático: todas las demarcaciones los PHC de segundo ciclo han tenido en cuenta la perspectiva de cambio climático para fijación de objetivos, selección de medidas de adaptación, seguimiento de cambios y evaluación de presiones climáticas. Este aspecto se ha considerado también en la gestión de riesgo de inundación y sequías o escasez de agua, con la inclusión en todos los planes de cuenca de capítulos explicativos de la relación con otros planes centrados en estas cuestiones.

Fuente: Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Segundos Planes Hidrológicos de Cuenca-Estado miembro: España. *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE)* (SWD 2019, 42 draft).

*Economía circular*

El Pacto Verde Europeo [COM (2019) 640 final], hoja de ruta para alcanzar una economía sostenible, así como el nuevo Plan de Acción Europeo para la Economía Circular (marzo de 2020), introducen medidas orientadas a potenciar la durabilidad y reutilización de los materiales, combatir la obsolescencia, empoderar a los consumidores, promover el mercado de materias primas secundarias o impulsar modelos de circuito cerrado en las empresas manufactureras.

Como integrantes de la bioeconomía<sup>78</sup>, y desde un planteamiento de economía circular, los sistemas agrario, ganadero y pesquero afrontan el reto de alcanzar una producción alimenticia de mayor calidad, y menor impacto ambiental derivado de su producción (en términos de emisiones, uso del agua, residuos no valorizados o utilización de productos químicos) en toda la cadena de valor.

En su anterior informe sobre el medio rural el CES señalaba la necesidad de impulsar programas de investigación básica y aplicada en biotecnología y tecnología de alimentos, atendiendo para ello a la necesaria protección del medio ambiente e integración de la economía circular en sus procesos productivos, sobre la base de un Pacto por la Economía Circular firmado por los agentes sociales en septiembre de 2017.

Pues bien, la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2020 (EC 2020, junio de 2020), consolida esta y otras líneas, orientadas a cambiar el actual modelo económico caracterizado por el uso intensivo de recursos naturales y elevada presión medioambiental, por otro más sostenible en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantenga el mayor tiempo posible en el ciclo económico, aumentando así su eficiencia y competitividad. Su Plan de Acción (en proceso de información pública a la fecha de cierre de este informe) se orienta a reducir el impacto ambiental en determinados sectores, entre ellos el agro-ganadero y pesquero, en cuyo contexto el Ministerio de Agricultura ha desarrollado la Estrategia «Más alimento, menos desperdicio» dirigida a reducir el desperdicio alimentario, valorizar los alimentos desechados, y fomentar prácticas de consumo responsable.

La Estrategia EC 2020 considera que determinados aspectos, como la adaptación de los cultivos a las condiciones agroclimáticas y edáficas regionales, el impulso a las rotaciones de cultivos con especies mejorantes, el fomento de una alimentación animal a base de pastos y cultivos propios de la zona agroclimática que corresponda, o la promoción sistemas productivos extensivos y razas autóctonas, irían en la línea de resolver los problemas en origen, principio de prevención que rige la economía circular.

Asimismo, sostiene que, en el sector pesquero<sup>79</sup> deben impulsarse medidas de ordenación dirigidas a alcanzar una mayor sostenibilidad del recurso, como la valorización de descartes o la aplicación de políticas de desembarque. La renovación o modernización de los buques de pesca repercutiría en una mejora de la eficiencia energética y reducción de la emisión de GEI, y un control de la pesca o mejora de la recogida de datos favorecerían la protección y restauración de los ecosistemas acuáticos y la biodiversidad.

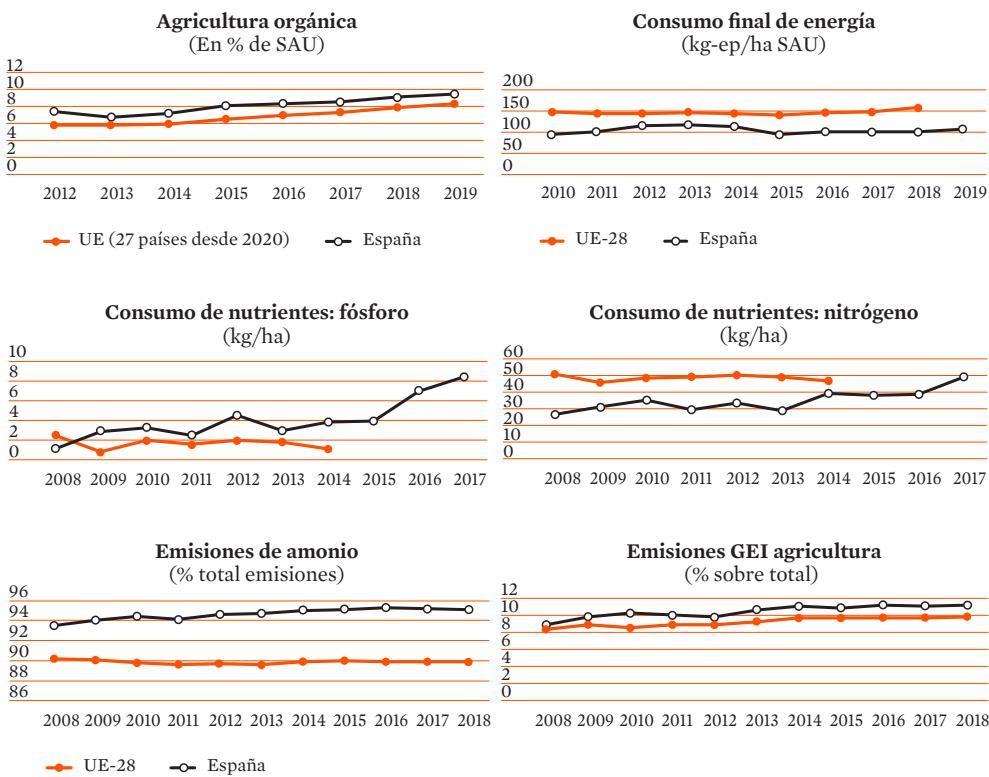
- 78. El término *bioeconomía* se refiere al sistema económico que utiliza los recursos biológicos de la tierra y el mar y los residuos como insumos para la producción de alimentos y piensos, así como para la producción industrial y energética y el uso de procesos biológicos en una industria sostenible (Estrategia Europea de Bioeconomía, 2012).
- 79. La iniciativa española Crecimiento Azul, de 2017, enmarcada en la Estrategia Europa 2020, también apoyaba el crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, y reconocía la importancia de los mares y océanos como motores de la economía por su potencial para la innovación y el crecimiento.

Siempre según EC 2020, en el ámbito de la acuicultura las mejoras se deben orientar hacia la modernización de las explotaciones, la valorización del producto, y la optimización del tratamiento de los residuos.

Los indicadores muestran para España comportamientos dispares. Así, en 2019 la agricultura ecológica alcanzaba un 9,6 por 100 sobre el total de superficie agraria útil, frente a un 8,5 por 100 de media europea, mientras el consumo de energía por hectárea era en España de 101,5 kg equivalentes de petróleo, frente a los 159,1 de media en UE-28. Otros indicadores sin embargo han progresado negativamente en España, como ocurre con el consumo de nutrientes (fósforo y nitrógeno), o las emisiones a la atmósfera tanto de amonio como de gases con efecto invernadero (gráfico 26).

El concepto de transición justa fue acordado en la 102 Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2013) para maximizar los beneficios de la transición ecológica en la Transición justa economía y minimizar los impactos negativos en la actividad económica, los trabajadores y la sociedad, y avanzó en 2015 hasta la adopción de una serie de Directrices orientadas a diseñar políticas nacionales hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles.

**GRÁFICO 26. INDICADORES DE ECONOMÍA CIRCULAR**



Fuente: Eurostat (última consulta 13 de mayo de 2021).

En julio de 2018, el Gobierno de España firmó un marco de asociación estratégica para implementar dichas Directrices, y el 22 de febrero de 2019 aprobó la Estrategia Española de Transición Justa, incluida en el Marco Estratégico de Energía y Clima, orientada a maximizar las ganancias sociales de la transformación ecológica y mitigar los impactos negativos de la transición ecológica. Es decir, paliar los efectos que el abandono progresivo de las energías convencionales ejerza sobre las regiones en las que estas hayan supuesto un motor económico y de empleo. El desafío pasa a ser una oportunidad para fomentar el empleo verde y reducir los elevados niveles de pobreza y exclusión social (en los que se encuentra el 26,1 por 100 de la población) registrados en España<sup>80</sup>. Como pone de manifiesto el propio documento, el abandono de explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales de modelo familiar descapitaliza el medio rural; se trata de un modelo vulnerable por las propias características de las explotaciones (tipo de producción, tamaño e intensidad de explotación, etc.), que sin embargo no está debidamente contemplado.

La Estrategia hace especial énfasis en la creación de empleo verde en el medio rural, en línea con las Estrategias Españolas contra la Despoblación o de Bioeconomía, mediante el impulso de energías renovables como biomasa o biogás para generar valor económico, o la activación de los mercados locales de productos y subproductos. La ganadería extensiva, la pesca artesanal o la gestión forestal constituyen nichos de empleo verde, en un país donde estos sectores, de relevancia internacional, están sufriendo importantes caídas de empleo por abandono de las explotaciones. Para su puesta en marcha la Estrategia incorpora los Convenios de Transición Justa, que afrontarán el desarrollo territorial integral en comarcas con dificultades para la transición energética y ecológica, aprovechando los recursos endógenos económicos, sociales y ambientales para la diversificación y especialización territorial<sup>81</sup>. Los convenios se han concebido como un proceso con amplia participación de actores, transparentes e inclusivos, donde debería reservarse un papel destacado para los interlocutores sociales.

Respecto a las alternativas consideradas para la reactivación de estos territorios, como el impulso de la generación de energía renovable, deberían establecerse las necesarias cautelas para impedir la retirada de terrenos altamente productivos a este desempeño, evitando así el acaparamiento de superficies imprescindibles para la producción alimentaria. En estos casos sería de especial aplicación el análisis del territorio y establecimiento de las necesarias sinergias y colaboraciones previstos en la metodología de elaboración de los convenios.

- 80. European AntiPoverty Network (EAPN), *El Estado de la Pobreza. España 2020 X Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión* (Informe AROPE 2020).
- 81. En cumplimiento del Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el periodo 2019-2027 (24 de octubre de 2018), así como del Acuerdo por una transición energética justa para centrales térmicas en cierre: el empleo, la industria y los territorios (abril 2020). Véase al respecto: Memoria CES 2019, págs. 177-179.

La Estrategia incorpora además un Plan de Acción Urgente 2019-2021, orientado a gestionar la pérdida de empleo prevista por el cese de actividad en las centrales térmicas de carbón que no hayan realizado las inversiones requeridas por la Unión Europea o en centrales nucleares sin plan de reconversión. De la implementación de la Estrategia Española de Transición Justa se encargará el recientemente creado Instituto para la Transición Justa<sup>82</sup>, organismo autónomo que trabajará en coordinación con otros competentes en el diseño de políticas y la promoción de la actividad económica, el empleo y la formación profesional.

El Pacto Verde Europeo incorporó la creación de un Mecanismo para una Transición Justa. A través de varios instrumentos del plan de inversiones y de un nuevo fondo específico, se espera movilizar al menos 100.000 millones de euros a través de apoyo financiero y asistencia técnica en las regiones afectadas, orientados a mitigar los costes sociales y económicos derivados de la transición hacia una economía climáticamente neutra mediante la diversificación de la economía y ayudas a la adaptación de la población activa, centrándose en los territorios y sectores más afectados por la transición<sup>83</sup>. En noviembre de 2020 el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo político sobre la propuesta concreta de la Comisión relativa al Fondo de Transición Justa (FTJ), que se dotará con 17.500 millones de euros y al que considera elemento clave del Pacto Verde Europeo y primer pilar del citado Mecanismo.

## 2. Patrimonio histórico y cultural

España cuenta con una ingente cantidad de recursos patrimoniales, cuya mayor parte se distribuye en el entorno rural, ofreciendo grandes posibilidades en términos de desarrollo y sostenibilidad territorial. Más allá de los elementos estrictamente monumentales, la huella depositada por las manifestaciones de las culturas locales en el territorio nacional se hace visible en un amplio complejo patrimonial, que incluye lo cultural, lo natural y el propio paisaje. Se trata de un elemento clave en la afirmación de las distintas identidades territoriales y en la cohesión social de las poblaciones locales, pero también de su potencialidad como factor de desarrollo económico, como se recordó en el Informe 1/2018. De ahí la relevancia de gestionarlo adecuadamente.

Además de la recuperación y conservación del patrimonio, la adjudicación de nuevas funciones a unos elementos históricos circunscritos principalmente al entorno rural, dotándolos de sentido en el presente, ha ido cobrando relevancia en las estrategias de recuperación y revitalización rural, con el fin de fijar población. En este sentido se han hecho progresos en las últimas décadas, avanzando notablemente en la protección

- 82. Real Decreto 179/2021, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Transición Justa, O.A.
- 83. Comisión Europea, *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible*, COM (2020) 21 final, y *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa*, COM (2020) 22 final.

y puesta en valor del patrimonio cultural material. La dimensión inmaterial está todavía menos protegida en términos relativos, pero ya no son infrecuentes las acciones desarrolladas sobre bienes de carácter etnológico (fiestas, gastronomía, festivales identificados con el pasado histórico) que dan especificidad a muchas zonas rurales.

En el primer caso hay que consignar el considerable esfuerzo realizado, con importantes inversiones dirigidas a la restauración y difusión del patrimonio cultural radicado en las zonas rurales, con el concurso de iniciativas europeas encaminadas a la recuperación para la puesta en valor de bienes culturales. Pero también cómo, a raíz del ajuste presupuestario derivado de la crisis económica y financiera de 2008-2012, se registró una notable caída de esas inversiones. Por otro lado, el modelo de recuperación y puesta en valor actual de este patrimonio, que surgió y se extendió a partir de los años noventa del pasado siglo, estaría agotándose, lo que aconsejaría introducir prácticas más innovadoras.

Sin embargo, añadir valor al elemento patrimonial solo es posible partiendo de una base de protección que garantice la conservación de los bienes. Dentro del régimen general de protección del Patrimonio Histórico en España existen tres niveles en función de la singular relevancia del bien: Patrimonio Histórico Español, inventario General de Bienes Muebles, Bienes de Interés Cultural. La protección de estos bienes implica una serie de derechos y obligaciones de los propietarios y titulares establecidas en la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español.

Integran el primer nivel (Patrimonio Histórico) todos los bienes inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, los sitios naturales, jardines y parques, que tengan un valor artístico, histórico o antropológico. Por su parte, el Inventario General de Bienes Muebles incluye a los bienes que guardan un notable valor histórico, arqueológico, científico, artístico, técnico o cultural, y que no hayan sido declarados de interés cultural. Por último, los Bienes de Interés Cultural (BIC), grado máximo de protección, lo constituyen aquellos bienes inmuebles y bienes muebles destinados a la instalación de archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, así como los bienes muebles custodiados en su interior. De igual manera, las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre los castillos, emblemas, cruces de término y otras piezas similares, al igual que hórreos o cabazos antiguos.

La gestión de toda esta trama de elementos patrimoniales se caracteriza por la descentralización, reconocida en la Constitución y los distintos estatutos de autonomía, lo que se traduce en una distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, quedando recogidos los deberes de la Administración del Estado en la citada Ley 16/1985. Así, las comunidades autónomas mantienen competencias en relación al patrimonio monumental de interés de la propia comunidad, existiendo a este respecto una profusa normativa autonómica.

Sin embargo, aunque la tutela de los elementos patrimoniales corresponde a las administraciones públicas, no puede olvidarse que su titularidad puede ser tanto pública como privada, pudiendo corresponder a la Iglesia, a entidades privadas o incluso a particulares, que igualmente están obligados a mantener, conservar y custodiar los bienes. Esta compleja realidad puede dificultar la correcta gestión de los recursos patrimoniales, llevando en muchas ocasiones a una atención insuficiente a las necesidades de conservación de elementos ubicados en zonas rurales, poniendo en riesgo su supervivencia y por ende, su disfrute público y su aprovechamiento como elementos dinamizadores de las economías locales.

De acuerdo con la información recogida en el Anuario de Estadísticas Culturales del Ministerio de Cultura, el conjunto de bienes inmuebles (se incluyen bienes tan

---

*Un importante capital patrimonial principalmente adscrito al ámbito rural*

---

dispare como iglesias, palacios, fábricas o molinos de viento) inscritos en el año 2019 como bienes de interés cultural alcanzó casi los 17.200, cifra algo inferior a la registrada cuatro años antes. El inventario recoge principalmente monumentos, que suponen casi el 80 por 100 de los bienes, y zonas arqueológicas, que representan el 13 por 100. Los conjuntos históricos y los sitios históricos tienen menor peso (5,4 y 2,6 por 100, respectivamente), siendo quizás los más relevantes 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. Es destacable, por otro lado, la gran variabilidad territorial, con un claro liderazgo de la Comunidad de Andalucía, que cuenta con más de 3.000 bienes declarados, Baleares (próxima a los 3.000) y Cataluña (más de 2.000).

En esta línea debe destacarse el papel desempeñado por el reconocimiento de carácter internacional, como 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), por cuanto que tienen como efecto un incremento de la sensibilización y en un mayor flujo de visitantes. 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 redunda en una mayor sensibilidad y preocupación por su mantenimiento y protección de amenazas como, entre otras, el expolio con cualquier fin<sup>84</sup>. 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, o más recientemente el expolio

84. Informe CES 1/2018.

de yacimientos subacuáticos que en muchas ocasiones oculta el turismo costero vinculado a prácticas deportivas, lo que constituye un verdadero reto en la protección del ingente patrimonio subterráneo y subacuático en España.

En lo que concierne a los bienes muebles inscritos, en 2019 se consideraron 23.400 (más de 15.500 declarados), lo que supuso un incremento del 3,6 por 100 sobre el año anterior, destacando las categorías de pintura, escultura, mobiliario y patrimonio bibliográfico. También en este caso Andalucía exhibe una posición privilegiada, puesto que con más de 5.000 bienes declarados, posee más del doble que Navarra, situada en segunda posición en este registro.

Desde el punto de vista de la importancia del patrimonio entre las prácticas culturales de la población en España, los datos<sup>85</sup> muestran un incremento notable a lo

**CUADRO 10. BIENES INMUEBLES INSCRITOS DECLARADOS COMO DE INTERÉS CULTURAL**

|                              | 2011          | 2015          | 2019          |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total</b>                 | <b>14.399</b> | <b>15.416</b> | <b>15.610</b> |
| Andalucía                    | 2.725         | 3.155         | 3.336         |
| Aragón                       | 633           | 659           | 710           |
| Asturias                     | 289           | 299           | 313           |
| Baleares                     | 2.880         | 2.914         | 2.896         |
| Canarias                     | 363           | 391           | 372           |
| Cantabria                    | 253           | 266           | 257           |
| Castilla y León              | 1.199         | 1.266         | 1.240         |
| Castilla-La Mancha           | 701           | 731           | 720           |
| Cataluña                     | 2.050         | 2.193         | 2.211         |
| Comunidad Valenciana         | 1.121         | 1.226         | 1.272         |
| Extremadura                  | 179           | 202           | 188           |
| Galicia                      | 636           | 690           | 688           |
| Madrid                       | 278           | 296           | 292           |
| Murcia                       | 442           | 465           | 456           |
| Navarra                      | 163           | 165           | 168           |
| País Vasco                   | 276           | 277           | 278           |
| La Rioja                     | 105           | 114           | 107           |
| Ceuta                        | 95            | 96            | 95            |
| Melilla                      | 11            | 11            | 11            |
| <b>Por categoría (total)</b> |               |               |               |
| <b>Total</b>                 | <b>16.409</b> | <b>17.302</b> | <b>17.199</b> |
| Monumento                    | 12.985        | 13.558        | 13.563        |
| Jardín histórico             | 89            | 91            | 82            |
| Conjunto histórico           | 951           | 970           | 929           |
| Sitio histórico              | 328           | 457           | 450           |
| Zona arqueología             | 2.056         | 2.226         | 2.175         |

Fuente: MCUD, Anuario de Estadísticas Culturales, 2020.

85. MCUD, Encuesta de hábitos y prácticas culturales en España, 2020.

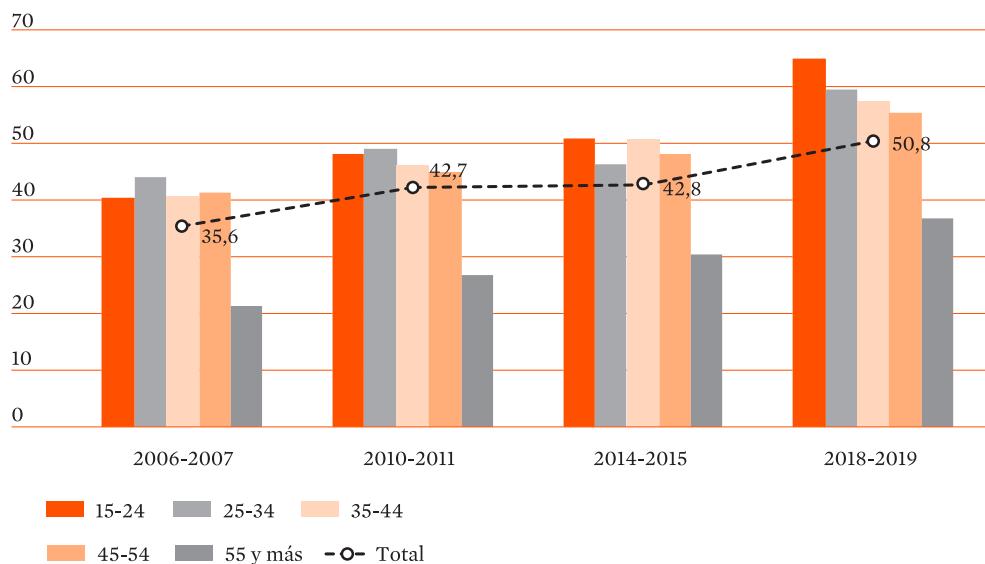
largo de los últimos diez años. Así, el número de personas que afirma haber realizado alguna visita a monumentos y yacimientos arqueológicos ha experimentado un aumento constante hasta situarse en el 50 por 100 de la población mayor de catorce años, aunque con diferencias destacables en función de la edad, siendo los más jóvenes los más asiduos. En efecto, la población comprendida entre los quince y los veinticuatro años registra la mayor frecuentación, lo que se explicaría, entre otras causas por la acción del sistema educativo, que incorpora visitas organizadas con fines didácticos.

**CUADRO 11. BIENES MUEBLES INSCRITOS DECLARADOS COMO DE INTERÉS CULTURAL**

|                              | 2011          | 2015          | 2019          |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total</b>                 | <b>10.580</b> | <b>13.385</b> | <b>15.535</b> |
| Andalucía                    | 4.117         | 4.930         | 5.008         |
| Aragón                       | 5             | 7             | 66            |
| Asturias                     | 3             | 4             | 4             |
| Baleares                     | 62            | 237           | 328           |
| Canarias                     | 770           | 1.563         | 1.743         |
| Cantabria                    | 6             | 24            | 31            |
| Castilla y León              | 113           | 134           | 137           |
| Castilla-La Mancha           | 2             | 82            | 169           |
| Cataluña                     | 422           | 565           | 469           |
| Comunidad Valenciana         | 396           | 3             | 876           |
| Extremadura                  | 48            | 233           | 312           |
| Galicia                      | 13            | 382           | 1.751         |
| Madrid                       | 487           | 498           | 543           |
| Murcia                       | 1.752         | 1.816         | 1.778         |
| Navarra                      | 2.287         | 2.809         | 2.229         |
| País Vasco                   | 97            | 98            | 91            |
| <b>Por categoría (total)</b> |               |               |               |
| <b>Total</b>                 | <b>12.134</b> | <b>20.370</b> | <b>23.400</b> |
| Pintura y dibujo             | 2.361         | 7.608         | 7.874         |
| Grabado                      | 160           | 433           | 998           |
| Escultura                    | 2.822         | 4.028         | 3.277         |
| Mobiliario                   | 1.915         | 2.359         | 2.829         |
| Tapices y textiles           | 593           | 684           | 902           |
| Instrumentos musicales       | 115           | 128           | 249           |
| Instrumentos y maquinaria    | 374           | 408           | 591           |
| Arqueología                  | 111           | 106           | 93            |
| Etnografía                   | 79            | 78            | 81            |
| Patrimonio documental        | 124           | 151           | 705           |
| Patrimonio bibliográfico     | 1.133         | 1.340         | 1.677         |
| Otros                        | 2.347         | 3.047         | 4.124         |

Fuente: MCUD, Anuario de Estadísticas Culturales, 2020.

**GRÁFICO 27.** EVOLUCIÓN DE LAS VISITAS A MONUMENTOS Y YACIMIENTOS ARQUEOLÓGICOS  
(Porcentajes de población sobre el total en cada grupo de edad)



Fuente: MCUD, Anuario de Estadísticas Culturales, 2020.

Sin embargo, a medida que aumenta la edad, la práctica disminuye hasta situarse en proporciones relativamente bajas en los mayores de 55 años.

La existencia de diferencias también importantes entre distintos segmentos de población, como, entre otros, los asociados a distintos perfiles educativos, apuntaría a la conveniencia de afrontar la promoción de estas prácticas culturales, en tanto que elementos dinamizadores de las economías locales, de modo transversal y, en todo caso, teniendo en cuenta la complejidad del tejido social al que se dirigen.

La potenciación del patrimonio histórico y cultural como dimensión crucial del desarrollo rural se encuentra reflejada en varios ejes del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, implicando también a varios departamentos ministeriales. El eje 4, sobre el impulso del turismo sostenible (cuyos contenidos más generales se recogieron antes en el apartado sobre economía y empleo) aborda acciones referidas al patrimonio al menos en dos de sus medidas.

Así, la financiación de proyectos relacionados con el mantenimiento y rehabilitación sostenible de los bienes inmuebles del patrimonio histórico con uso turístico es una previsión del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo orientada mejorar los indicadores de sostenibilidad de bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio histórico, optimizando el potencial energético y ambiental original.

*La promoción de la cultura y la revitalización del patrimonio como eje del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico*

El fomento del turismo vinculado con los bienes que han obtenido la declaración de patrimonio mundial, queda adscrito en el eje 4 al Ministerio de Cultura, que a través del programa «Por un turismo saludable», liga el contacto con el patrimonio con la práctica deportiva en entornos naturales.

El eje 9, dedicado a la promoción del acceso a la cultura y al fomento de la actividad cultural, recoge un amplio conjunto de medidas, que incluyen tanto el fomento de actividades culturales genéricas, como la lectura y el cine, hasta las estrictamente relacionadas con la recuperación, conservación y revitalización de elementos patrimoniales. En esta última cuestión, aborda de manera detallada la función de esos elementos como clave del desarrollo rural a través de su dinamización, más allá de la necesaria actividad de conservación.

Estos planteamientos integrales ya se recogieron en el Informe CES 1/2018, que señalaba cómo las áreas urbanas disponían en general de más medios de acceso a bienes y servicios de esta naturaleza, incluidos los que facilitan un acercamiento digital, y proponía por ello dotar de más medios a las áreas rurales para el desarrollo de actividades culturales. El hecho de que una porción importante de los elementos patrimoniales se distribuya en las zonas rurales constituye, en este sentido, una buena

**RECUADRO 14. MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y DINAMIZACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL**

**EJE 4. Impulso al turismo sostenible**

- 4.4. Mantenimiento y rehabilitación sostenible de bienes inmuebles del patrimonio Histórico con uso turístico.
- 4.5. Por un turismo saludable: Patrimonio Cultural, Natural y Actividad deportiva.

**EJE 9. Promoción de la cultura**

- 9.1. Plan de transición digital de las bibliotecas rurales.
- 9.2. Criterios de valoración en las convocatorias del 1,5 por 100 cultural.
- 9.3. Programa Cultura y ruralidades.
- 9.4. Plan de ayudas a las salas de exhibición independientes.
- 9.5. Programa de conservación y restauración del patrimonio cultural.
- 9.6. Campaña de animación a la lectura “María Moliner”.
- 9.7. Programa Platea 0.0 de circulación de espectáculos.
- 9.8. Programa de formación, investigación y difusión del Patrimonio cultural y Patrimonio Cultural Inmaterial.
- 9.9. Programa de ayudas a librerías.
- 9.10. Plan de ayudas para la Dinamización Cultural del medio rural.
- 9.11. Protocolo de colaboración en materia de patrimonio cultural en el medio rural.
- 9.12. Programas piloto de arquitectura.

Fuente: Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico.

oportunidad para promover el acceso a la cultura en ese medio. Además, la revitalización de estos elementos patrimoniales contribuiría a generar oportunidades de desarrollo, al mejorar su capacidad de atracción y de fijación de población.

Para ello, el Plan prevé consolidar algunos programas existentes en materia conservación y restauración, promoviendo su implantación de manera más concreta en zonas con déficit demográfico, como también el desarrollo de programas más específicos, como los dirigidos a promocionar el patrimonio cultural inmaterial y la salvaguardia de sus manifestaciones locales.

## **CAPÍTULO IV**

### POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON EL MEDIO RURAL

El Informe CES 1/2018 señaló que el desarrollo rural, aun tratándose de un concepto complejo, puede entenderse como un 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.

En España se cuenta con un instrumento central para la adopción de políticas públicas de impulso a este proceso, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo rural sostenible (LDRS)<sup>86</sup>, cuyo 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. No obstante, como también señalaba el Informe CES 1/2018, tanto esta Ley como su principal instrumento de aplicación, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible<sup>87</sup>, no ha tenido hasta el momento aplicación efectiva.

De este modo, los reglamentos comunitarios son los que, a efectos prácticos, determinan la principal acción en favor del desarrollo rural en España. En primer lugar, a través de la PAC cuyo segundo pilar, cofinanciado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), se dirige de forma específica este objetivo, y, en, en segundo término, mediante el resto de Fondos Estructurales Europeos y de Inversión (Fondos EIE)<sup>88</sup> que invierten en la creación de empleo y en una economía y un medio sostenible y sano.

Este capítulo complementa la información que presenta el resto del documento, a lo largo del cual se han ido describiendo planes e iniciativas vinculadas al medio rural, como es el caso del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico u otros planes sectoriales y temáticos (política pesquera, industria, digitalización, energía, etc.).

Los siguientes apartados se destinan, como ya lo hiciera el Informe 1/2018 a valorar el avance de la PAC y las previsiones futuras 2023-2027, tratando con especial detenimiento el segundo pilar, dirigido al desarrollo rural, pero valorando también la

86. Cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen CES 4/2007.

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

88. En el periodo 2014-2020 los Fondos EIE son el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

fuerte incidencia que el primer pilar tiene en el medio rural. La acción del resto de los Fondos EIE y la previsible incidencia que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tendrá en las zonas rurales son otras dos cuestiones tratadas. Cierra el capítulo una reflexión en torno a los retos y desafíos que se presentan, para el medio rural, en un horizonte a largo plazo.

## 1. La Política de Desarrollo Rural: la PAC

A través de sucesivas reformas durante sus más de sesenta años de trayectoria, la PAC se ha ido adaptando a los cambios experimentados en la agricultura y en el medio rural, a las nuevas demandas sociales y a los nuevos retos como el cambio climático o la transformación digital.

La Política de Desarrollo Rural se establece como segundo pilar de la PAC con la Agenda 2000<sup>89</sup>, reforma impulsada por la Conferencia sobre Desarrollo Rural de Cork (1996), en la se introducen conceptos como la multifuncionalidad de la agricultura, más allá de la producción de alimentos, y el enfoque multisectorial e integrado de la economía rural con el fin de diversificar las actividades, crear nuevas fuentes de ingresos y empleos y promover el patrimonio rural.

El FEADER, que unifica en un único fondo el apoyo al desarrollo rural, se crea en el año 2005<sup>90</sup>. Su aplicación comienza en el periodo de programación 2007-2013<sup>91</sup> en el que los Programas de Desarrollo Rural quedan articulados en torno a tres ejes temáticos (eje 1: competitividad del sector agrícola y forestal; eje 2: mejora del medio ambiente y del medio rural y eje 3: diversificación de la economía rural y calidad de vida en las zonas rurales) y un eje trasversal correspondiente a la aplicación de la metodología LEADER (eje 4).

El periodo de programación vigente (2014-2020) fue aprobado en el año 2013<sup>92</sup>, contando en su momento inicial<sup>93</sup> con una dotación presupuestaria por parte del FEADER de 99.587 millones de euros, el 24,4 por 100 del total de la PAC. La asignación correspondiente a España fue de 8.297 millones de euros, un 8,5 del presupuesto comunitario del FEADER.

89. *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y amplia*, COM (97) 2000 final.

90. El Reglamento (CE) núm. 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, supone la desaparición del actual Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) y la creación de dos nuevos fondos europeos agrícolas, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), para financiar las medidas de mercado y otras medidas, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), destinado a financiar los programas de desarrollo rural.

91. Periodo regulado por el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y sus Reglamentos de aplicación.

92. El segundo pilar se regulado por el Reglamento (UE) núm. 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER (DO L 347 de 20.12.2013).

93. Como explicaremos más adelante se ha dispuesto un periodo transitorio adicional de dos años, 2021 y 2022, en el que la programación 2014-2020 recibe fondos adicionales, en conjunto en España 2.399,80 millones de euros.

El objetivo final de FEADER es contribuir, de forma conjunta con el resto de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos<sup>94</sup>, a la Estrategia Europa 2020 y a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en Europa. Para ello, cada Estado Miembro establece, a través de su Acuerdo de Asociación, una estrategia común a todos a los fondos. El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 fue aprobado por la Comisión Europea el 4 de noviembre de 2014 y modificado en febrero de 2019 y dispone mecanismos para garantizar la coherencia y coordinación entre fondos y elementos comunes a aplicar en FEADER.

La programación de desarrollo rural 2014-2020 debe responder a tres objetivos generales y atender a seis prioridades (artículos 4 y 5 del Reglamento [CE] 1698/2005). También dispone la necesaria contribución a tres objetivos transversales: la innovación, el medio ambiente y la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo.

#### **RECUADRO 15. OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL FEADER**

##### **Tres objetivos generales de la política de desarrollo rural**

1. Fomentar la competitividad de la agricultura.
2. Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima.
3. Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales que incluya la creación y la conservación del empleo.

##### **Seis prioridades de desarrollo rural**

1. Impulsar la transferencia de conocimientos en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales.
2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y aumentar la viabilidad de las explotaciones.
3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos en agricultura.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.
5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

##### **Contribución a 3 objetivos transversales:**

Innovación, medio ambiente y cambio climático.

94. Los Fondos EIE quedan regulados conjuntamente por el Reglamento de Disposiciones Comunes (UE) núm. 1303/2013, del 17 de diciembre de 2013.

En la práctica, los Estados miembros responden a las necesidades identificadas en su territorio rural a través de los Programas de Desarrollo Rural (PDR), programas plurianuales en los que se incluyen diversas medidas, de entre las previstas por la Unión Europea (recuadro 16). La financiación de los PDR está compuesta por el FEADER y por fondos nacionales (regionales y de la Administración General del Estado), el porcentaje de cofinanciación europeo varía en función de las regiones y las medidas. Los programas deben ser aprobados por la Comisión Europea y han de incluir un plan de financiación y un conjunto de indicadores. La Comisión y los Estados miembros han puesto en marcha un sistema común de seguimiento y evaluación de la política de desarrollo rural.

**RECUADRO 16. POSIBLES MEDIDAS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL**

2014-2020

- M1.** Transferencia de conocimientos y actividades de información (formación profesional, acciones de información, etc.) (art. 14 del Reglamento 1305/2013).
- M2.** Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución destinadas a las explotaciones agrícolas (art. 15).
- M3.** Regímenes de calidad de productos agrícolas y alimenticios (nuevas participaciones de los agricultores en regímenes de calidad) (art. 16).
- M4.** Inversión en activos físicos (transformación de los productos agrícolas, infraestructuras, mejora del rendimiento y de la sostenibilidad de la explotación, etc.) (art. 17).
- M5.** Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas (art. 18).
- M6.** Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas (ayudas a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, las actividades no agrícolas en zonas rurales, etc.) (art. 19).
- M7.** Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (banda ancha, actividades culturales, infraestructuras turísticas, etc.) (art. 20).
- M8.** Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (reforestación y creación de superficies forestales; implantación de sistemas agroforestales, prevención y reparación de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes, incluidas las plagas y enfermedades y las amenazas relacionadas con el clima; inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental de los ecosistemas forestales, así como su potencial de mitigación del cambio climático; inversiones en tecnologías forestales y en la transformación, movilización y comercialización de productos forestales) (arts. 21-26).
- M9.** Creación de agrupaciones y organizaciones de productores (art. 27).

- M10.** Mantenimiento de las prácticas agrícolas que contribuyan positivamente al medio ambiente y al clima y promoción de los cambios necesarios a este respecto (medidas «agroambiente y clima»); estas medidas deberán incluirse obligatoriamente en los programas de desarrollo rural; los compromisos deben imponer mayores exigencias que los requisitos obligatorios (art. 28).
- M11.** Ayudas a la agricultura ecológica (pagos para la conversión a prácticas de agricultura ecológica o para el mantenimiento de dichas prácticas) (art. 29).
- M12.** Pagos al amparo de Natura 2000 y de la Directiva marco del agua (art. 30).
- M13.** Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (art. 31).
- M14.** Pagos en favor del bienestar de los animales (art. 33).
- M15.** Ayudas para servicios silvoambientales y climáticos y para la conservación de los bosques (art. 34).
- M16.** Fomento de la cooperación entre agentes de los sectores agrario y forestal y de la cadena alimentaria [creación de centros y redes, grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas] (art. 35).
- M17.** Un conjunto de herramientas de gestión del riesgo: pago de primas del seguro de cosechas, animales y plantas; fondos mutuales en caso de adversidades climáticas, enfermedades animales y vegetales, infestaciones por plagas e incidentes medioambientales; instrumento de estabilización de los ingresos (consistente en contribuciones financieras a fondos mutuales que ofrezcan compensación a los agricultores por una acusada disminución de sus ingresos) (arts. 36-39).
- M19.** LEADER (Desarrollo Local Participativo) (arts. 42-44).
- M20.** Asistencia técnica (art. 51).
- M21.** Dotación de las medidas 113 y 131 del R1698/2005.

España cuenta con un Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020<sup>95</sup> que establece pautas comunes para todos los dieciocho programas existentes [uno para una de las 17 comunidades autónomas (PDR)<sup>96</sup> y un Programa Nacional de Desarrollo Rural (PN-DR)<sup>97</sup> que incluye actuaciones de ámbito supra autonómico, de interés general o cuya competencia corresponde a la Administración General del Estado].

95. Los elementos comunes que establece el Marco Nacional pueden conocerse en: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/marco-nacional/>.

96. Para más detalles sobre los 17 PDR regionales véase: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programas-autonomicos/>.

97. <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional/>.

## 1.1. POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL 2014-2020 EN ESPAÑA: AVANCES Y RESULTADOS

A lo largo del año 2015, tras la aprobación en febrero de ese año del Marco Nacional, fueron aprobándose los Programas de Desarrollo Rural españoles, cuya implementación efectiva comenzaba, en la mayoría de los casos, ya en el año 2016.

El reparto de los 8.297 millones de euros de FEADER asignados a España en los dieciocho PDR queda reflejado en el cuadro 12, en la que también se presenta el gasto público total (FEADER+fondos regionales y AGE) derivado de los fondos comunitarios, en total un importe estimado de 13.025 millones de euros.

Con respecto al peso que los PDR españoles otorgan a las distintas prioridades de desarrollo rural, se aprecia una clara concentración en la prioridad 4 (37,2 por 100) vinculada a acciones con carácter ambiental relacionadas con los ecosistemas agrarios y forestales y en la prioridad 2 (23,6 por 100) dirigida a la mejora de la competitividad y al aumento de la viabilidad de las explotaciones agrarias.

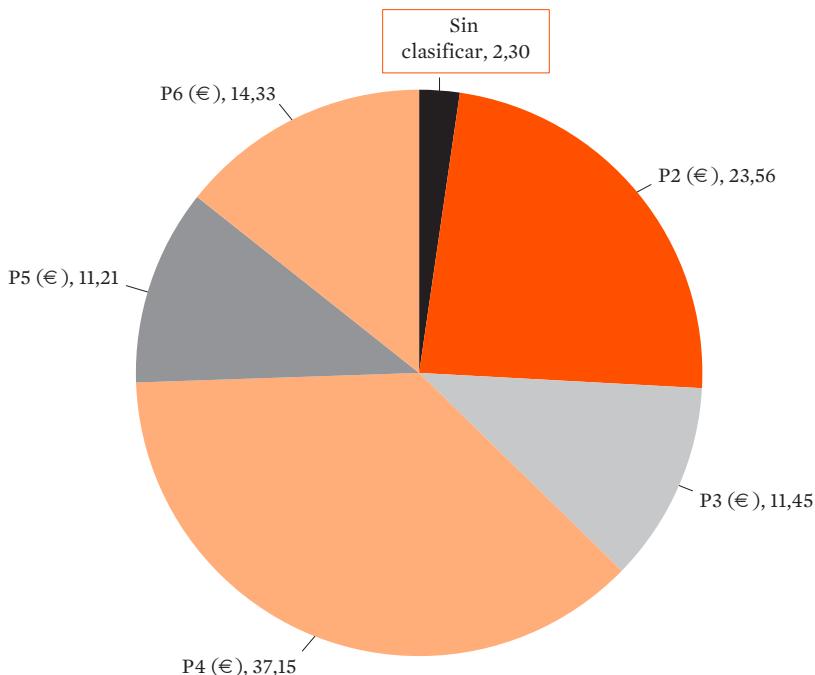
**CUADRO 12. FEADER Y GASTO PÚBLICO TOTAL EN LOS PDR 2014-2020**

(Euros y porcentajes)

| PDR                  | FEADER               | %          | Gasto público total   | %          |
|----------------------|----------------------|------------|-----------------------|------------|
| Andalucía            | 1.910.461.300        | 23         | 2.444.972.485         | 18,7       |
| Aragón               | 466.986.760          | 5,6        | 940.914.770           | 7,2        |
| Asturias             | 325.000.000          | 3,9        | 487.933.898           | 3,7        |
| Baleares             | 61.000.000           | 0,7        | 149.878.738           | 1,2        |
| Canarias             | 157.500.000          | 1,9        | 185.294.118           | 1,4        |
| Cantabria            | 98.800.000           | 1,2        | 243.757.069           | 1,9        |
| Castilla-La Mancha   | 1.147.779.504        | 13,8       | 1.481.277.557         | 11,4       |
| Castilla y León      | 969.189.286          | 11,7       | 1.825.276.637         | 14         |
| Cataluña             | 348.652.161          | 4,2        | 810.818.975           | 6,2        |
| Extremadura          | 890.932.690          | 10,7       | 1.187.910.391         | 9,1        |
| Galicia              | 889.800.000          | 10,7       | 1.186.399.933         | 9,1        |
| Madrid               | 76.529.160           | 0,9        | 120.577.581           | 0,9        |
| Murcia               | 219.304.740          | 2,6        | 348.102.749           | 2,7        |
| Navarra              | 136.514.270          | 1,7        | 317.408.646           | 2,4        |
| País Vasco           | 87.100.000           | 1,1        | 257.203.261           | 2          |
| La Rioja             | 70.010.129           | 0,8        | 201.799.986           | 1,6        |
| Comunidad Valenciana | 204.000.000          | 2,5        | 449.999.945           | 3,5        |
| <b>PNDR</b>          | <b>237.828.821</b>   | <b>2,9</b> | <b>408.739.067</b>    | <b>3,1</b> |
| <b>Total</b>         | <b>8.297.388.821</b> | <b>100</b> | <b>13.048.265.806</b> | <b>100</b> |

Fuente: MAPA, Informe Anual de Indicadores Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019. A partir de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria. Programación Q4 2019 (Incluye Top Up).

**GRÁFICO 28.** DISTRIBUCIÓN DE FONDOS FEADER POR PRIORIDAD EN LOS PDR ESPAÑOLES  
2014-2020  
(En porcentaje sobre el total)



Notas:

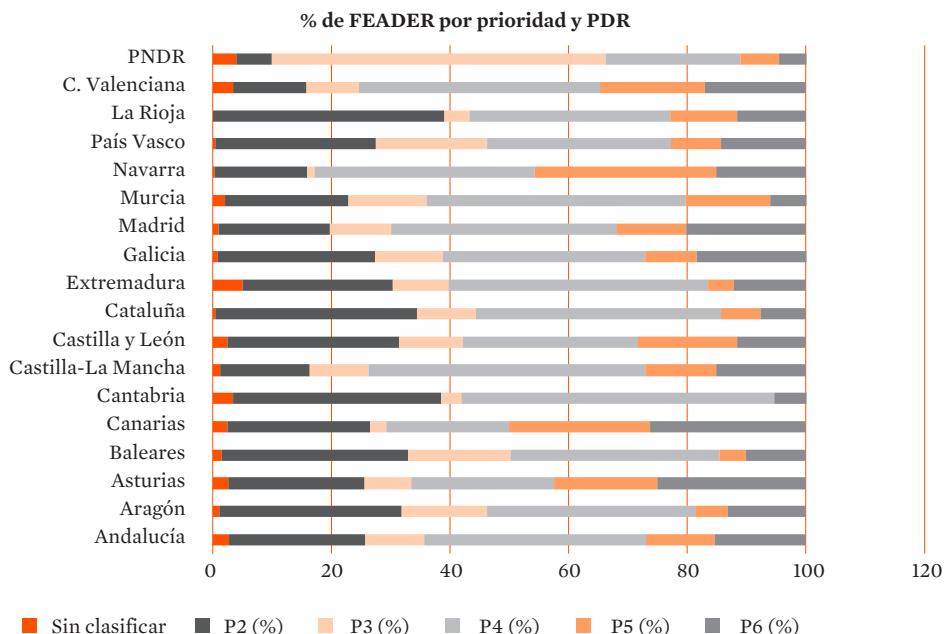
- Prioridad 2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y aumentar la viabilidad de las explotaciones.
  - Prioridad 3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria y la gestión de riesgos en agricultura.
  - Prioridad 4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.
  - Prioridad 5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal.
  - Prioridad 6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.
  - La prioridad 1, Impulsar la trasferencia de conocimientos en la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales, no cuenta con asignación financiera propia, el resto de prioridades contribuyen a ella.
  - Sin clasificar incluye la asignación financiera que no se asigna a ninguna prioridad.
- Fuente: MAPA, Informe Anual de Indicadores Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019. A partir de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria. Programación Q4 2019 (Incluye Top Up).

Como muestra el gráfico 29, el peso que los distintos PDR dan a cada una de las prioridades de desarrollo rural mantiene por regla general la predominancia de estos dos ámbitos, P4 y P2.

A 31 de diciembre de 2019, cuando todavía quedaban cuatro años para la finalización inicialmente<sup>98</sup> prevista de la programación 2014-2020, el grado de ejecución alcanzado por los programas españoles era del 45,02 por 100 del total de FEADER asignado, superando los 3.735 millones de euros. Para interpretar este grado de avance es importante considerar que a finales de 2019 la mayoría de los programas se

98. La fecha de finalización inicialmente prevista era el 31 de diciembre de 2023. Como se detalla a continuación se acaba de aprobar un periodo de transición de dos años adicionales, siendo el fin previsto actualmente 31 de diciembre de 2025.

**GRÁFICO 29.** DISTRIBUCIÓN DE FONDOS FEADER POR PRIORIDAD EN LOS PDRS ESPAÑOLES, 2014-2020



Fuente: MAPA, Informe Anual de Indicadores Agrícola, Pesca y Alimentación, 2019. A partir de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria. Programación Q4 2019 (Incluye Top Up).

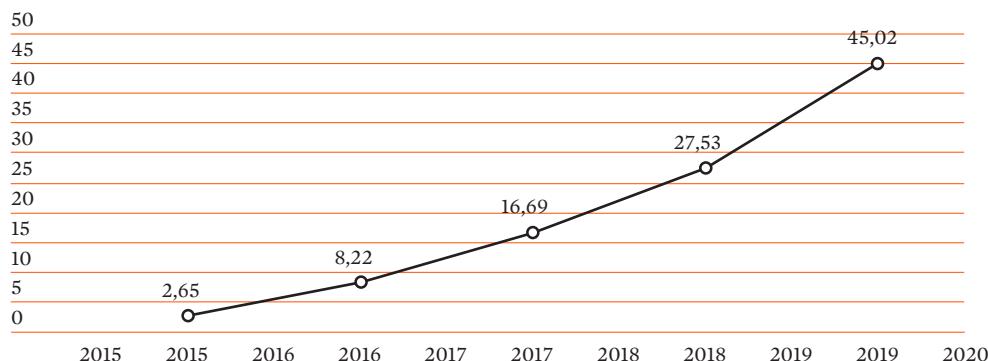
encontraban en el ecuador de su desarrollo (siendo el año final inicialmente previsto el 2023). Por otro lado, en el momento actual, y tras haber transcurrido una anualidad adicional, esta cifra de ejecución se habrá visto superada.

El ritmo de ejecución responde a un periodo inicial, 2015-2017, en el que, además de lograr el cierre de los PDR 2007-2013 los equipos gestores responsables se encargan de la puesta en marcha de los nuevos procedimientos, de la publicación de órdenes de ayudas o de la definición de procesos de contratación vinculados. Los cambios que introduce el diseño de los PDR 2014-2020, como el paso de un sistema lineal articulado a través de ejes y medidas en el PDR 2007-2013, a una programación en «malla», en la que una misma actuación puede responder de forma simultánea a varias prioridades y subprioridades y la introducción de elementos como el plan de indicadores<sup>99</sup> y el marco de rendimiento<sup>100</sup>, destinados a lograr una mayor orientación

99. El Plan de Indicadores, capítulo 11 de los PDR, establece para cada prioridad/subprioridad objetivos (*targets*) a alcanzar a final del periodo.

100 El marco de rendimiento, capítulo 7 de los PDR, es una herramienta que introduce la programación 14-20 para mejorar la orientación a resultados de los programas. A partir de la ejecución alcanzada a 31 de diciembre de 2018 la CE, en colaboración con los Estados miembros, lleva a cabo el denominado «examen de rendimiento» donde analiza en qué grado se han alcanzado los hitos previstos en los PDR. En caso de cumplimiento de dichos hitos se libera un importe del 6 por 100 del total FEADER retenido hasta la fecha, la denominada reserva de rendimiento.

**GRÁFICO 30.** AVANCE DE LA EJECUCIÓN DE LOS PDR ESPAÑOLES, 2015-2020  
(Porcentaje de FEADER ejecutado)



Fuente: elaboración propia con MAPA, Ejecución del presupuesto del FEADER por Estado miembro, varios años (2015-2018) e Informe Anual de Indicadores Agricultura, Pesca y Alimentación 2019.

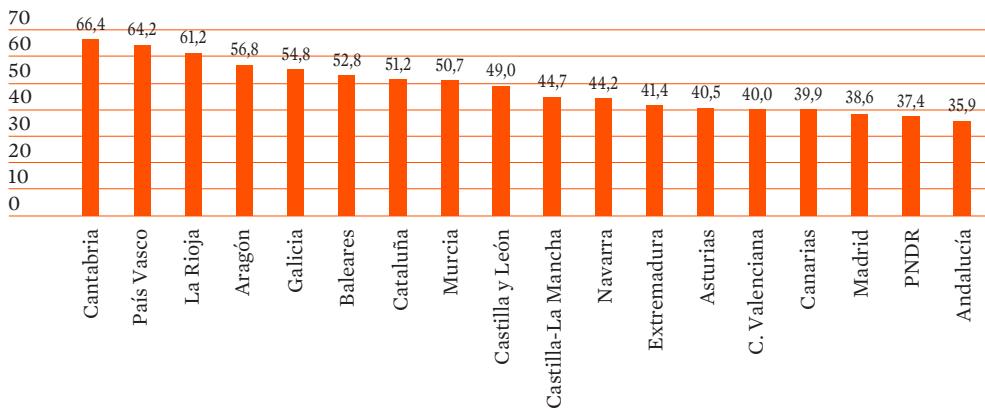
a la consecución de resultados de los programas, hace necesario un proceso inicial de aprendizaje y adaptación. El primer examen de rendimiento previsto por la Comisión Europea en el año 2019, a partir de la ejecución alcanzada en diciembre del 2018, y la posibilidad de perder los fondos asignados a la primera anualidad en cumplimiento de la denominada regla  $n+3$ <sup>101</sup> acelera notablemente la ejecución antes de esta fecha.

El grado de ejecución alcanzado difiere de unos PDR a otros. La mayor ejecución porcentual a finales del año 2019 se correspondía con los programas de Cantabria, País Vasco y La Rioja. En el extremo opuesto se encontraban la Comunidad de Madrid, el Programa Nacional y Andalucía.

El avance de las distintas prioridades y medidas que integran los PDR no es tampoco uniforme. A finales de 2019 se apreciaban importantes diferencias en el ritmo de ejecución, que superaba el 60 por 100 en algunas medidas y ni siquiera alcanzaba el 10 por 100 en otras. Diversos factores explican estas diferencias, entre ellos la experiencia previa o el grado de novedad de la actuación, medidas como la 16, Cooperación, a la cola en términos de ejecución, han requerido un periodo inicial adicional para definir su aplicación en la práctica.

101 La regla  $n + 3$  es un requisito financiero establecido en los Reglamentos comunitarios. Consiste en que cada anualidad programada para cada uno de los Programas debe quedar certificada, y declarada en el caso del FEADER, ante la Comisión Europea una vez transcurridas las tres anualidades siguientes a dicha anualidad. La parte no ejecutada en dicho plazo será objeto de des compromiso automático por parte de la Comisión Europea, significando una pérdida de recursos neta para la Administración gestora del Programa. En diciembre de 2018 se realizó un primer análisis de ejecución de estos Fondos, a fin de comprobar si se había alcanzado el importe programado correspondiente al ejercicio 2015, en relación a la regla  $n + 3$ .

**GRÁFICO 31.** GRADO DE EJECUCIÓN DE FEADER POR PDR A 31/12/2019  
(Porcentaje)



Fuente: MAPA, Informe Anual de Indicadores Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019. A partir de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria. Programación Q4 2019 (Incluye Top Up).

El modo en que se articula la medida es también importante, así por ejemplo, los proyectos de inversión (medida 4. Inversiones en activos físicos) requieren normalmente varios años para su total desarrollo, al contrario, medidas como la 13, Pagos compensatorios, la 10, Agroambiente y clima y la 11, Agricultura ecológica, todas ellas con una ejecución por encima del 60 por 100, están vinculadas a superficie, articuladas a través de primas y, en la mayoría de los casos, con una larga trayectoria, elementos que favorecen un avance comparativamente más rápido.

En el desarrollo de proyectos de inversión se producen también notables diferencias entre la concesión de subvenciones a explotaciones agrarias y forestales o industrias agroalimentarias para el impulso de proyectos de inversión o el desarrollo de infraestructuras, normalmente vinculadas al regadío o a la mejora de vías de comunicación, por parte de la Administración. En este segundo caso, y en general en todas las medidas que se articulan a través de procesos de contratación, la adopción de la nueva normativa<sup>102</sup> ha supuesto numerosas dificultades y retrasos. Un caso particular es el de la medida 2 de asesoramiento, cuya baja ejecución (del 7,6 por 100 a 31 de diciembre de 2019) deriva en gran parte de la obligación inicial, de aplicar esta medida, tradicionalmente gestionada a través de subvenciones, a con un proceso de contratación. Esta limitación es posteriormente modificada en el denominado Reglamento Omnibus<sup>103</sup>, a través del

102. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

103. Parte agrícola del «Reglamento Omnibus». Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2017.

cual se introducen diversos cambios<sup>104</sup> en la legislación que afecta a los PDR destinados a aumentar su simplificación y flexibilización.

Por último, los distintos tipos de beneficiarios y público objetivo de las medidas inciden también en los distintos ritmos de avance, no siendo igual el desarrollo de

**CUADRO 13.** FEADER PROGRAMADO Y EJECUTADO POR MEDIDA DE LOS PDR 2014-2020 (A 31/12/2019)

| Medida  | Programación             |            | Ejecución acumulada     |             |
|---|--------------------------|------------|-------------------------|-------------|
|   | FEADER<br>programado (€) | %          | FEADER<br>ejecutado (€) | %           |
| M01. Transferencia de conocimientos y actividades de información  | 97.595.500               | 1,2        | 20.505.656              | 21,0        |
| M02. Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias  | 84.131.750               | 1,0        | 6.392.933               | 7,6         |
| M03. Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios   | 50.187.319               | 0,6        | 20.472.958              | 40,8        |
| M04. Inversión en activos físicos   | 2.476.028.330            | 29,8       | 958.866.117             | 38,7        |
| M05. Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por desastres naturales y catástrofes e implantación de medidas preventivas adecuadas | 26.328.341               | 0,3        | 12.363.395              | 47,0        |
| M06. Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas   | 692.820.086              | 8,4        | 372.277.827             | 53,7        |
| M07. Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales   | 222.168.096              | 2,7        | 73.118.538              | 32,9        |
| M08. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques  | 1.336.731.056            | 16,1       | 534.897.051             | 40,0        |
| M09. Creación de agrupaciones y organizaciones de productores   | 20.914.718               | 0,3        | 2.523.641               | 12,1        |
| M10. Agroambiente y clima   | 843.741.131              | 10,2       | 545.477.824             | 64,7        |
| M11. Agricultura ecológica  | 573.560.082              | 6,9        | 379.173.482             | 66,1        |
| M12. Pagos al amparo de Natura 2000 y de la directiva marco del agua  | 39.337.486               | 0,5        | 10.301.791              | 26,2        |
| M13. Ayuda a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas  | 573.234.372              | 6,9        | 413.434.568             | 72,1        |
| M14. Bienestar de los animales  | 13.144.620               | 0,2        | 6.685.366               | 50,9        |
| M15. Servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques  | 23.507.911               | 0,3        | 2.399.564               | 10,2        |
| M16. Cooperación  | 189.425.039              | 2,3        | 34.850.353              | 18,4        |
| M17. Gestión del riesgo   | 0                        | 0,0        | 0                       | 0,0         |
| M19. Leader   | 858.210.496              | 10,3       | 266.180.549             | 31,0        |
| M20. Asistencia técnica   | 131.437.990              | 1,6        | 51.304.166              | 39,0        |
| M21. Dotación de las medidas 113 y 131 del Reglamento 1698/2005   | 44.884.499               | 0,5        | 24.417.646              | 54,4        |
| <b>Total</b>  | <b>8.297.388.821</b>     | <b>100</b> | <b>3.735.640.425</b>    | <b>45,0</b> |

Fuente: MAPA, Informe Anual de Indicadores Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019. A partir de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria. Programación Q4 2019.

104. Además del ya citado cambio vinculado a la medida de asesoramiento, se modifica la definición de «joven agricultor» y de «fecha de establecimiento» para facilitar la incorporación de jóvenes a explotaciones agrícolas, independientemente de su condición jurídica. Se facilita y simplifica el uso de instrumentos financieros; se considera de manera explícita el apoyo a las actuaciones orientadas a la renovación o regeneración de estos sistemas agroforestales, entre otros.

#### RECUADRO 16. AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LEADER<sup>105</sup>

La medida 19 LEADER de los PDR comprende la implementación de Estrategias de Desarrollo Local, vinculadas a un territorio concreto, a través de los Grupos de Acción Local. En total, 253 GAL operan en España y casi 12 millones de personas residen en territorio LEADER. La metodología LEADER cuenta ya con 30 años de trayectoria. Los principios que inspiraron las primeras iniciativas comunitarias siguen vigentes: enfoque ascendente, estrategia territorial de desarrollo, principio de colaboración público-privada, actuaciones integradas y multisectoriales, innovación, cooperación, y conexión en redes.

La asignación media a LEADER en los PDR españoles es de en torno al 10 por 100, superando el 5 por 100 mínimo establecido en los reglamentos comunitarios. Existen no obstante importantes diferencias en el peso de la medida 19 en las distintas regiones, que oscila entre el 5 y el 25 por 100 del total FEADER.

El ritmo de ejecución medio de LEADER era a finales del 2019 del 31 por 100, inferior a la media de ejecución global de FEADER en los PDR. De forma general, la puesta en marcha de LEADER se ha dilatado y las primeras convocatorias de los GAL no se produjeron, en algunas comunidades autónomas hasta el año 2018. El retraso acumulado en el arranque de los PDR y la complejidad intrínseca en la gestión de LEADER están en el origen de esta situación, circunstancia que, debido al prolongado periodo de transición entre periodos, pone en riesgo la continuidad de los procesos de dinamización de los territorios LEADER.

En términos de resultados, el principal objetivo (target) previsto en la programación de desarrollo rural para LEADER en el periodo 2014-2020 es la creación de empleo en el medio rural. A mediados de 2019 los GAL habían contribuido a la creación de 2.421,85 empleos (el 20 por 100 de valor objetivo fijado para 2023 que prevé la creación de 10.400 empleos). En todo caso, tal y como señalan los diferentes ejercicios de evaluación<sup>106</sup> desarrollados, la cifra de empleo creado no permite reflejar adecuadamente otros efectos que los GAL están teniendo sus territorios. En concreto, se puede destacar el efecto diferencial que los grupos tienen, a través del asesoramiento y acompañamiento particular a promotores, sobre determinadas tipologías de beneficiarios y proyectos que tienen mayores dificultades para concurrir en las líneas de ayuda gestionadas por la Administración<sup>107</sup>. El rol de los GAL en la definición e impulso de proyectos integrales,

105. El documento de partida del objetivo 8 elaborado en el marco del futuro Plan Estratégico de la PAC comprende un análisis detallado del estado y avance de LEADER en España. [https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200630\\_oe81documento partida final\\_tcm30-520578.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200630_oe81documento partida final_tcm30-520578.pdf).
106. Entre ellos, y más allá del ejercicio particular de cada comunidad autónoma cabe destacar el trabajo promovido por la Red Rural Nacional y desarrollado por el equipo UDERVAL de la Universidad de Valencia. LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora. Javier Esparcia y Rafael Mesa. Equipo UDERVAL, Universidad de Valencia, 2019.
107. En varias comunidades autónomas el apoyo a la industria agroalimentaria se reparte entre LEADER, que atiende proyectos de inversión pequeños y pymes y la línea general de apoyo a la industria (medida 4.2) gestionada por la administración regional que cubre el resto de casos. Asimismo, las evaluaciones de LEADER ponen de manifiesto que en muchos casos los GAL atienden a promotores que, en caso de no contar con un apoyo «personalizado» no presentarían una solicitud de ayuda en un proceso estándar.

supramunicipales y multisectoriales; su incidencia en el establecimiento de redes de colaboración y en la mayor cooperación entre agentes público-privados en los territorios o el fomento de acciones pioneras o innovadoras son otras de las cuestiones diferenciales vinculadas a LEADER.

El Acuerdo de Asociación y el Marco Nacional disponen una serie de pautas generales de obligado cumplimiento en LEADER, no obstante, el funcionamiento de los GAL queda determinado por la especificidad normativa de cada comunidad autónoma, que dibuja distintos niveles de responsabilidad y autonomía para los grupos.

De forma general, la integración de LEADER como una medida más de los PDR, que se produce en el periodo 2007-2013, consolida su posición en las políticas públicas de desarrollo rural, pero al mismo tiempo resta flexibilidad a los GAL al obligarles a cumplir con los requisitos administrativos y de control asociados a FEADER.

El progresivo aumento de la burocracia y la carga administrativa a la que se ven sometidos los grupos, en detrimento de su rol dinamizador del territorio, es sin duda una de las principales dificultades a las que se enfrenta la actual implementación de LEADER. En la actividad diaria de los equipos técnicos, las actividades de dinamización, desarrollo de capacidades y desencadenamiento de potencialidades en los territorios, se ven desplazadas a un segundo plano por las actividades relacionadas con la gestión administrativa y financiera. La simplificación de la gestión de LEADER, manteniendo todas las garantías de cumplimiento de los procedimientos y normativas vigentes, es el principal objetivo compartido por Grupos de Acción Local, gestores y autoridades.

proyectos de cooperación, que implican a varios socios (medidas 3, 9 y 16) que el de proyectos centrados en un único beneficiario. Un caso particular, que será analizado en detalle a continuación es el de la medida 19, cuya gestión a través de los Grupos de Acción Local responde a los principios de la metodología LEADER.

El periodo de programación 2014-2020, como antesala de las propuestas que figuran en la futura PAC post-2021, dispone ya una «programación orientada a resultados», introduciendo para ello elementos como el marco de rendimiento y el plan de indicadores cuyo fin último es valorar, en qué grado, más allá de avanzar en la ejecución financiera, se están cumpliendo los objetivos previstos en los PDR<sup>108</sup>.

La información presente en el portal de datos de la política cohesión<sup>109</sup> permite conocer el avance que el conjunto de los PDR españoles había tenido, a 31 de diciembre

108. El Plan de Indicadores, apartado 11 de los PDR, establece, entre otros, los siguientes indicadores de objetivo o *targets*: porcentaje de explotaciones agrícolas que reciben ayuda para la reestructuración o modernización; o con planes de inversión financiados por el PDR para jóvenes agricultores; porcentaje de SAU o de la superficie forestal bajo contratos de gestión de apoyo a la biodiversidad y/o paisaje; a la mejora de la gestión del agua y del suelo; porcentaje de tierra de regadío que pasa a un sistema más eficiente de riego o número de empleo creado en los proyectos financiados, etc.

109. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/es>.

de 2018, con respecto a los objetivos programados. Así por ejemplo, a dicha fecha se había prestado ayuda para la incorporación en el sector de 12.439 jóvenes agricultores, un 60,79 por 100 de la cifra que se preveía alcanzar en el año 2023. El apoyo a la inversión para la reestructuración y modernización alcanzaba a 14.164 explotaciones agrarias, aproximadamente un 25 por 100 de las previstas. Las actividades de formación habían alcanzado 207.818 personas (el 64 por 100 de lo previsto). Prácticamente un 20 por 100 de la SAU total existente en España (4,66 millones de ha) había sido apoyado a través de contratos de gestión que contribuyen favorablemente al mantenimiento de la biodiversidad y el paisaje; la mejor gestión del agua o la gestión del suelo y la prevención de la erosión. Los PDR habían contribuido a la creación de 3.418 puestos de trabajo, el 23 por 100 de lo previsto, 2.421 a través de LEADER y el resto a con otros proyectos orientados a la diversificación del medio rural.

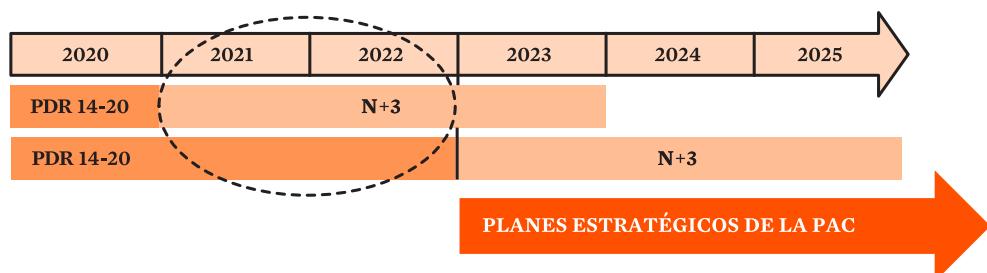
De forma general, el avance se considera positivo. Especialmente, si se considera que las cifras disponibles muestran los avances a 2018 (tan solo dos años después del comienzo de la ejecución efectiva en muchos casos) y que las metas se establecieron con el horizonte 2023. En todo caso, las circunstancias por PDR, por prioridad y medida son muy dispares. Más allá de los cifras, son los ejercicios de evaluación particulares por PDR, el último de los cuales se formuló con datos de 31 de diciembre de 2019<sup>110</sup>, los que nos permiten entender en qué grado se están alcanzando los objetivos y los efectos previstos.

## **1.2. PERÍODO DE TRANSICIÓN DE LOS PDR 2014-2020**

En un principio, la programación de desarrollo rural 2014-2020 finalizaba en el año 2023, con un margen de tres años, en aplicación de la regla  $n + 3$ , para ejecutar el presupuesto programado en la última anualidad de los PDR, la correspondiente al año 2020. Tras la aprobación, en diciembre de 2020, del Reglamento de transición<sup>111</sup>, este calendario se ha visto modificado, introduciendo un periodo de transición de dos años, 2021 y 2022<sup>112</sup>.

- 110. Los ejercicios de evaluación de los 18 PDR están disponibles en esta página <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional/subhome.aspx>.
- 111. Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020 por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013, (UE) núm. 1306/2013 y (UE) núm. 1307/2013 en lo que respecta a sus recursos y a su aplicación en los años 2021 y 2022 y el Reglamento (UE) núm. 1308/2013 en lo que respecta a los recursos y la distribución de dicha ayuda en los años 2021 y 2022.
- 112. Tras la aprobación del periodo transitorio se modifica la regulación nacional de aplicación, a través de Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común.

**GRÁFICO 32.** NUEVO CALENDARIO DE LOS PDR 2014-2020 TRAS LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE TRANSICIÓN



Fuente: MAPA, Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria.

Los actuales PDR 2014-2020, reciben un nuevo presupuesto para estas dos anualidades adicionales y verán ampliada su ejecución hasta finales del año 2025.

El motivo por el que se produce la extensión de los PDR actuales es el retraso en la aprobación de las propuestas legislativas sobre la PAC más allá de 2020. La aplicación del nuevo marco jurídico para los planes estratégicos de la PAC, prevista inicialmente a partir del 1 de enero de 2021, se ha visto retrasada a comienzos del 2023. Diversos elementos han influido en este retraso. Así, desde que en mayo de 2018, se presentara la propuesta del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 se han producido acontecimientos remarcables como es la irrupción de la crisis del COVID-19 o la consolidación del *brexit*. Ha tenido también lugar la renovación del Parlamento y la Comisión Europea, tras las elecciones de mayo de 2019 y se ha presentado, la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019 sobre el Pacto Verde Europeo, con incidencia en todas las políticas comunitarias.

La introducción de este periodo transitorio pretende facilitar el paso al nuevo periodo de programación y limitar la incertidumbre y los riesgos que este retraso genera en las zonas rurales y en el sector agrario. Para ello, tal y como señala el Reglamento de transición: «se prevé la aplicación continuada de las normas del marco actual y los pagos ininterrumpidos a los agricultores y otros beneficiarios, ofreciendo así previsibilidad y estabilidad durante el periodo transitorio de los años 2021 y 2022 hasta la fecha de aplicación del nuevo marco jurídico». Con este periodo adicional se pretende asimismo integrar los elementos que comprende el Pacto Verde Europeo, en consonancia, los programas prorrogados deben mantener, como mínimo, la misma «ambición ambiental»<sup>113</sup>. Se introduce también la posibilidad de que los actuales PDR apoyen las acciones preparatorias para la futuras Estrategias de Desarrollo Local Participativo (LEADER).

113. Porcentaje de FEADER que se destina a las medidas contempladas en el artículo 59, apartado 6 del Reglamento núm. 1305/2013 y que contribuyen a la mejora y conservación del medio ambiente.

**CUADRO 14.** IMPORTE FEADER POR PDR TRAS INCLUIR LOS FONDOS ADICIONALES PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN Y LOS FONDOS NEXT GENERATION

| PDR                  | FEADER total (en millones de euros) |                                    |                 |   |
|----------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-----------------|---|
|                      | Programado inicial 2014-2020        | Nuevos fondos transición 2021+2022 | Next Generation | Asignación (transición + Next Generation) |
| Andalucía            | 1.910,5                             | 552,5                              | 165,2           | 2.628,3                                   |
| Aragón               | 467,0                               | 135,1                              | 40,4            | 642,4                                     |
| Asturias             | 325,0                               | 94,0                               | 28,1            | 447,1                                     |
| Baleares             | 61,0                                | 17,6                               | 5,3             | 83,9                                      |
| Canarias             | 157,5                               | 45,6                               | 13,6            | 216,7                                     |
| Cantabria            | 98,8                                | 28,6                               | 8,5             | 135,9                                     |
| Castilla y León      | 969,2                               | 280,3                              | 83,8            | 1.333,3                                   |
| Castilla-La Mancha   | 1.147,8                             | 332,0                              | 99,3            | 1.579,0                                   |
| Cataluña             | 348,7                               | 100,8                              | 30,2            | 479,6                                     |
| Comunidad Valenciana | 204,0                               | 59,0                               | 17,6            | 280,6                                     |
| Extremadura          | 890,9                               | 257,7                              | 77,1            | 1.225,7                                   |
| Galicia              | 889,8                               | 257,4                              | 77,0            | 1.224,1                                   |
| Madrid               | 76,5                                | 22,1                               | 6,6             | 105,3                                     |
| Murcia               | 219,3                               | 63,4                               | 19,0            | 301,7                                     |
| Navarra              | 136,5                               | 39,5                               | 11,8            | 187,8                                     |
| País Vasco           | 87,1                                | 25,2                               | 7,5             | 119,8                                     |
| La Rioja             | 70,0                                | 20,2                               | 6,1             | 96,3                                      |
| Programa nacional    | 237,8                               | 68,8                               | 20,6            | 327,2                                     |
| <b>Total España</b>  | <b>8.297,4</b>                      | <b>2.399,8</b>                     | <b>717,7</b>    | <b>11.414,9</b>                           |

Fuente: MAPA.

### 1.3. DESARROLLO RURAL EN LA NUEVA PAC 2021-2027

En la actualidad estamos ante una nueva reforma de la PAC con la que se espera contribuir a los desafíos a los que se enfrenta el sector agrario y el medio rural y se aspira a lograr una política basada en el rendimiento, simplificada, más moderna y sostenible.

En junio de 2018 la Comisión Europea presentaba las propuestas legislativas<sup>114</sup> del futuro periodo 2021-2027 que están siendo objeto de negociación entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo, en el marco de los denominados «trílogos». El retraso acumulado en la definitiva aprobación de los textos reglamentarios ha derivado en el ya señalado periodo de transición.

La futura PAC conserva muchos elementos de la actual política pero propone un cambio en la gobernanza, en la forma de organizar y gestionar la política. En concreto,

114. Se presentan tres propuestas de reglamento: un Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC; un Reglamento sobre la Organización Común de Mercados (OCM) única y un Reglamento horizontal sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC.

plantea pasar a un sistema basado en el rendimiento, el *New Delivery Model*, en el que la política insista menos en el cumplimiento y en las normas y más en la consecución de resultados.

El nuevo marco pretende también modernizar y simplificar de forma efectiva la PAC, reduciendo la carga administrativa y configurando un sistema más flexible y más adaptado a las necesidades específicas de los agricultores y comunidades rurales. En concreto, se plantea una regulación menos detallada que, manteniendo elementos comunes a toda la Unión Europea, permita a los Estados miembros establecer sus propias reglas más adaptadas a las realidades locales.

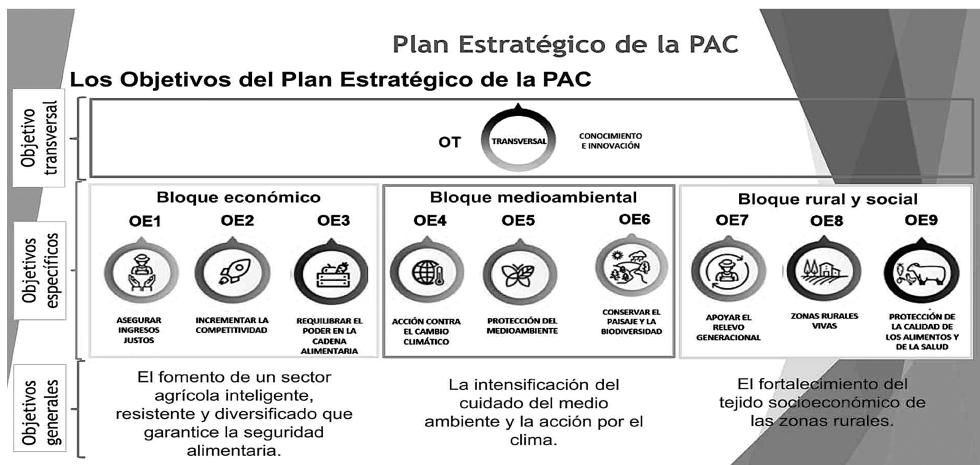
Los Estados miembros elaborarán un único documento común a los dos pilares de la PAC. Esto supone, por un lado, que el primer pilar se integra en el proceso de programación estratégica (diagnóstico –DAFO– necesidades e intervenciones) hasta la fecha asociado a desarrollo rural y por otro que, en países como España, los hasta ahora dieciocho PDR existentes quedarán integrados en un único documento programático y además de forma conjunta con el primer pilar. Al respecto, es importante señalar que el Plan Estratégico de España prevé incorporar un anexo con elementos territoriales específicos de cada comunidad autónoma y que a lo largo de todo el proceso, específicamente en el ámbito de desarrollo rural, se están introduciendo criterios y diferenciaciones territoriales.

Las propuestas legislativas incluyen una apuesta decidida por el relevo generacional y por el conocimiento y la innovación como eje central para lograr un sector agrícola y medio rural más inteligente, resistente y sostenible. También prevén incrementar el nivel de ambición en cuanto al medio ambiente y el cambio climático, mediante la introducción de instrumentos como el régimen ecológico obligatorio y la condicionalidad reforzada, en línea con los objetivos previstos en el Pacto Verde Europeo.

Los futuros Planes Estratégicos se dirigirán al logro de resultados concretos vinculados a la consecución de los tres siguientes tres objetivos generales:

- El fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria.
- La intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, contribuyendo a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión Europea.
- El fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales.

Estos objetivos generales se desglosan a su vez en nueve objetivos específicos, que pueden subdividirse en un bloque económico, un bloque ambiental y otro rural y social. Además, se incluye un objetivo trasversal a todos ellos: modernizar el sector a través del fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales y promover su adopción.

**GRÁFICO 33.** OBJETIVOS DE LA FUTURA PAC POST-2020

Fuente: MAPA, Secretaría General de Agricultura, Guía básica del Plan Estratégico de la PAC post-2020.

**RECUADRO 18.** OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FUTURA PAC

1. Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la Unión Europea para mejorar la seguridad alimentaria.
2. Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización.
3. Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.
4. Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible.
5. Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire.
6. Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes.
7. Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales.
8. Promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomía y la silvicultura sostenible.
9. Mejorar la respuesta de la agricultura de la Unión Europea a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular en relación con unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en lo relativo al despilfarro de alimentos y el bienestar de los animales.

En línea con la orientación a resultados prevista para la PAC, la estrategia de intervención de los Planes Estratégicos incluirá el establecimiento y la cuantificación de metas a nivel de objetivo específico. En concreto, se establecerán dichas metas para un conjunto común de indicadores de resultados que la Unión Europea está acordando, con el objeto de garantizar unas condiciones equitativas a la hora de evaluar la eficacia de las medidas aplicadas.

Las propuestas de la Comisión incluye un amplio instrumental de tipos de intervención genéricos acordados en el plano de la Unión Europea. Cada Estado miembro podrá elegir las intervenciones específicas que considere más eficaces en función de sus objetivos concretos y basándose en una evaluación clara de sus propias necesidades.

El Consejo Europeo celebrado en julio de 2020 aprobó una dotación de 386,6 mil millones de euros para la futura PAC que se implementará entre el año 2023 y 2027. El presupuesto de la PAC para España para el periodo 2021-2027, que será de más de 47.724,3 millones de euros, incluyendo los fondos *Next Generation EU*, de los cuales en torno a 7,8 mil millones corresponden a FEADER<sup>115</sup>.

#### **CUADRO 15. TIPOS DE INTERVENCIONES EN LA NUEVA PAC**

##### **Tipos de intervenciones en forma de pagos directos**

- Los pagos directos disociados:
  - a) La ayuda básica a la renta para la sostenibilidad.
  - b) La ayuda complementaria redistributiva a la renta para la sostenibilidad.
  - c) La ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores.
  - d) Los regímenes voluntarios para el clima y el medio ambiente (ecoesquemas).
  - e) Pago a tanto alzado a pequeños agricultores.
- Los pagos directos asociados:
  - a) Ayuda a la renta asociada.
  - b) Ayuda específica al algodón.

##### **Tipos sectoriales de intervenciones**

- a) Sector de las frutas y hortalizas.
- b) Sector apícola.
- c) Sector del vino.
- d) Otros sectores.

##### **Tipos de intervenciones para el desarrollo rural**

- a) Compromisos medioambientales, climáticos y demás compromisos de gestión.
- b) Zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.
- c) Desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios.
- d) Inversiones.
- e) Establecimiento de jóvenes agricultores y puesta en marcha de nuevas empresas rurales.
- f) Instrumentos de gestión de riesgos.
- g) Cooperación.
- h) Intercambio de conocimientos e información.

115. El importe de FEADER incluyendo *Next Generation* asciende a 8.530,8 millones de euros.

---

*Proceso de elaboración  
del Plan Estratégico de  
España para la PAC  
post-2020*

---

agroalimentarias y las organizaciones medioambientales<sup>116</sup>.

Los trabajos a realizar en la elaboración del PEPAC requieren de la cooperación y trabajo conjunto de un gran número de agentes y administraciones. Con el objeto de garantizar la participación efectiva de los mismos, desde comienzos de 2019 se han llevado a cabo más doscientas reuniones que han permitido avanzar en la definición del Plan. Se trata también de un proceso abierto a la participación del conjunto de la sociedad. Con el fin de involucrar a las entidades y asociaciones de la sociedad civil y de hacerlas partícipes en el diseño del PEPAC se han celebrado hasta la fecha tres reuniones del partenariado y se ha habilitado un buzón en la web del MAPA destinado al envío de observaciones, comentarios o aportaciones sobre el diseño y la ejecución del plan estratégico de la PAC.

La primera fase de diseño del PEPAC se finalizó en Enero de 2020, en ella, para cada uno de los nueve objetivos específicos y el objetivo transversal, se ha definido la situación de partida, diagnóstico y DAFO y se ha llevado a cabo un análisis de las necesidades asociadas.

En la actualidad se está desarrollando la segunda fase del proceso, que tiene como objetivo definir la estrategia de intervención del Plan. Para ello se ha llevado a cabo un proceso de priorización de las necesidades previamente identificadas y, a continuación, se están seleccionando y diseñando las intervenciones que responderán a esas necesidades prioritarias.

El futuro PEPAC presentará asimismo un plan financiero, con los aspectos presupuestarios generales y los relativos a cada intervención, así como un plan que especifique las metas a alcanzar en cada objetivo específico, que será la base para identificar el avance del PEPAC haciendo uso de los mecanismos previstos en la nueva política orientada al rendimiento.

Los avances en la elaboración del PEPAC están siendo valorados de forma continua y constante por la Comisión Europea y están siendo sometidos a un proceso de evaluación ex ante y evaluación ambiental estratégica. El cronograma indicativo que se maneja actualmente es proceder a la presentación formal antes de finales del año 2021, de modo que pueda ser aprobado por la Comisión Europea durante el primer semestre

116. Más concretamente participan las 17 comunidades autónomas, las organizaciones de productores agrarios (ASAJA, UPA, COAG), cooperativas agro-alimentarias de España (CCAEE), industria y distribución (FIAB, ASEDA, ANGED, ACES), organizaciones medioambientalistas (WWF España, SEO BirdLife, Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción), y el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO).

de 2022, para a continuación proceder a la preparación de la legislación nacional y autonómica y comenzar la aplicación de la nueva PAC en 2023.

## 2. La importancia del primer pilar de la PAC en el medio rural

Si bien es FEADER el que se dirige de forma expresa al desarrollo rural, el rol que juegan las ayudas articuladas a través del Fondo Europeo Agrícola y de Garantía (FEAGA), primer pilar de la PAC, en el medio rural español es determinante.

El primer pilar, que se financia en su totalidad con presupuesto de la Unión Europea, absorbe, en España, el 82 por 100 del total de la PAC. Así, en el periodo 2014-2020, de los 47.500 millones de euros previstos para la aplicación de la PAC: 35.705 millones de euros se corresponden con ayudas directas a agricultores y ganaderos y 3.500 millones de euros se dirigen a medidas de mercado, en el marco de la Organización Común de los Mercados Agrarios. Los 8.297 millones restantes son los destinados al segundo pilar, el FEADER, que al sumar la cofinanciación procedente de las regiones y de la Administración General del Estado en el marco de los PDR supone una inyección dirigida al desarrollo rural de aproximadamente 13.025 millones de euros, cifra que es triplicada por los importes correspondientes al primer pilar. Las transferencias de fondos agrícolas recibidas anualmente por España en los últimos años reflejan este peso diferencial entre pilares.

En el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 el reparto de pesos se mantiene, tal como refleja el cuadro 17. El futuro marco establece cierta flexibilidad entre pilares, de manera que se puede traspasar hasta un 25 por 100 de las asignaciones de cada

**CUADRO 16. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS AGRÍCOLAS Y PESQUERAS A ESPAÑA**  
(Millones de euros)

|                                       | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| FEMP y otros Rec. Agricultura y Pesca | 113          | 14           | 62           | 165          | 151          | 162          |
| FEAGA                                 | 5.494        | 5.435        | 5.468        | 5.663        | 5.740        | 5.740        |
| FEADER                                | 901          | 684          | 897          | 1.160        | 1.161        | 1.161        |
| <b>Total</b>                          | <b>6.508</b> | <b>6.133</b> | <b>6.427</b> | <b>6.988</b> | <b>7.051</b> | <b>7.063</b> |

Nota: 2016-2019 datos en términos de caja. 2020-2021 previsiones de caja.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado Anexo de los flujos financieros España-Unión Europea.

**CUADRO 17. PRESUPUESTO PAC 2021-2027**  
(Millones de euros)

|                              | Importe          | %     |
|------------------------------|------------------|-------|
| FEAGA Ayudas directas        | 34.124,20        | 71,50 |
| FEAGA Regulación de mercados | 5.069,30         | 10,62 |
| FEADER                       | 8.530,80         | 17,88 |
| Incluido Next Generation EU  | 729,10           | 1,53  |
| <b>Total</b>                 | <b>47.724,30</b> |       |

Fuente: MAPA.

Estado miembro de los fondos del primer pilar hacia el segundo pilar de desarrollo rural. El acuerdo del Marco Financiero Plurianual alcanzado el 21 de junio establece que el 40 por 100 del gasto presupuestario de la PAC debe tener una repercusión ambiental y climática.

La incidencia de los fondos del primer pilar en el sector agrario español es decisiva. En todo caso, su influencia varía atendiendo a las diferentes zonas, especializaciones y orientaciones productivas y también a otras cuestiones como la dimensión económica, la tipología de explotaciones y de agricultores.

Estas diferencias y la influencia de la PAC en el sector se analizan en el exhaustivo ejercicio de diagnóstico que ha llevado a cabo el MAPA en el marco de la elaboración del futuro Plan Estratégico de España para la PAC (PEPAC). Así por ejemplo, en el documento de partida elaborado por Subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 1 «Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la Unión Europea para mejorar la seguridad alimentaria» se concluye que los pagos de la PAC suponen, en términos generales para el conjunto de las explotaciones agrarias españolas, un 51 por 100 de la Renta de Trabajo del Agricultor<sup>117</sup>. Los resultados de estos análisis evidencian la importancia de la PAC para remunerar adecuadamente el trabajo aportado por los agricultores y sus familias. Y señalan, que en ausencia de la PAC, todas las explotaciones, a excepción de las mayor dimensión (>500 UDE), generarían rentas del trabajo a sus titulares muy por debajo del salario medio de la economía.

Por otro lado, los análisis realizados concluyen que los pagos compensatorios de la PAC tienen un efecto amortiguador del riesgo inherente a la actividad agraria y suponen un elemento claramente favorecedor de la resiliencia de las explotaciones, especialmente en aquellos sectores que reciben más ayuda como los cultivos herbáceos COP<sup>118</sup>, los cultivos extensivos y el vacuno de leche y de carne.

El primer pilar de la PAC es por tanto un aporte clave para el mantenimiento de la actividad agraria, que a su vez, determina el mantenimiento del tejido productivo y socioeconómico del medio rural en su conjunto. Tal y como describe el capítulo I de este documento, el medio rural español mantiene una fuerte especialización en el sector agroalimentario. El mantenimiento de la actividad en el sector agrario que favorece la PAC tiene por tanto una aportación indirecta al conjunto de la economía del medio rural, a través de su integración y capacidad de arrastre sobre otros sectores o

117. Este indicador propuesto en el análisis diagnóstico realizado se obtiene deduciendo de la renta empresarial la remuneración de los factores productivos aportados por los titulares de explotación distintos del trabajo y permite una comparación más clara con el salario medio de la economía. Tal y como señala el citado documento: «en un hipotético escenario sin ayudas de la PAC, la renta del trabajo del conjunto de los agricultores se reduciría como promedio a la mitad (pasaría de 11,05 euros/hora a 5,43 euros/hora) y la renta del trabajo del agricultor pasaría de suponer el 71,4 por 100 del salario medio de la economía a apenas el 35 por 100».

118. Cultivos herbáceos COP: en esta categoría se engloban los cereales, las semillas oleaginosas, las proteaginosas.

actividades. De forma particular de la industria transformadora agroalimentaria<sup>119</sup>, pero también los servicios de transporte, logística, almacenamiento, distribución y comercialización, y las industrias proveedoras de insumos, suministros, equipos, maquinaria y materiales de construcción, entre otros.

En todo caso, y como se ha señalado previamente, los efectos del primer pilar son heterogéneos y varían en gran medida en función de la dimensión de las explotaciones, la tipología de agricultores, las zonas y orientaciones productivas. El debate en torno a cómo debe priorizarse y concentrarse el reparto de las futuras ayudas está abierto<sup>120</sup>, siendo todavía preciso consensuar la definición de agricultor genuino<sup>121</sup>; ciertos parámetros de la ayuda básica a la renta (como convergencia, ventajas e inconvenientes de un sistema basado en derechos, características agronómicas del modelo de pago o admisibilidad); la limitación de los pagos; el pago redistributivo y los ecoesquemas.

La definición final de todas estas cuestiones determinará el grado en el que FEAGA incidirá en el desarrollo socioeconómico, en el mantenimiento de la actividad y la población en el medio rural.

El nuevo Plan Estratégico, en el que por primera vez quedan englobados en un mismo documento programático a nivel nacional FEADER y FEAGA es asimismo una excelente oportunidad para favorecer las sinergias y la acción complementaria y coherente entre ambos pilares, a favor del medio rural.

### **3. La acción de los Fondos Estructurales Europeos y de Inversión en el medio rural**

En el periodo 2014-2020 la política de cohesión integra en un marco común el FEADER y otros cuatro fondos<sup>122</sup>, que constituyen los denominados Fondos Estructurales y de Inversión europeos (Fondos EIE), todos ellos, más allá del FEADER juegan un papel significativo en el medio rural. España, a través de 64 programas nacionales, se beneficia de una financiación de los FEIE de 39.800 millones de euros lo que se traduce en un gasto público total de 56.552 millones de euros.

En concreto, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) centra sus inversiones en varias áreas prioritarias clave como la innovación e investigación, el programa digital, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la economía de

119. Según la FIAB el 74 por 100 de las más de 29.000 industrias de alimentación y bebidas presentes en España, el 68 por 100 de los más de 100.000 millones de facturación y el 69 por 100 del más de medio millón de empleos generado por estas industrias se concentra en localidades de menos de 50.000 habitantes, incidiendo muy favorablemente en la generación de riqueza y actividad en el interior de las regiones.

120. Documento de debate político, Conferencia sectorial diciembre 2020.

121. [https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/agricultorgenuino\\_tcm30-553040.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/agricultorgenuino_tcm30-553040.pdf).

122. Además de los citados se incluye el Fondo de Cohesión que invierte en crecimiento ecológico y desarrollo sostenible, y mejora la conectividad en los Estados miembros con un PIB por debajo del 90 por 100 de la media de la UE-27 (en 2014-2020 estos países son Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía).

bajas emisiones de carbono. Destaca por tanto su contribución en la mejora de las infraestructuras digitales y el acceso a nuevos tecnologías, una de las necesidades clave del medio rural, también al fomento de la innovación, que en el caso de algunas regiones se centra muy especialmente en el sector agroalimentario y otros sectores clave del medio rural. Su acción en materia de mejora de la eficiencia energética y energías renovables es también relevante, así como, las actuaciones a favor de la conservación y mantenimiento del medio, como son los espacios Red Natura 2000, la lucha contra la desertificación y la recuperación de suelos, entre otros.

El Fondo Social Europeo (FSE) invierte en las personas y se centra en mejorar las oportunidades de empleo y educación. También intenta ayudar a las personas desfavorecidas que están al borde de la pobreza o la exclusión social. El FSE desarrollo de programas de promoción del emprendimiento, refuerzo de competencias, mejora de la empleabilidad de las personas jóvenes o destinados a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de forma complementaria y sinérgica a la posible acción de los PDR, y en concreto de los GAL, en la materia.

Por último, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) ayuda a los pescadores a practicar una pesca sostenible y a las comunidades costeras, que en muchos casos son también rurales, a diversificar sus economías, mejorando la calidad de vida en las zonas litorales europeas.

En todo caso, tal y como advierte el Parlamento Europeo en su estudio La política de cohesión de la Unión Europea en las zonas no urbanas, presentado en septiembre de 2020<sup>123</sup> la mayor coherencia y coordinación entre la política de cohesión y la política de desarrollo rural de la Unión Europea supone todavía un importante desafío. Hasta la fecha, la política de cohesión se ha centrado especialmente en las zonas urbanas, a las que en el conjunto de la Unión Europea ha asignado el triple de los fondos de la política de cohesión (165.500 millones de euros frente a 45.600 millones de euros). El estudio recomienda incrementar la orientación territorial de los fondos de cohesión, más allá de la división de los fondos por tipos de regiones, diferenciando tipos de zonas dentro de ellas. Esta dimensión se ha venido perdiendo en los últimos períodos de programación, como muestra gran parte de la asignación financiera no tiene asociada ninguna orientación territorial<sup>124</sup>.

- 123. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652210/IPOL\\_STU\(2020\)652210\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652210/IPOL_STU(2020)652210_EN.pdf).
- 124. La Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea ha elaborado un informe interactivo que permite profundizar este análisis por fondo y Estado miembro. No obstante, las cifras presentes se basan en cómo los distintos programas han asociado a un tipo de zona específica (áreas urbanas con más de 50.000 habitantes, pequeñas áreas urbanas o áreas rurales escasamente pobladas) sus acciones. En el caso de España, el 72 por 100 de los fondos no están asignados de forma específica a ninguna zona. Es por tanto necesario impulsar un ejercicio de evaluación específico que analice en profundidad como la aplicación de la política de cohesión se ha aplicado o contribuida al desarrollo de las zonas rurales.

En el próximo periodo 2021-2027 España recibirá unos 35.000 millones de euros procedentes de la Política de Cohesión.

FEADER deja de formar parte de los Reglamentos de disposiciones comunes<sup>125</sup> del conjunto de fondos (no así el FEMP, que permanece integrado) lo que claramente tendrá una incidencia en detrimento de la integración entre las políticas regionales y las rurales. De este modo, los Acuerdos de Asociación solo cubrirán FEADER de forma opcional.

Al contrario, el refuerzo en la política de cohesión de la acción por el clima y las políticas vinculadas a la transición hacia una economía verde podría tener un efecto positivo en las zonas rurales, dados sus activos ambientales. Por otro lado, la última versión del Reglamento FEDER señala que los Estados miembros deberán prestar particular atención a las dificultades específicas de las provincias o municipios o agrupaciones de municipios que estén escasamente poblados, entendidos como áreas con una densidad de población de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado o menos, o aquellas que hayan perdido una media de al menos un 1 por 100 anual de población en el periodo de 2007 a 2017. Estos fondos deben abordar los problemas de las zonas en desventaja, en particular las rurales y con problemas demográficos, para acceder a los servicios básicos, incluidos los digitales, aumentando el atractivo para la inversión.

Es necesario fortalecer el enfoque integrado entre políticas, de modo que la política de cohesión pueda, conjuntamente con la PAC, jugar un rol más determinante a favor del desarrollo de las zonas rurales. Como han puesto de manifiesto el CESE y el Parlamento Europeo<sup>126</sup>, la coordinación, integración y alineamiento entre políticas se convierte en un factor clave para lograr el desarrollo territorial equilibrado.

#### **4. El medio rural en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**

El Plan de Recuperación para Europa aprobado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los dirigentes de la Unión Europea para ayudar a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de coronavirus supone, con un importe de 1,8 billones de euros, el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la Unión Europea. Las partidas adicionales previstas en el presupuesto a largo plazo, el Marco Financiero Pluriannual 2021-2027 de la Unión Europea, junto con el instrumento temporal *Next Generation EU*, dotado con un importe de 750 mil millones de euros, ayudaran a reconstruir la Europa posterior al COVID-19: una Europa más ecológica, digital y resiliente.

125. Este Reglamento sí integra el «desarrollo local participativo», es decir, el diseño de estrategias de crecimiento local por parte de grupos de acción.

126. J. Puxeu y D. Slavova, *Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables*. Dictamen Comité Económico y Social Europeo; La próxima Comunicación de la Comisión sobre la visión a largo plazo de las zonas rurales, Comité AGRI, Parlamento Europeo; *La política de cohesión de la UE en las zonas no urbanas*; Parlamento Europeo.

El instrumento *Next Generation EU*, cuyo desglose en las distintas partidas se encuentra en el cuadro 18, se divide a su vez en dos mecanismos principales: el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, con el que, a través de préstamos y subvenciones, se pretende apoyar las reformas e inversiones previstas por los Estados miembros en sus planes de recuperación y resiliencia, y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (*REACT-UE*) que amplía las medidas ya puestas en marcha en respuesta al coronavirus a través de los Programas Operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*FEDER*); el Fondo Europeo Social (*FSE*), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (*FEAD*).

Además, *Next Generation EU* incorpora financiación adicional para otros fondos y programas europeos, entre los que se encuentran los Programas de Desarrollo Rural.

La financiación adicional prevista en el *Next Generation EU* (fondos EURI) para desarrollo rural asciende a 8.070 millones de euros (precios corrientes) para toda la

---

*Integración de los fondos Next Generation EU en los PDR*

---

Unión Europea, el 30 por 100 para el año 2021 y el 70 por 100 para 2022. En concreto, a España le corresponden 717,7 millones de euros que se han distribuido entre los dieciocho PDR tal y como refleja e, presente en el capítulo de transición. Ahora, las autoridades de gestión de

los PDR deben modificar sus programas, incluyendo estos fondos adicionales, que tendrán que ser aprobados por la Comisión Europea.

El porcentaje máximo de contribución de FEADER en los fondos *Next Generation* es de del 100 por 100, lo que significa que no es preciso que los Estados miembros incluyan fondos nacionales para hacer uso de este instrumento. Además, el porcentaje de ayuda se puede incrementar en algunas medidas (inversiones en activos físicos, jóvenes agricultores). Las medidas financiadas con estos fondos serán supervisadas por separado del resto del FEADER.

**CUADRO 18. INSTRUMENTO *NEXT GENERATION EU***

(Millones de euros a precios constantes de 2018)

**Desglose de *Next Generation EU***

---

|   |                |
|---|----------------|
| Mecanismo de Recuperación y Resiliencia | 672.500        |
| De los cuales, préstamos                | 360.000        |
| De los cuales, subvenciones             | 312.500        |
| REACT-UE                                | 47.500         |
| Horizonte Europa                        | 5.000          |
| InvestEU                                | 5.600          |
| Desarrollo Rural                        | 7.500          |
| Fondos de Transición Justa (FTJ)        | 10.000         |
| RescEU                                  | 1.900          |
| <b>Total</b>                            | <b>750.000</b> |

Fuente: Comisión Europea, Plan de Recuperación para Europa.

Los recursos adicionales previstos, en línea con los objetivos del Plan de Recuperación para Europa, deben contribuir a lograr un medio rural más ecológico, digital y resiliente y contribuir a las nuevas ambiciones establecidas en el Pacto Verde Europeo. El artículo 58 bis del Reglamento de transición<sup>127</sup> especifica las condiciones que debe cumplir el uso de estos fondos.

En concreto, los PDR modificados que se presenten para cubrir las anualidades 2021 y 2022 deben mantener al menos la misma proporción global de la contribución del FEADER al logro de los objetivos agroambientales y climáticos (esta contribución era de cómo mínimo el 30 por 100 en los PDR previos a la transición).

Al menos el 55 por 100 de los recursos adicionales de EURI deben dedicarse a medidas<sup>128</sup> que promuevan el desarrollo económico y social en las zonas rurales, a saber inversiones en activos físicos (art. 17 del Reglamento 1305/2013), desarrollo de explotaciones y empresas (art. 19), apoyo a los servicios básicos y la renovación de los pueblos en las zonas rurales (art. 20) y la cooperación (art. 35).

El 37 por 100 de los recursos adicionales debe dedicarse a medidas especialmente beneficiosas para el medio ambiente y el clima (art. 59.6 del Reglamento 1305/2013) así como para el bienestar animal, incluyendo la actuación a través de LEADER<sup>129</sup>.

Como ya se explicó en el capítulo I, el 30 de abril de 2021 España remitió a la Comisión Europea el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRTR), Plan España Puede, en el que detalla las reformas estructurales a acometer e inversiones previstas para articular los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación. Los elementos previstos en ese Plan guardan una relevante conexión con el medio rural (cuadro 19).

---

*Plan de Recuperación,  
Transformación  
y Resiliencia  
en España*

---

Según el análisis detallado efectuado por la Red Española de Desarrollo Rural, al menos la mitad de las componentes previstas podrían contribuir a revitalizar las áreas rurales. Los cuatro grandes ejes en torno a los cuales se articula el PNRTR responden de algún modo a las necesidades del medio rural. En concreto, cabe destacar el eje

127. Reglamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias.
128. Se propone un listado indicativo de posibles acciones: *a)* cadenas de suministro cortas y mercados locales; *b)* la eficiencia de los recursos, incluida la agricultura de precisión e inteligente, la innovación la digitalización y la modernización de la maquinaria y los equipos de producción; *c)* condiciones de seguridad en el trabajo; *d)* energía renovable, circular y bioeconomía; *e)* el acceso a las TIC de alta calidad en las zonas rurales.
129. Entre las posibles medidas se incluyen: *a)* la agricultura ecológica; *b)* mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, incluida la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura; *c)* conservación del suelo, incluida la mejora de la fertilidad del suelo mediante de la fertilidad del suelo mediante el secuestro de carbono; *d)* la mejora del uso y la gestión del agua, incluido el ahorro de agua; *e)* creación, conservación y restauración de hábitats favorables a la biodiversidad; *f)* la reducción de los riesgos e impactos del uso de plaguicidas y antimicrobianos; *g)* el bienestar de los animales; *h)* actividades de cooperación LEADER.

de cohesión social y territorial, que se espera pueda contribuir a superar la brecha urbano-rural, reduciendo las desigualdades persistentes. En este eje se pretende abordar el reto demográfico con políticas que fomenten la corresponsabilidad y la economía de los cuidados, inmigración legal, activación del empleo y emprendimiento, particularmente de las mujeres, en el medio rural.

Por otro lado, la transición ecológica, enfocada en la implementación de energías renovables, movilidad sostenible, eficiencia energética y nuevas fuentes de energía no contaminantes, presenta importantes oportunidades para el medio rural, dado su rol protagonista en producción de biomasa, el desarrollo de la bioeconomía y la producción de energía renovable, de forma general.

El eje vinculado a la igualdad de género tiene igualmente una especial incidencia en el futuro del medio rural, donde las brechas persistentes son especialmente acentuadas y donde el mejor acceso de las mujeres al mercado laboral en igualdad de derechos y condiciones constituye un elemento imprescindible en la lucha contra la despoblación.

Por último, la transformación digital inclusiva, permitirá reducir las brechas digitales existentes entre los espacios rurales y el resto del territorio. El fomento de la digitalización presenta igualmente importantes oportunidades para la descentralización de la actividad y el desarrollo socioeconómico del medio rural.

La Componente 3 del Plan Transformación digital y ambiental del sector agroalimentario y pesquero merece una mención especial por su incidencia en el medio rural.

---

*Transformación digital  
y ambiental del sector  
agroalimentario  
y pesquero*

---

Este Plan pretende movilizar una inversión de 1.500 millones de euros, 1.051 procedentes del mecanismo de recuperación y el resto de otras fuentes de financiación públicas y privadas, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad y resiliencia del sector agroalimentario y pesquero, tanto desde el punto de vista económico, como ambiental y social. Esta componente incluye una serie de inversiones y reformas, que pivotan sobre cuatro ejes fundamentales:

- Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos. Constituye un programa de actuaciones para reducir el consumo de agua en agricultura mediante la modernización de los regadíos existentes, vinculado al uso de energías renovables y reutilización de aguas.
- Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería. Destinado a la realización de inversiones en explotaciones agrícolas y ganaderas al objeto de mejorar su sostenibilidad, de mejora de los laboratorios agrarios de referencia y de mejora de las condiciones de bioseguridad en los centros de limpieza y desinfección e instalaciones de producción de material vegetal de reproducción.

**CUADRO 19.** CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DEL PLAN ESPAÑOL DE RECUPERACIÓN AL DESARROLLO RURAL

| Palanca  | Componente  | Potencial interrelación con el medio rural  |
|--|---|---|
| <b>UNA.</b> Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura | 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos<br>2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana   | Comprende un plan de transición energética para la España vaciada, que pretende impulsar las comunidades energéticas, la rehabilitación y la regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes, como palanca de generación de empleo y de atracción de actividad.  |
| <b>DOS.</b> Infraestructuras y ecosistemas resilientes   | 3. Transformación y digitalización de la cadena logística del sistema agroalimentario y pesquero<br>4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad<br>5. Preservación del espacio litoral y los recursos hidráticos<br>6. Movilidad sostenible segura y conectada | Transformación del sistema agroalimentario y pesquero con el objetivo de fomentar la calidad, la sostenibilidad y la economía circulan, la producción ecológica y el consumo de temporada y de proximidad, reducir el desperdicio alimentario, generar valor y empleos en torno al sistema agroalimentario y pesquero desde el sector primario hasta la distribución comercial con especial atención a los entornos rurales, fomentar su economía y frenar la despoblación.<br>La conexión es clara pues los ecosistemas naturales y las superficies forestales se encuentran situados en el medio rural. Comprende la movilización de inversiones en infraestructura verde, para favorecer la conectividad ecológica e impulsar programas de restauración de la naturaleza destinados a aumentar la diversidad biológica y sus servicios, incluidas las soluciones basadas en la naturaleza. Específicamente se promoverá una política de reforestación dirigida al uso sostenible de las superficies forestales, la lucha contra la desertificación, la degradación de las tierras y la pérdida de la biodiversidad y para lograr el desarrollo de una política activa de mitigación y adaptación climáticas.<br>Los recursos hidráticos guardan una estrecha relación con el sector agrario, sector clave en muchas zonas rurales como la principal actividad económica. Los espacios naturales de litoral se encuentran, en su mayoría, ubicados en el medio rural.<br>Esta componente comprende inversiones para reducir la vulnerabilidad de los espacios naturales costeros y los recursos hídricos frente a los efectos del cambio climático, a través de intervenciones orientadas a reducir la sensibilidad ante los riesgos. Igualmente comprende acciones para promover la gestión integral del agua, promoviendo el manejo y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar de manera equitativa el bienestar social y económico resultante, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales. |

**CUADRO 19.** CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DEL PLAN ESPAÑOL DE RECUPERACIÓN AL DESARROLLO RURAL (continuación)

| Palanca  | Componente  | Potencial interrelación con el medio rural   |
|--|---|--|
| TRES. Transición energética justa e inclusiva  | 7. Despliegue masivo del parque de generación renovable   | La producción de energía renovable representa una oportunidad de empleo y desarrollo económico para el medio rural, así como, de ahorro de costes en las principales actividades económicas vinculadas.  |
|  | Entre otros, esta componente comprende la Estrategia Nacional de Autoconsumo y la integración de renovables en la edificación y los sectores productivos, favoreciendo el despliegue de la generación renovable en todo el territorio, la generación de empleo local, la reducción de costes energéticos para familias y empresas y mayores potenciales para la digitalización y electrificación de consumos derivados de la movilidad y la climatización, entre otros. |  |
|  | 8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento   | Las acciones previstas, entre otras, la adaptación de las redes de cara a la integración de las energías renovables, despliegue de tecnologías de almacenamiento e impulso de nuevos modelos de negocio y proyectos innovadores de integración sectorial inteligente, representan oportunidades de desarrollo socioeconómico para el medio rural.  |
|  | 9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial  | La apuesta por el uso de hidrógeno renovable y su integración sectorial, podrá tener un efecto en los sectores productivos del medio rural, en concreto en la industria.   |
|  | 10. Estrategia de Transición Justa.   | La Estrategia permitirá garantizar el mantenimiento del empleo y la creación de actividad en los territorios afectados, en muchos casos ubicados en el medio rural, por la transición energética, a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, de modo que contribuya a la fijación de población y generando nuevas oportunidades.   |
| <b>CUATRO.</b> Una Administración para el siglo XXI  | 11. Modernización de las administraciones públicas  | Aborda la modernización de las administraciones públicas, incluyendo entre sus líneas de actuación la digitalización de la administración tanto a nivel transversal como a través de cinco proyectos prioritarios entre los que se encuéntrala administración territorial del estado.  |
| <b>CINCO.</b> Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora | 12. Política industrial España 2030   | Política Industrial España 2030, cuyo objetivo será impulsar la modernización y la productividad del ecosistema español de industria-servicios, mediante la digitalización de la cadena de valor; el impulso de la productividad y de la competitividad de los sectores estratégicos claves en la transición ecológica y la transformación digital. Esta estrategia incluye los siguientes subplanes: i) Plan de digitalización de cuatro sectores estratégicos: salud, autonomía, turismo y comercio, además del agroalimentario, estableciendo mecanismos de colaboración público-privada para el desarrollo de soluciones tecnológicas; ii) Plan de modernización y sostenibilidad de la industria; iii) Plan de impulso de las industrias tratores «verdes» y digitalización, y iv) Estrategia de Economía Circular para la eficiencia material, el aprovechamiento de los recursos y la competitividad de los sectores económicos, en especial en sectores estratégicos como construcción, textil, agroindustria y electrónica. |

**CUADRO 19.** CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DEL PLAN ESPAÑOL DE RECUPERACIÓN AL DESARROLLO RURAL (continuación)

| Palanca   | Componente  | Potencial interrelación con el medio rural   |
|---|---|--|
|   | 13. Impulso a la pyme   | Impulso a la PYME mediante un: i) plan de digitalización de las pymes, con inversión en equipamiento, capacidades, plataformas y redes; ii) reforma de los instrumentos de financiación para la internacionalización y diversificación geográfica; iii) Estrategia España Nación Emprendedora, con el fin de potenciar la creación, el crecimiento de las empresas, el desarrollo de redes, y iv) Plan de Apoyo al Ecosistema de Startups, para impulsar las empresas innovadoras de base tecnológica. |
|   | 14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico   | Plan de modernización y competitividad del sector turístico, con el fin de fomentar la resiliencia, sostenibilidad, la diversificación y el valor añadido de este sector tractor de la economía en el conjunto del territorio nacional, con especial atención a Baleares y Canarias y al turismo en zonas despobladas.   |
|   | 15. Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G   | Elemento clave para superar la brecha digital territorial persistente y desencadenar las posibles oportunidades que la digitalización presenta para el desarrollo socioeconómico del medio rural.  |
|   | 16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial  | El impulso de la Inteligencia Artificial tiene ya una contribución esencial en el desarrollo de todos los sectores productivos, como es el agroalimentario, con fuerte presencia en el medio rural.  |
| <b>SEIS.</b> Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud | 17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación                             | De relevancia para todos los sectores productivos, donde la conexión con la I+D+i es un elemento imprescindible para garantizar su competitividad. En concreto se reforzará la I+D+i en transición ecológica.  |
|   | 18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud  | La eficiencia, modernización y transformación digital de los servicios de salud puede contribuir, junto con otras acciones, a superar los déficits actualmente existentes en las zonas rurales.  |
| <b>SIETE.</b> Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades                      | 19. Plan nacional de capacidades digitales (digital skills)   | Plan nacional de capacidades digitales del conjunto de la población, con especial atención al cierre de la brecha de género y al impulso de la formación en las zonas en declive demográfico.  |
|   | 20. Plan Estratégico de impulso a la Formación Profesional  | Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional mediante la modernización de las titulaciones, el desarrollo de sistemas de cualificación en el trabajo ( <i>life-long learning</i> ) y el impulso de la FP dual.  |
|   | 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, con un fuerte impulso de la educación de 0 a 3 años                                       | De relevancia en todo el territorio nacional.  |
| <b>OCHO.</b> Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo   | 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, para fomento de las políticas de igualdad e inclusión | Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, para desarrollar en particular nuevas redes de telesistencia, modernizar los sistemas de atención a personas dependientes y desarrollar nuevas infraestructuras residenciales que faciliten la autonomía de cuidados de larga duración de las personas mayores y dependientes. Esto puede ser especialmente relevante en zonas rurales con alto porcentaje de personas mayores.                              |

**CUADRO 19.** CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DEL PLAN ESPAÑOL DE RECUPERACIÓN AL DESARROLLO RURAL (continuación)

| Palanca   | Componente  | Potencial interrelación con el medio rural  |
|---|---|---|
|   | 23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, fundadas en tres pilares: atajar problemas estructurales de nuestro mercado laboral, reformar las políticas activas de empleo desarrollando instrumentos para la integración y activación de trabajadores, e impulsar políticas de inserción laboral que servirán para lograr un mercado laboral más inclusivo y ágil. | Propone nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, fundadas en tres pilares: atajar problemas estructurales de nuestro mercado laboral, reformar las políticas activas de empleo desarrollando instrumentos para la integración y activación de trabajadores, e impulsar políticas de inserción laboral que servirán para lograr un mercado laboral más inclusivo y ágil. |
| NUEVE. Impulso de la industria de la cultura y el deporte                         | 24. Revalorización de la industria cultural   | Se espera impulsar la actividad turística y económica derivada de eventos culturales emblemáticos, proteger el patrimonio y apoyar y reforzar las áreas en declive demográfico, favoreciendo la cohesión y vertebración social y económica.   |
| DIEZ. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible | 25. Spain Audiovisual Hub   | El fomento del turismo deportivo tiene un potencial relevante para las zonas rurales.   |
|   | 26. Fomento del sector del deporte  |   |
|   | 27. Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal  | El ajuste en los impuestos ya existentes para reforzar su eficacia, eliminar algunas distinciones y adaptar los incentivos al impulso de la actividad económica y el empleo podría dar respuesta a la recurrente solicitud, por parte de las organizaciones que trabajan a favor del medio rural, de una fiscalidad diferenciada para el territorio rural.  |
|   | 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI   |   |
|   | 29. Mejora de la eficacia del gasto público   | Impulso de las evaluaciones de gasto en todas las administraciones que permitirán mejorar la eficiencia y eficacia de todas las políticas, incluidas las que inciden en el medio rural.   |
|   | 30. Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo   |   |

Fuente: elaboración propia.

- Estrategia de Digitalización del sector Agroalimentario y del Medio Rural. Programa de actuaciones para el impulso de la digitalización en el sector agroalimentario y del medio rural en su conjunto.
- Plan de impulso a la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero. Centrado en la mejora y modernización del sector pesquero desde el punto de vista sostenible.

En el marco del Plan de Recuperación se ha aprobado el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, ya presentando a lo largo de este informe. El Plan, que consta con una inversión de 10.000 millones de euros y se extenderá entre 2021 y 2023 presenta 130 medidas ordenadas en 10 ejes de acción orientados hacia un amplio conjunto de objetivos que impulsen la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante: la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas, el impulso de la innovación; la plena conectividad digital; el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; la adecuada prestación de los servicios básicos; o la incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.

*130 medidas para hacer frente al reto demográfico*

El objetivo final del plan es «transformar los territorios en espacios de oportunidades de desarrollo social y económico, que aprovechen los recursos locales a través de la generación de actividad económica, el fomento del emprendimiento y el aprovechamiento del talento asociado al entorno, a través de un modelo territorial sostenible que responda a los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad. Incorpora la perspectiva de género, para abordar las brechas derivadas de la falta de cohesión territorial y la desigualdad hacia las mujeres».

## 5. La visión a largo plazo para las zonas rurales

Algunos de los principales desafíos a los que, generalmente, se enfrentan las zonas rurales, más allá de las posibles diferencias entre ellas, son el declive demográfico y económico, las menores oportunidades de empleo y de acceso a servicios básicos, el déficit en infraestructuras de transporte y de comunicación y la limitada oferta de ocio y cultura. La brecha entre lo urbano y lo rural se ha ido ampliando progresivamente, a medida que el fenómeno de la despoblación se intensifica, condenando a una parte importante del territorio a un círculo vicioso de regresión.

Los retos persistentes determinan la necesidad de que las políticas públicas presten una especial atención al medio rural. Se precisa movilizar una estrategia de acción, que además de superar la citada brecha, integre las relaciones simbióticas existentes entre ambos espacios y despliegue las potencialidades vinculadas al medio rural, un espacio que juega un papel único en cuestiones esenciales como el

suministro de alimentos, el mantenimiento del medio ambiente, el paisaje y el patrimonio cultural.

En el año 2016, la Declaración de Cork 2.0 «Una vida mejor para el medio rural» instaba a los responsables de la elaboración de las políticas de la Unión Europea, entre otras cuestiones, a mejorar la sensibilización pública sobre el potencial de los recursos y las zonas rurales para responder a una amplia variedad de retos y oportunidades en materia económica, social y medioambiental que benefician al conjunto de la ciudadanía europea, a invertir en el potencial de crecimiento de las zonas rurales para que se conviertan en lugares atractivos donde vivir y trabajar y a revisar otras políticas sectoriales y macroeconómicas desde una perspectiva rural.

La irrupción de la crisis del COVID-19 y el rumbo que el Pacto Verde Europeo define para Europa hacen aún más evidente el potencial y el rol clave que juega y puede jugar el medio rural en nuestra sociedad y determinan la conveniencia de dirigir una mirada específica a los retos y necesidades persistentes. Es en este contexto en el que nace la Agenda Rural, hoja de ruta publicada por la Comisión Europea en julio de 2020, que plantea como meta publicar, en el primer semestre de 2021, una Comunicación que diseñe una visión holística del futuro de las zonas rurales con el año 2040 como horizonte. El 30 de junio de 2021 se presentó dicha comunicación: «Visión a largo plazo para las zonas rurales. Por unas zonas rurales de la Unión Europea más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas para 2040»<sup>130</sup>.

El objetivo de esta Comunicación es crear un debate a nivel europeo sobre el futuro de las zonas rurales y el lugar que deben ocupar en nuestra sociedad. La Comunicación traza el rumbo de las posibles acciones que podrían abordar los problemas identificados y aprovechar al máximo las oportunidades. Pretende también explorar soluciones innovadoras, inclusivas y sostenibles que den respuesta a la crisis generada por la pandemia e incluyan los retos de la transformación climática y digital. La evaluación de la complementariedad y la coordinación entre las distintas políticas es otra de las cuestiones de análisis clave.

El impulso de la visión a largo plazo para las zonas rurales fue subrayado por la nueva Presidencia de la Comisión Europea en sus directrices políticas. La propuesta se sustenta sobre la base de las perspectivas y conclusiones del reciente informe de la CE sobre el cambio demográfico y el futuro Libro Verde sobre el Envejecimiento, implicando directamente a la Vicepresidencia de la Comisión Europea<sup>131</sup> para la Democracia y la Demografía, quien presentaba en noviembre de 2020 la Campaña Global de la Unión Europea para la Estrategia Rural 5.0, con la que no solo se pretende

130. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM (2021) 345 final.

131. La Vicepresidencia es también responsable de la Conferencia sobre el Futuro de Europa que se celebrará en el primer semestre de 2022, por lo que se espera pueda reforzarse los vínculos entre ambas iniciativas.

informar a los ciudadanos sobre los retos de las zonas rurales, sino también demostrar que es posible el progreso.

El proceso de debate y reflexión, que deberá concluir con la citada Comunicación, contará, entre otros, con la participación de diversos servicios de la Comisión<sup>132</sup> y con las aportaciones de otras partes interesadas, así como con una consulta pública *online* a gran escala, varios proyectos de investigación financiados a través de Horizonte 2020, preguntas específicas en el Eurobarómetro, una serie de actos públicos, la oportunidad de celebrar debates nacionales y locales más detallados y una conferencia organizada por la Red Europea de Desarrollo Rural (ENRD), que ha puesto en marcha un grupo de trabajo temático en la materia con diversas actividades<sup>133</sup>.

El trabajo que está llevando a cabo la Red Europea de Desarrollo Rural está teniendo su réplica en los estados miembros. En España la Red Rural Nacional ha impulsado, a través de sus «antenas regionales», que cubren todo el territorio nacional, el desarrollo de talleres participativos. En total se han realizado 28 talleres, organizados en 13 comunidades autónomas y contando con la participación de un amplio espectro de entidades (asociaciones, cooperativas, grupos de acción local, entre otras), para recoger la opinión de las comunidades locales y posteriormente trasladarla a Europa, de manera que sea considerada en el proceso.

La consulta pública *online*, ya cerrada, fue lanzada por Comisión Europea en septiembre de 2020, dirigida a todas las partes interesadas (población en general, Administración, organizaciones, entidades académicas y de formación, etc.). En el momento de su cierre, a finales de noviembre de 2020, un total de 2.326 personas había respondido a la convocatoria expresando sus impresiones y opiniones sobre las necesidades de las zonas rurales, los elementos que hacen que estas zonas resulten atractivas y las oportunidades de futuro. El cuestionario formulado se detenía asimismo en cuestiones vinculadas la gobernanza, a la Política Agrícola Común y el desarrollo territorial.

El número de respuestas es satisfactorio y, aunque es importante recordar que no se trata resultados estadísticamente significativos sobre la opinión ciudadana europea (que se obtendrán en un Eurobarómetro específico), es interesante detenerse en los principales datos obtenidos (recuadro 19), más aún atendiendo a que el mayor número de respuestas procede de España<sup>134</sup>.

132. Más en concreto, la iniciativa persigue un enfoque integrado que implique, entre otras, a las unidades de la Comisión de agricultura y desarrollo rural (AGRI), acción climática (CLIMA y ENVI), empleo (EMPL), conectividad y transformación digital (GROW y CONNECT), cohesión (REGIO y REFORM), educación (EAC), e investigación e innovación (IDT y CCI).

133. Así por ejemplo entre el 22 y el 26 de marzo de 2021 ha tenido lugar la «Semana de la Visión Rural: Imaginando el futuro de las zonas rurales de Europa» un evento interactivo incluyó presentaciones y debates de alto nivel, un mercado, talleres y actividades paralelas.

134. Los resultados del cuestionario se detallan en: Comisión Europea, *Factual summary of the public consultation on the long-term vision for rural areas, 2021* (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12525-Long-term-vision-for-rural-areas/public-consultation>).

**RECUADRO 19. CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA VISIÓN A LARGO PLAZO DEL MEDIO RURAL**

Más de un 50 por 100 de los participantes enfatiza la mejora de las infraestructuras, especialmente en materia de transporte público, como la necesidad más acuciante que tiene actualmente el medio rural. Se destaca también la necesidad urgente (43 por 100) de mejorar el acceso a servicios básicos, como son el agua, la electricidad, bancos, oficinas de correos... Por otro lado, un 42 por 100 de las respuestas consideran que las necesidades económicas no están adecuadamente satisfechas en las zonas rurales y más de dos tercios de los participantes (67 por 100) afirman que no hay suficiente disponibilidad de oportunidades de trabajo de calidad.

Entre las razones para establecerse en el medio rural destacan la mejor calidad de vida, el medio ambiente menos contaminado y la proximidad a la naturaleza. Como tercera cuestión se resaltan las oportunidades que, vinculadas a la infraestructura digital, puede ofrecer el trabajo a distancia. Se mencionan también otras cuestiones como el menor coste de la vida o el acceso a alimentos producidos localmente.

Con respecto a la importancia relativa de los sectores económicos en el medio rural: la agricultura es señalada por el 93 por 100 de los participantes como el sector más importante, seguida de este el sector agroalimentario, que incluye también la transformación.

En los próximos 20 años, el atractivo de las zonas rurales dependerá en gran medida de la disponibilidad de la conectividad digital (93 por 100 de las respuestas), de los servicios básicos y de los servicios electrónicos (94 por 100) y de la reducción de la huella del sector agrario en el clima y el medio ambiente (92 por 100). La innovación social y los nuevos estilos de vida harán más atractivo el medio rural.

A la pregunta de si la población del medio rural se siente abandonada por la sociedad en su conjunto, el 39 por 100 respondió afirmativamente, con datos mayores entre quienes se dedican a la agricultura (45 por 100), viven en zonas rurales (41 por 100) o en zonas rurales remotas (56 por 100). El deterioro de las infraestructuras y los servicios es la principal razón por la que sienten este abandono.

En lo relativo a gobernanza y aplicación de las políticas públicas, solo un 27 por 100 considera que se presta especial atención a las zonas rurales en el diseño de esas políticas. La creciente carga administrativa, el temor a controles excesivos, los criterios de selección demasiado restrictivos o la escasa disponibilidad de ayudas no agrícolas, se destacan como obstáculos para una mayor incidencia de la PAC en el desarrollo territorial equilibrado. No obstante, se valora positivamente la adaptación de las medidas al contexto local y la participación de las regiones en el diseño de los Programas de Desarrollo Rural.

El debate sobre el futuro de las áreas rurales está sobre la mesa. Las posturas presentadas<sup>135</sup> por los distintos agentes que participan en el proceso tienen muchos puntos

135. De forma específica se han analizado los elementos planteados en las reuniones temáticas mantenidas por la ENRD ([https://enrd.ec.europa.eu/enrd-thematic-work/long-term-rural-vision\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/enrd-thematic-work/long-term-rural-vision_en)): la posición presentada por COPA COGECA; las aportaciones del Centro de Estudios sobre la Despoblación y el Desarrollo de las Áreas Rurales; la Plataforma de la España Vaciada.

de coincidencia, como el necesario refuerzo de la inversión en el medio rural. Específicamente se resalta la inversión destinada a mejorar la conectividad (banda ancha, teléfono), pero también a favorecer el acceso a otros servicios y equipamientos básicos, a mejorar la movilidad y el acceso a la vivienda, así como, a promover innovaciones en el medio rural.

Otras cuestiones destacadas son los retos que plantean la adaptación y mitigación del cambio climático, la necesaria adopción de prácticas más sostenibles, alineadas con el Pacto Verde Europeo y el conjunto de estrategias que de este derivan (entre las cuales, por su especial conexión con el medio rural cabe destacar la Estrategia «De la granja a la mesa», la Estrategia de Biodiversidad y la Estrategia Forestal). Así como, el aprovechamiento de las posibles oportunidades que derivan del fomento de la economía circular y la bioeconomía.

La promoción de la participación de la mujer rural y la acción urgente para promover el relevo generacional son también una prioridad, lo que implica, más allá de la posible acción sectorial para favorecer el relevo, como es la promovida en el marco de la PAC en relación al sector agrario, una combinación de acciones vinculadas a las políticas de vivienda, educación, social, entre otras.

Algunas posturas critican la visión excesivamente agrarista del desarrollo rural, que se ha visto acentuado con el progresivo acercamiento de FEADER al primer pilar, alejándose al mismo tiempo del resto de fondos que integran la política de cohesión. En este sentido, se reivindica la adopción de un enfoque holístico que incida de forma decidida en la diversificación económica y social.

El fomento de la actitud de emprendimiento y la atracción de talento son cuestiones cruciales para el futuro del medio rural, que requieren un trabajo coordinado para generar un contexto social inclusivo.

El proyecto Horizonte 2020 *SHERPA Rural Science-Society-Policy Interfaces*<sup>136</sup> destaca como visión compartida del medio rural «un lugar atractivo para que la gente viva y se establezca». Para lograrlo destaca tres aspectos clave: la promoción de la digitalización y una «ruralidad inteligente», que permita un cambio radical en las capacidades de los ciudadanos y de la comunidad rural y les permita aprovechar de una forma óptima las oportunidades de las nuevas tecnologías; el empoderamiento de los actores y de las comunidades rurales, la mejora de la gobernanza territorial y multinivel.

Una cuestión que se resalta unánimemente es la necesidad de una acción integral sobre el medio rural, un «mix de políticas» que actúen de forma sinérgica y coordinada y que vayan más allá de la acción de la PAC, incluyendo tanto la acción política de cohesión como otras políticas regionales y nacionales vinculadas (energía, educación, movilidad...).

136. <https://rural-interfaces.eu/>.

Más allá de la política comunitaria, se considera relevante trasladar estas cuestiones al nivel nacional, regional y local, la posibilidad de que los Estados miembros promuevan «planes de acción rural» específicos, como de hecho ya lo ha hecho Francia o Finlandia, es una propuesta el respecto. Además, se sugiere crear un grupo de reflexión, u observatorio rural de la Unión Europea, que vincule adecuadamente ciencia, sociedad y política.

Por último, se enfatiza el Mecanismo Rural de Garantía, o *proofing rural*<sup>137</sup>, que ya presentaba en 2016 la Declaración Cork 2.0, para garantizar que las leyes, procedimientos, planes y programas integran adecuadamente los intereses y necesidades de las zonas rurales.

137. Véase, entre otras: «Rural proofing, la garantía de que el medio rural es tenido en cuenta en las decisiones políticas», en REDR, *Redpoblar, analizando el medio rural en clave positiva*, diciembre de 2018. [http://www.redr.es/recursos/doc/2021/febrero\\_2021/824551315\\_1222021895.pdf](http://www.redr.es/recursos/doc/2021/febrero_2021/824551315_1222021895.pdf).

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES



La primera conclusión de este informe no puede ser otra que la reafirmación de la importancia del medio rural en España. Este comprende, como ya señaló el primer informe del CES sobre esta cuestión, el 85 por 100 del territorio y en torno al 20 por 100 de la población. Estas cifras indican que, al margen de ulteriores planteamientos, el hecho rural debe estar recogido entre las grandes variables a considerar por las políticas públicas.

La realidad rural es muy diversa, aunque en líneas generales pueda señalarse la presencia de visibles desequilibrios en la composición por edad de la población rural, con menor peso de las edades infantiles y jóvenes y mayor de las edades más avanzadas, así como en su composición por sexo en las edades intermedias, muy masculinizada. También en líneas generales, se trata de una población con menor nivel de renta que la urbana, más dificultades de acceso a servicios públicos y de proximidad, y menos dotación de infraestructuras y equipamientos. Así, las políticas públicas deben tener en cuenta estas circunstancias, tanto para tratar de corregirlas o paliar sus consecuencias como para adaptar esas políticas a la concreta realidad rural.

Por otro lado, la extensión al 85 por 100 del territorio, permite afirmar que el medio rural alberga prácticamente todo el patrimonio ambiental y una parte significativa del histórico y cultural de nuestro país. Y es el entorno en el que se desarrollan las actividades del sector primario, que abastecen de alimentos seguros y de calidad a la población, tienen un papel importante en la gestión ambiental y —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.

La pandemia de COVID-19 ha venido además a reafirmar la importancia del medio rural, tanto por la capacidad que ha demostrado para preservar el abastecimiento seguro y de calidad a toda la población española, como por su papel transversal en una recuperación más resiliente e inclusiva. Este papel está basado en esa consideración tradicional que se acaba de recordar acerca de su importancia en tanto que garante, entre otras, de la preservación del patrimonio ambiental y cultural, así como del buen funcionamiento de la cadena alimentaria. Pero también, ahora, en su potencial de aco-gida de actividades y servicios innovadores, y sobre todo de una nueva población que busca entornos más seguros y con mayor calidad ambiental a raíz de la crisis sanitaria.

## 1. El medio rural, en el centro del reto demográfico

Desde el punto de vista de la evolución sociodemográfica, el breve lapso que separa al Informe 1/2018 del presente resulta suficiente para confirmar la vigencia del diagnóstico realizado en el primero y la pervivencia de las tendencias descritas a través de la actualización de la mayor parte de los indicadores. Algunos de ellos apuntan, si cabe, a una aceleración de los procesos identificados como problemáticos.

Cada vez se hace más evidente que la despoblación no es un fenómeno exclusivo de los pequeños municipios en áreas rurales, sino que es también visible, y de forma importante, en las cabeceras de comarca (es decir, los núcleos funcionales en torno a los cuales se articulan las áreas rurales), en ciudades de tamaño medio y pequeño e incluso en capitales de provincia. No obstante, la mayor pérdida se sigue recogiendo en las zonas rurales.

La estructura de la población rural sigue mostrando los desequilibrios ya detectados, como son la menor proporción de niños y jóvenes respecto al ámbito urbano, y el mayor envejecimiento. Se hace patente la masculinización en el tramo de 20 a 60 años; esto constituye, por la escasez de mujeres en edades reproductivas y en general por el desequilibrio en la denominada generación soporte, uno de los principales problemas para la pervivencia de muchos pequeños núcleos de población. Al mismo tiempo, es visible la feminización de la población envejecida, tanto en el ámbito rural como en el resto. Todo ello, además, de manera mucho más pronunciada en los municipios menores de 5.000 habitantes, mientras que en los más grandes la estructura de la población es más parecida a la que exhiben los entornos urbanos.

La inmigración más allá de las zonas costeras y las grandes urbes ha sido una realidad que cobró fuerza desde la recuperación de la anterior crisis económica. El freno que ha podido suponer la pandemia debería ir quedando atrás con el restablecimiento de la actividad económica y la reapertura de las fronteras a medida que mejoren las cifras de evolución epidémica. Ello supondrá un reto para las políticas de desarrollo rural, en tanto que la diversidad cultural implica nuevas necesidades, empezando por las educativas y formativas, que deberían afrontarse considerando las especiales características de las zonas rurales.

Ahora bien, en toda esta la evolución de la población confluyen pautas de largo recorrido, como las inercias demográficas, con nuevas dinámicas que expresan estilos de vida emergentes, dotándola de una considerable complejidad. Ello refuerza la necesidad de abordar las políticas de cohesión y sostenibilidad del medio rural bajo la perspectiva de la atención a las personas, complementando además el concepto estricto de población residente en cada núcleo concreto por el de población vinculada (conjunto de personas que tienen algún tipo de vinculación con un determinado municipio, ya sea porque residen, porque trabajan o estudian allí, o porque pasan en él ciertas temporadas) y atendiendo al entramado que constituyen las áreas funcionales en las que descansa la vida rural.

La pandemia, que ha provocado crisis en todas las estructuras sociales haciendo necesario encontrar nuevos equilibrios, brinda además la oportunidad de afrontar con más recursos retos que, como el demográfico, tienen un largo recorrido, e implican, por un lado, garantizar cuestiones esenciales, desde la igualdad de género en todos los ámbitos al pleno acceso a infraestructuras y servicios públicos y de proximidad para la población rural, y por otro lado la generación de oportunidades de emprendimiento, diversificación e impulso de las actividades económicas y de empleo para ser capaces de frenar y revertir las tendencias actuales de envejecimiento, desequilibrio y desaparición de muchos pequeños núcleos rurales.

Las dinámicas sociodemográficas constituyen la expresión de procesos y fenómenos sociales y económicos que son los verdaderos inductores de la transformación. Por ello, la política de reto demográfico es necesariamente transversal, y por ello también las propuestas encaminadas al reequilibrio sociodemográfico emanan de las distintas dimensiones del análisis del medio rural y su vertebración.

## 2. Economía y empleo en el medio rural

Una de las características que define la economía rural es la centralidad del medio físico en las actividades productivas, con una importancia significativa de las actividades del sector primario (agrario, forestal y pesquero) y las industrias alimentarias, tanto en términos de valor añadido y empleo generado como por su papel tractor, vía demanda, para otras industrias y servicios, como el transporte y la logística, o por la propia diversificación de las unidades productivas.

Esto condiciona en cierta medida, por la menor productividad de las actividades del sector primario, la menor diversificación productiva o el menor tamaño del tejido empresarial, un menor nivel de renta por habitante, aunque en este también intervienen la menor dotación de infraestructuras y equipamientos, que influyen en la eficiencia de los procesos productivos y en la generación de valor. Los últimos datos muestran, además, una posición más rezagada de las áreas rurales en términos de crecimiento económico, con un diferencial respecto a las áreas urbanas e intermedias que se habría ampliado en los últimos años, lo que habría ampliado esa brecha de renta.

Por otro lado, no se trata solo de las cifras actuales de actividades, empleo y empresas en el medio rural, porque el fuerte envejecimiento de la población da mucho peso a las pensiones como fuente principal de ingresos, y estas reflejan en buena medida la estructura económica de muchos decenios atrás: las pensiones más frecuentes son las generadas en la actividad agraria, más bajas, y con elevada presencia de mujeres con pensión derivada.

No obstante, las últimas tendencias podrían ser distintas. Aunque no hay todavía datos suficientes para asegurar la situación tras la pandemia, el impacto negativo de esta habría sido menor en el medio rural, tanto por el peso de las actividades agroalimentarias (que fueron consideradas esenciales durante el primer estado de alarma

y mantuvieron un ritmo alto de producción), como por posibles cambios —de momento coyunturales— en las preferencias, hacia un mayor consumo de productos de proximidad y hacia el turismo rural. Además, el aumento del teletrabajo habría producido un eventual aumento de población en las áreas rurales, principalmente de personas con segundas residencias en dichas áreas, que podría haberse visto reflejado en cierto aumento de la demanda de consumo, impulsor de las economías locales, aunque desde luego también en una mayor presión sobre servicios, infraestructuras y equipamientos.

## **2.1. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y TEJIDO EMPRESARIAL: IMPORTANCIA DEL SECTOR**

### **AGROALIMENTARIO**

El sector primario es un elemento estratégico en las áreas rurales desde el punto de vista económico, destacando en el mismo el conjunto de las actividades agrarias en sentido amplio (agrícolas, ganaderas y forestales). Sin embargo, ese conjunto muestra actualmente una elevada vulnerabilidad, debido a factores relacionados con la cadena alimentaria, la rigidez de la demanda, la estacionalidad en el mercado o la heterogeneidad y asimetría en sus características internas. Además, se enfrenta a importantes cambios en los hábitos y patrones de consumo y al envejecimiento de las personas que trabajan, en su mayoría por cuenta propia en estas actividades, con una incorporación muy reducida de jóvenes y un escaso acceso a la titularidad de las mujeres.

En este contexto, la diversificación de las actividades y el fortalecimiento de la industria alimentaria constituyen una necesidad estratégica y una condición indispensable para aunar el crecimiento económico y del empleo con la sostenibilidad ambiental, con la cohesión social y con la vertebración territorial. La industria agroalimentaria resulta clave en las economías rurales, en tanto que complementa y potencia el sector primario, generando sinergias que aumentan la productividad y la renta rural. Muestra una amplia implantación en las regiones rurales e intermedias, con un fuerte arraigo en el territorio, debido a la organización de las cadenas de valor, en especial las actividades transformadoras, con una alta frecuencia de elaboraciones artesanales locales, y conserveras. Se trata además de la primera rama industrial manufacturera por volumen de empleo en España, con una importante aportación al valor añadido bruto y a la balanza comercial y una estructura empresarial muy atomizada, con predominio de micropymes.

Por su parte, el turismo rural puede convertirse en una palanca de desarrollo sostenible del territorio, que contribuya a frenar la despoblación del medio rural, al favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo, la redistribución de la prosperidad y la riqueza, y la protección y promoción del patrimonio y del medio natural. Además de contribuir a la diversificación de la actividad económica en las áreas rurales, la dinamización turística favorece el desarrollo de otras actividades como

el comercio, los servicios personales o las actividades industriales o artesanales, entre otras.

Los comercios locales se han visto favorecidos durante la pandemia por los cambios producidos en las preferencias de la población hacia el consumo de productos de proximidad. Estos cambios, de consolidarse, podrían contribuir al mantenimiento de la actividad de este tipo de comercios, esenciales no solo porque permiten el abastecimiento de la población rural, sino también por su importante función en la comercialización de los productos locales y su contribución al desarrollo de otras actividades como el turismo.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia sitúa la cohesión territorial entre sus principales ejes transversales, con el objetivo, a corto plazo, de que la crisis económica generada por el COVID-19 no acabe profundizando en las brechas existentes, y a medio plazo una vez superada la pandemia, impulsar reactivación económica de las zonas que se enfrentan a la despoblación y el envejecimiento. Dada su posición estratégica en el territorio y la menor presión existente sobre los recursos naturales, el Plan considera que las zonas rurales pueden convertirse en un espacio de oportunidades que atraiga nuevas actividades y genere actividad económica, diversificando y modernizando sus economías.

## **2.2. MAYOR VULNERABILIDAD DEL EMPLEO PARA JÓVENES Y MUJERES**

La situación del empleo en el medio rural apenas ha variado respecto a lo descrito en el informe de 2018, manteniéndose unos niveles de ocupación relativamente bajos en relación al resto de territorios, como consecuencia de la situación de despoblamiento y envejecimiento.

Además, los jóvenes y las mujeres siguen mostrando mayores problemas y debilidades en el acceso y permanencia en el empleo, lo que constituye un factor relevante a la hora de explicar el abandono de estos grupos de población del medio rural.

La mayor vulnerabilidad de los jóvenes está relacionada con factores que van desde la menor permanencia en el medio rural de quienes adquieren mayor nivel formativo, hasta la menor diversificación de actividades económicas. Esto, unido al mayor peso de las microempresas y a la relevancia de las empresas de carácter familiar, restringe sus oportunidades de empleo, abocándoles a abandonar las zonas rurales. Existen también 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. A su vez, se observa un serio problema de relevo generacional en el sector agrario, que requiere de una apuesta decidida por apoyar la incorporación de jóvenes a la actividad agraria.

Por su parte, la situación de las mujeres rurales en el ámbito del empleo muestra diferencias significativas respecto a las mujeres del resto de territorios, con menores tasas de empleo y mayores tasas de paro en prácticamente todos los grupos de edad, además de mayores diferenciales negativos respecto a los hombres del medio rural.

Por tanto, a pesar de las diferentes actuaciones puestas en marcha para cerrar la brecha de género, los datos siguen mostrando importantes desigualdades respecto al trabajo productivo, además del reproductivo, que explican la importante emigración femenina, especialmente entre las jóvenes, y los consiguientes procesos de masculinización, envejecimiento y despoblamiento del medio rural.

### **2.3. LA DIGITALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN LAS ÁREAS RURALES**

La digitalización es clave para la reactivación y consolidación de la actividad económica en las áreas rurales y, especialmente, la transformación digital del sector agroalimentario, por su papel estratégico y como vector de desarrollo rural. Además, la digitalización de este sector permite responder a los retos medioambientales de adaptación al cambio climático, seguridad alimentaria y sanidad animal y vegetal, y atender de forma más directa y precisa a las demandas de la sociedad y los consumidores y a un mercado globalizado.

La Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural va dirigida a eliminar o, al menos reducir, las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes, contribuyendo al liderazgo de un sector agroalimentario sostenible económica, social y medioambientalmente, y al poblamiento activo del medio rural haciéndolo un lugar más atractivo, vivo, dinámico y diversificado, generador de riqueza y de empleo de calidad, con especial atención a jóvenes y mujeres.

En particular, la Estrategia se centra en reducir la brecha digital, tanto la urbana-rural como la existente entre pequeñas y grandes empresas; fomentar el uso de datos como motor de impulso sectorial; impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio, teniendo presente la Industria 4.0 y las oportunidades de diversificación económica que ofrecen las nuevas tecnologías.

La digitalización integral de la cadena agroalimentaria permitirá mejorar los vínculos entre productores y consumidores, mantener la sostenibilidad ambiental, fomentar la economía del conocimiento y generar, en definitiva, un ecosistema de agricultura inteligente.

## **3. Acceso a infraestructuras y servicios en el medio rural**

### **3.1. DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURAS Y MAYOR ENVEJECIMIENTO DE ALGUNAS ESENCIALES**

En las áreas rurales, especialmente en las de menor tamaño, persiste un déficit de infraestructuras y servicios que afecta a la cohesión social y territorial, y que se habría hecho aún más patente en la actual crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19. Así, se observan una serie de estrangulamientos o deficiencias en algunos ámbitos relacionados con la inversión pública, referidos principalmente a la insuficiente provisión de ciertos servicios esenciales. De igual modo, sigue habiendo un

déficit en infraestructuras de transporte, en equipamientos de telecomunicaciones (especialmente en el acceso a Internet de banda ancha), en el suministro energético o en el abastecimiento y depuración de aguas.

El ya citado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España supone una oportunidad para mejorar el esfuerzo inversor en este ámbito, en tanto que incluye diferentes proyectos en infraestructuras y equipamientos sociales. Dichos proyectos se concretan, para el caso específico del ámbito rural, en el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico, mediante inversiones dirigidas a favorecer la movilidad y lograr la plena conexión de los territorios rurales con el mundo global, con el objetivo de mejorar la cohesión territorial, eliminar la brecha urbano-rural e impulsar las actuaciones en las áreas más afectadas por la desigualdad.

### **3.1.1. Infraestructuras de telecomunicaciones**

La utilización de Internet, especialmente a través de banda ancha, facilita el acceso de la población a la información y a un gran número de servicios, al tiempo que contribuye a la digitalización de las actividades productivas, favoreciendo el crecimiento económico de las zonas rurales. Además, posibilita el comercio electrónico, el desarrollo de la Administración electrónica, la provisión de servicios de salud y educación *online*, o el teletrabajo, contribuyendo con todo ello a fijar población.

Sin embargo, la conectividad sigue sin llegar a todo el territorio, apreciándose en el medio rural una carencia de infraestructuras de comunicaciones análogas en calidad, capacidad y velocidad a las existentes en las áreas urbanas. Persiste por tanto una brecha digital, que aunque se ha ido reduciendo en los últimos años, sigue siendo significativa y supone un importante obstáculo para el desarrollo de las áreas rurales y la cohesión territorial.

El 87 por 100 de los territorios rurales tiene cobertura de 30Mbps, mientras que la cobertura en velocidades de 100 Mbps o superior es todavía del 50 por 100, cuando el objetivo de la Estrategia España Digital 2025 es alcanzar una cobertura de 100 Mbps para el 100 por 100 de la población en 2025.

### **3.1.2. Infraestructuras de transporte**

Aun con una enorme diversidad territorial, la configuración del espacio rural, la baja densidad de población y el envejecimiento hacen que las infraestructuras viarias y el transporte tengan especial relevancia en el medio rural, al permitir la accesibilidad de la población rural a los servicios básicos, además de favorecer el desarrollo económico y la creación de empleo.

Sin embargo, estas infraestructuras siguen siendo deficientes en el medio rural, especialmente en lo que respecta al número de carreteras y a su estado y mantenimiento, detectándose problemas de accesibilidad entre núcleos rurales y entre estos y las áreas urbanas.

Persisten problemas de seguridad vial en las carreteras del medio rural, que dificultan el transporte tanto de viajeros como de mercancías y, en términos generales, no ha habido una correcta adaptación de las infraestructuras viarias a las nuevas implementaciones tecnológicas y métodos de producción del sector agrario. Además, las empresas siguen teniendo importantes dificultades de conexión con los polígonos industriales, y persiste una deficiente cobertura para captar la señal GPS, lo que supone un desincentivo para la implantación de actividades económicas en las áreas rurales.

### **3.1.3. Ciclo integral del agua**

El medio rural español afronta una desigual disponibilidad territorial de agua, con carencias crónicas en algunas regiones y escaseces puntuales más extendidas, asociadas al ciclo de sequías y a la demanda generada por la población de temporada. Unas y otras se agravan, por otro lado, a medida que avanza el cambio climático, y ello pese al descenso del consumo por habitante y año. Ese descenso es visible en los datos de uso urbano, propiciado por la introducción de medidas de ahorro, y también en los usos agrarios, gracias al ahorro aparejado a la expansión de sistemas más eficientes de riego, principalmente el goteo.

En el conjunto de la red general de abastecimiento de agua siguen siendo elevadas, del orden del 15 por 100, las pérdidas reales, asociadas al deterioro físico de esa red, niveles que no se han reducido a lo largo de un buen número de años. Junto a ello, pese a la casi completa conexión de la población a redes e infraestructuras de depuración del agua, se constata que se trata de sistemas básicos, mientras que los terciarios, necesarios para devolver al entorno un agua suficientemente depurada tras sus usos, cubren todavía menos de la mitad de la red.

Pues bien: todos estos aspectos están más presentes en el medio rural, donde el envejecimiento de esas infraestructuras afecta de manera especial a los pequeños y medianos municipios, debido, entre otros aspectos, a la dispersión poblacional y a la falta de inversión suficiente incluso para reponer y mantener el capital físico.

Las deficiencias actuales reflejan, sobre todo, la atonía de la inversión a lo largo de más de un decenio a raíz de la crisis económica y financiera de 2008. Esta repercutió especialmente en los pequeños municipios, que en la práctica perdieron todo margen financiero, lo que habría ampliado las desventajas de partida en infraestructuras del agua que se detectaban todavía antes de esa crisis.

### **3.1.4. Suministro de energía**

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.

Las áreas rurales van a tener un papel decisivo en el proceso de descarbonización de la economía española, en tanto que el territorio es parte esencial de la solución, al tiempo que van a poder beneficiarse de las oportunidades que la transición ecológica puede brindar a las áreas menos pobladas. De hecho, la Estrategia de Descarbonización a largo plazo considera que el despliegue y el desarrollo industrial y de conocimiento asociado al desarrollo de las energías renovables, las redes eléctricas, el hidrógeno renovable y las tecnologías de almacenamiento en el territorio, deben articularse como una herramienta de desarrollo rural.

En este sentido, se ha previsto, como palanca de generación de empleo y de atracción de actividad, un plan de transición energética específico para las áreas rurales, dirigido a impulsar las comunidades energéticas, la rehabilitación y la regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes.

Especial atención merecen las comunidades energéticas en las áreas rurales, en tanto que permiten gestionar la producción, el intercambio y el almacenamiento de energía renovable, favoreciendo el desarrollo del autoconsumo, la eficiencia energética y, en definitiva, una mejor integración y acompañamiento de las infraestructuras energéticas en el territorio. Además, la generación distribuida, renovable y colectiva puede ser una palanca de desarrollo rural, por la aparición de nuevos negocios relacionados o como foco de atracción de turismo sostenible.

Sin embargo, debido al impacto negativo que el proceso de descarbonización de la economía genera en determinados sectores económicos y, especialmente, en aquellas zonas donde el peso de las energías fósiles en la economía local es relevante, como ocurre en los territorios rurales en donde se ubican minas y centrales térmicas de carbón, cobra especial relevancia en estos territorios la Estrategia de Transición Justa.

### **3.2. CARENCIAS, PROBLEMAS Y NUEVOS ENFOQUES PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE PROXIMIDAD**

El medio rural sigue mostrando, tal y como se señalaba en el anterior informe, importantes déficit en relación al acceso a los servicios públicos y de proximidad que afectan a la cohesión social y territorial, y que se habrían hecho aún más patentes en la actual crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19. Algo más de un tercio de los hogares en municipios de menos de 10.000 habitantes señala tener dificultades para acceder al menos a un servicio público o de proximidad (tiendas de alimentación, servicios bancarios, servicios postales, transporte público, servicios sanitarios o centros de enseñanza obligatoria), una cuarta parte a dos servicios y un 10 por 100 a tres.

#### **3.2.1. Conectividad: brecha digital y acceso a servicios**

En este contexto, la digitalización de algunos de los servicios públicos esenciales, y de muchos servicios de proximidad que han traído consigo el confinamiento y las

sucesivas medidas impuestas por la pandemia habrían puesto en evidencia las carencias que registra el medio rural en términos de digitalización, no solo por la insuficiencia de infraestructuras, sino también por las menores capacidades digitales de la población, asociada a diferentes brechas por razones socioeconómicas, y muy especialmente al envejecimiento de la población.

A la evidente diferencia de acceso entre el medio rural y el urbano como resultado de la distinta dotación de infraestructuras digitales (brecha digital primaria), se unen las desiguales capacidades de los individuos para acceder y usar las tecnologías digitales por un conjunto de razones socioeconómicas estrechamente interrelacionadas: edad, renta y formación, principalmente.

En consecuencia, los residentes en el medio rural sufrieron en ocasiones mayores problemas de acceso a servicios de proximidad de carácter básico, como comercio de alimentación, farmacias, servicios bancarios o postales, así como en servicios públicos esenciales, entre ellos los educativos y los sociosanitarios, incluyendo la atención a la dependencia, poniéndose con todo ello de relieve los déficits de los poderes públicos para atender estas necesidades vitales.

Esto evidencia cómo los riesgos que una excesiva digitalización de este tipo de servicios tienen por su propia naturaleza, unido a las deficiencias existentes en su provisión en el medio rural, pueden aumentar las desigualdades preexistentes desde el punto de vista del territorio, tanto en lo que respecta al acceso como a la calidad de la provisión de los mismos. En particular, pueden incrementar los riesgos de una mayor inequidad y/o exclusión de las personas mayores y de quienes cuentan con menor capital educativo y formativo, asociado además a menor nivel de renta, con el consiguiente deterioro de la cohesión social.

El envejecimiento de la población es uno de los principales factores que determina el menor uso de las nuevas tecnologías en el medio rural. El menor nivel de competencias digitales adquiridas por la población rural de mayor edad, se traduce en un menor acceso a los diferentes servicios ofrecidos a través de Internet, en un contexto de mayor número de servicios (información, comunicación, transporte, formación, ocio...) y de creciente digitalización de los servicios sanitarios, de aprendizaje y de proximidad, lo que en última instancia supone un empeoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población mayor del medio rural y mayores dificultades para su envejecimiento activo.

Junto a la edad, existen otros factores sociodemográficos como el nivel educativo o el nivel de renta de los hogares, que explican las diferencias significativas entre el medio rural y urbano, pero también las diferencias en los usos de Internet, dentro de los cuales es visible de manera transversal la pervivencia de una brecha digital de género. Esta brecha digital de género ahonda más, si cabe, esas diferencias, dada la mayor masculinización existente en el medio rural, pues en términos generales una mayor proporción de hombres que de mujeres alcanza niveles avanzados, tanto en habilidades digitales como en competencias informáticas.

En este contexto, las iniciativas locales que surgieron temporalmente para abordar los efectos económicos y sociales inmediatos de la pandemia han sido mecanismos útiles para mejorar el acceso a algunos servicios básicos y de proximidad. Algunas, además, han permitido avanzar hacia una mayor accesibilidad digital de la población en las zonas rurales, pues la pandemia también ha mostrado una mayor conciencia social a la hora de asegurar la accesibilidad *online* a los servicios públicos educativos y sanitarios. El abanico de iniciativas solidarias adoptadas ha sido muy amplio, desde asegurar la disponibilidad de alimentos en las zonas rurales, como por ejemplo las redes de ciudadanos/productores locales para entregar alimentos y productos básicos, a iniciativas para ayudar a las personas mayores, o a proporcionar ayuda de emergencia.

### Iniciativas locales

La mayor presencia de redes de ayuda mutua en el medio rural no solo es una ventaja comparativa respecto al medio urbano, sino que es una enorme oportunidad para la innovación social en el ámbito de la inclusión, de la autonomía de las personas de la discapacidad, o del envejecimiento, etc. Por tanto, el emprendimiento social y la innovación social pueden marcar una gran diferencia a la hora de abordar los importantes retos que los territorios rurales como fuente de enfoques innovadores y dinámicos para resolver los desafíos sociales, movilizando a los agentes de la sociedad civil para promover un desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible de abajo a arriba.

#### **3.2.2. Movilidad**

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. Sin embargo, 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 a muchas personas, pero sobre todo a jóvenes y mayores.

La digitalización de los medios de transporte públicos y privados está produciendo una reorientación del transporte público a la demanda real y a nuevos enfoques que tienden hacia una movilidad más inclusiva y sostenible, y hacia una mayor colaboración público-privada. Esto es una oportunidad para incorporar nuevos enfoques para el transporte colectivo, que permitan sustituir el modelo clásico por uno a demanda o por modos «a la carta»; sistemas flexibles en términos de ruta, vehículo, operador del vehículo, tipo de pago y categoría de pasajero, y sistemas de uso compartido, entre otros.

El abanico de posibilidades con las nuevas tecnologías es amplio, tanto para definir nuevos modos híbridos de transporte (compartido-individual, público-privado, flexible e incluso autónomo) como para aumentar las sinergias posibles de colaboración. Las

nuevas herramientas digitales tienen, asimismo, un amplio potencial para analizar modos, trayectos y usos de transporte de las personas, análisis que permitiría una eficaz definición de áreas funcionales para el establecimiento de nuevas líneas en el servicio público de transporte para el medio rural.

De momento las iniciativas públicas sobre transporte a demanda se han centrado en las áreas urbanas, y todavía se cuenta con un número limitado de experiencias en este sentido. Por otro lado, implementar este tipo de sistemas es más difícil en el medio rural, puesto que exige una adaptación a la demanda existente más rápida, y un mayor uso de servicios de economía colaborativa, factores que requieren una mayor digitalización de la población rural, en redes y en capacidades.

Por otro lado, existen obstáculos para la implantación de modelos híbridos entre los sistemas existentes y en una configuración más basada en áreas funcionales. Se trata de obstáculos visibles tanto en la regulación administrativa como en la planificación y organización concretas (al tratarse de modelos híbridos necesitarían determinar las combinaciones apropiadas de transporte colectivo a demanda, transporte regular y otros servicios). Asimismo, y de forma especial en el medio rural, se observan problemas de familiarización con una forma nueva de transporte por parte de los pasajeros, pues tienen unos procedimientos de uso diferentes a las de los medios de transporte más tradicionales.

### **3.2.3. Retos para la oferta educativa y formativa en el medio rural**

Ya se explicó en el Informe CES 1/2018 que entre los principales ejes de actuación del desarrollo rural se encuentra sin duda la educación. Junto con la salud y la protección social, la educación configura el conjunto de servicios públicos básicos que deben prestarse en el medio rural con garantía de calidad y adecuación a sus especificidades. Y ello tanto por razones de equidad como en atención al objetivo de revitalizar dicho medio.

Aunque es difícil, como ya se señaló en ese informe, analizar de modo detallado la oferta de educación no universitaria en el medio rural por la escasez y dispersión de datos, todos los disponibles apuntan, sin duda, a dos cuestiones centrales: por un lado, se trata de centros más pequeños y con menor número de alumnos por unidad y por profesor (en términos estandarizados), lo cual sería una ventaja en cuanto a posibilidades de atención, aunque a cambio se vea como una alternativa más costosa en recursos que la de agrupar la población escolar en localidades más poblada; por otro lado hay escasez relativa de centros de FP y de bachillerato, incluso también de ESO, en los municipios más pequeños, en contraste con la sobrerepresentación de estos en los de más de 100.000 habitantes, lo que configura una oferta educativa rural escasa.

Asimismo, entre otras dotaciones con impacto en la valoración de la oferta educativa, los datos referidos a las TIC resultan, en el momento actual, muy indicativos de

la situación de desventaja de los centros rurales, lo cual contrasta con su carácter esencial para una revitalización efectiva de las áreas rurales.

Por su parte, la actualización de los indicadores de resultados que ya se manejaron en el Informe CES 1/2018 sigue arrojando peores resultados educativos, con mayor abandono temprano en las zonas intermedias y las rurales por parte de los jóvenes y un menor peso del aprendizaje permanente en la población adulta.

Lo segundo está estrechamente relacionado con la menor oferta, mientras que el mayor abandono obedecería, entre otros, a la diferente demanda de trabajo en las zonas rurales, con menor peso de puestos para los que se requieren mayores cualificaciones, a los costes directos e indirectos de proseguir la formación, y a diferentes características poblacionales, como por ejemplo, los mayores niveles educativos de los padres en las zonas más urbanas (que tiende a estar relacionado con el nivel educativo que alcanzan las personas).

A ello se añade el hecho de que quienes prosiguen su formación dejan el medio rural precisamente para ello, ante la falta de centros para cursar estudios postobligatorios, en especial de carácter profesional. Esto elevaría el porcentaje de abandono temprano, pero implicaría que este fenómeno tiene un carácter algo distinto en el medio rural. El problema es que ese carácter puede ser incluso más negativo si no se produce el retorno de estas personas al medio rural, por falta de expectativas laborales o profesionales, por las mejores oportunidades en las áreas urbanas, y por efecto del desarraigo de sus lugares de origen.

Todo lo anterior dibuja una oferta educativa rural con escaseces y problemas dotacionales, que repercute sin duda en los resultados generales y que debería resolverse a través de distintos instrumentos, entre ellos los que ya se esbozaron en la Ley 45/2007, de Desarrollo rural sostenible, destacando lo relativo a medidas para incentivar la presencia estable de profesorado en los centros rurales, a través de la promoción profesional e incluso de incentivos económicos.

La nueva Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) tiene un enfoque más positivo que las regulaciones anteriores, en las que el tratamiento rural se enfocaba sobre todo como un problema de calidad y en su caso de costes, a resolver desplazando al alumnado para garantizar la igualdad de oportunidades. En el nuevo enfoque, en efecto, se busca en primer lugar dotar a las escuelas rurales de los medios necesarios para garantizar una mayor calidad y se trata de facilitar la escolarización no obligatoria en las áreas rurales, lo cual es una vía de arraigo y de enriquecimiento social en estas.

No obstante, habrá que esperar al desarrollo y plasmación real de estas novedades normativas —en concreto, a través de las iniciativas de políticas públicas a las que den lugar— para valorar su efecto. Un efecto que requerirá, de todos modos, atender con carácter previo al cierre de las grandes brechas en infraestructuras y servicios en las áreas rurales.

### **3.2.4. Problemas y déficits en la atención sanitaria rural**

El análisis del estado de salud y el acceso a la atención sanitaria en las zonas rurales en España se ve dificultado por la ausencia de una incorporación sistemática de variables que reflejen el grado de urbanización en las fuentes estadísticas específicas, si bien la particular estructura demográfica en el medio rural, caracterizada por la mayor presencia de personas de edades superiores a los 65 años, ha llevado a asumir el predominio de los trastornos y enfermedades crónicas de alta prevalencia en ese segmento de población.

En todo caso, hay algunas evidencias de cómo la crisis sanitaria habría afectado especialmente a la atención sanitaria en el medio rural, en cuyo contexto, no obstante, la el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico abre un escenario de oportunidad para consolidar los elementos positivos derivados de la emergencia sanitaria, así como para abordar los retos estructurales de la atención a la salud en las zonas rurales, equilibrando la acción protectora del SNS a lo largo del territorio nacional.

Desde el punto de vista de la salud y la atención sanitaria, el periodo comprendido entre la aprobación del anterior informe del CES y el momento presente, marcado por la irrupción de la pandemia, ha traído a la actualidad algunas de las deficiencias de la acción del SNS, convirtiendo en urgente la necesidad de emprender reformas que garanticen el acceso en condiciones de equidad a la atención a toda la población y con el compromiso de calidad exigible.

La estructura del SNS señala a la atención primaria como el eje sobre el que gira la red integrada de servicios de salud en el territorio y le confiere las características de máxima proximidad y accesibilidad para los ciudadanos. Este nivel de atención debe en teoría, la ofrecer la mayor parte de la atención cerca del domicilio del paciente, reservando a los hospitales para los procedimientos altamente especializados. En un entorno con fuerte peso de los segmentos de edad más avanzada, la cercanía reviste una importancia añadida, al facilitar el acceso a muchas personas con problemas de movilidad, tanto por trastornos de salud como por la falta de vehículos privados, así como por el déficit de medios de transporte público.

Sin embargo, las políticas de ajuste presupuestario emprendidas a raíz de la crisis de 2008-2012 han situado a la atención primaria en una posición de debilidad que se ha traducido en variabilidad territorial, de recursos humanos y de cartera efectiva en el territorio nacional, que están afectando profundamente la calidad de los servicios que recibe la población.

En esta situación, la presión ejercida por la pandemia sobre el conjunto de las estructuras del SNS desde el inicio de la crisis en marzo de 2020 ha supuesto la paralización de buena parte de las medidas proyectadas, pero al mismo tiempo ha contribuido a visibilizar algunos de los problemas estructurales de la atención sanitaria en el medio rural, agudizando los más importantes. Así, durante las semanas más críticas se optó por suspender la atención presencial en los consultorios locales, con-

centrando al personal sanitario en los centros comarcales, y focalizando todo el esfuerzo en la lucha contra la pandemia. La atención quedó reducida a consultas telefónicas, tramitación de recetas, urgencias y cuidados ineludibles a enfermos crónicos previa citación. En muchos territorios esta situación se ha prolongado más allá de los primeros momentos de emergencia, haciendo previsible la consolidación de algunos elementos como la telemedicina.

Cabe recordar que la aprobación del Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria en 2019 se hizo eco de los problemas más acuciantes de un nivel de atención de vital importancia en el medio rural, abordando entre otras cuestiones, el refuerzo de los recursos humanos, la mejora de la coordinación con otros niveles de atención, la potenciación de la dimensión preventiva y del uso de las tecnologías de la comunicación y la información. Sin embargo, la irrupción de la pandemia en 2020 ha cambiado todas las previsiones al convertir en prioritaria la lucha contra la extensión del patógeno, lo que se ha dejado una profunda huella en el conjunto del sistema.

Los hospitales comarcales, donde se presta principalmente la atención especializada en el medio rural, son fundamentales en la continuidad asistencial en ese medio dada su mayor proximidad y accesibilidad. Pero su actividad se encuentra determinada por algunos problemas comunes a la red hospitalaria del SNS y también por las particularidades de los propios centros comarcales, como las carencias relativas a la dotación de equipamientos y tecnología y por las deficiencias en términos de dotación de recursos humanos, particularmente en ciertas especialidades, debido a la falta de atractivo de los puestos ofrecidos.

### **3.2.5. Menor desarrollo de servicios en la atención a la dependencia**

Si la red de servicios de atención a la dependencia se encuentra escasamente desarrollada en el conjunto del territorio, en el medio rural las condiciones son aún menos favorables, con un sistema infradotado y de menor desarrollo que en otros ámbitos, tanto por los problemas de movilidad espacial como por las dificultades en este entorno para cumplir con los requisitos exigidos con carácter general en los centros y servicios, lo que añade obstáculos a la atención en condiciones de equidad a lo largo del territorio nacional.

Pese a ello, y a pesar de la gran importancia que reviste la atención a la población dependiente en el medio rural, en términos de calidad de vida, para un segmento poblacional previsiblemente numeroso, el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) no aporta en sus estadísticas periódicas datos sobre el volumen y el perfil de dicho segmento, ni sobre el alcance de la atención proporcionada en las zonas rurales. Ello dificulta enormemente valorar la acción protectora del Estado en dicho ámbito, siendo un impedimento muy importante en la evaluación de necesidades y la asignación de recursos para dar cobertura a

los requerimientos de una parte de la población potencialmente más numerosa que en áreas más urbanizadas.

Otras fuentes dan una visión aproximada de algunas claves, como son el mayor peso en las áreas rurales de la morbilidad crónica y los problemas de salud y de las dificultades para el cuidado personal, en ambos casos asociado al mayor grado de envejecimiento de la población rural, pero indicativas de una mayor necesidad de atención a la dependencia. Pero se trata solo de aproximaciones que resultan insuficientes.

Por ello, el CES considera urgente incluir el enfoque de hábitat en la información generada por el sistema de información del SAAD, haciendo posible una evaluación certera de las necesidades de atención a la dependencia en el medio rural.

Por otro lado, el impacto de la pandemia en la población de mayor edad se ha traducido en un fuerte golpe al sistema de atención a la dependencia, poniendo de relieve sus debilidades estructurales en todo el territorio, incluido el entorno rural, donde la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y sus familiares cuidadores se enfrenta a retos ya conocidos que demandan, entre otros cambios, adaptar la normativa a las peculiaridades de este entorno. Pero también un mayor desarrollo de infraestructuras y servicios vinculados a la atención a la dependencia, teniendo en cuenta las perspectivas demográficas.

En este sentido debe esperarse que el reciente acuerdo entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, las comunidades autónomas y los agentes sociales, plasmado en la aprobación del Plan de Choque de Dependencia, se traduzca en una mejora de la capacidad de atención del sistema con el aumento de la financiación, que incluye una subida de las cuantías del nivel mínimo y la recuperación del nivel acordado.

El acuerdo establece objetivos prioritarios de mejora del SAAD para los próximos años, entre los que cabe destacar la reducción sustancial de la lista de espera y los tiempos de tramitación de las solicitudes, asegurar unas condiciones laborales de las personas que trabajan en el SAAD, y la introducción de mejoras en los servicios y prestaciones para garantizar la atención de calidad a las personas dependientes, preferiblemente mediante servicios profesionales.

## 4. Sobre patrimonio ambiental, histórico y cultural

### 4.1. EL MEDIO RURAL FRENTE AL RETO DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

La crisis sanitaria actual ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la transición ecológica, como elemento clave en la fase de reconstrucción, y desde esa perspectiva las áreas rurales resultan cruciales. Por un lado por su papel clave en la conservación y mejora de la biodiversidad, puesto que aglutinan la mayor parte de la tierra, el agua y otros recursos naturales que dependen de la continuación de prácticas apropiadas

y sostenibles. Y por otro lado, porque las actividades agrarias tienen potencial para reducir las emisiones de GEI, que en 2019 alcanzaron un 12,5 por 100 sobre el total, registrando una caída interanual del 1,4 por 100, debido en parte a las menores emisiones derivadas de la gestión de suelos agrícolas. Resulta, pues, prioritario reducir las emisiones de las que son responsables estas actividades y aprovechar el potencial de absorción, salvaguardando la biodiversidad y la actividad económica de las áreas rurales, y ofreciéndoles vías de desarrollo sostenible.

En este sentido, a juicio del CES es fundamental el desarrollo de medidas efectivas orientadas al aumento de la capacidad de absorción edáfica de emisiones GEI, el aprovechamiento sostenible de los recursos, y la mejora en el conocimiento de los impactos, vulnerabilidades y medidas de adaptación específicas del sector agroalimentario en territorio español, concretamente en aspectos como la biodiversidad, la conservación de razas autóctonas y variedades locales, los modelos de gestión, la evaluación de medidas adoptadas o el cálculo integrado de los costes económicos de las actuaciones enfocadas a la adaptación.

Por otro lado, pese a la innegable mayor conciencia social hacia las urgencias demográficas de la España interior en la acción de Gobierno respecto al informe de 2018, continúan patentes muchos de los efectos sobre el medio ambiente asociados al progresivo abandono de los núcleos rurales, que incide en una mayor pérdida de suelo y exposición de grandes superficies a fenómenos erosivos, o desatención de las masas forestales que resultan más vulnerables a los incendios.

Finalmente, la agricultura ecológica alcanzaba en España un 9,6 por 100 sobre el total de superficie agraria útil en 2019, frente a un 8,5 por 100 de media europea, y el consumo de energía por hectárea era de 101,5 kg equivalentes de petróleo, frente a los 159,1 de media en UE-28, indicios positivos de la adaptación de las actividades al reto ecológico. Otros indicadores, sin embargo, han progresado negativamente, como el consumo de nutrientes (fósforo y nitrógeno), o las emisiones a la atmósfera tanto de amonio como de gases con efecto invernadero, que representaron en 2019 un 12,5 por 100 sobre el total, pese a registrar una caída interanual del 1,4 por 100, debido al menor uso de fertilizantes inorgánicos.

La nueva PAC considera como objetivo es conseguir que el sistema agrario europeo alcance el paradigma de producir con menos recursos y contribuya al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia medioambiental. Esto supondrá un esfuerzo de adaptación, pero también una oportunidad de contar con recursos para transformar las actividades agrarias. Al respecto, y en aplicación de la denominada «arquitectura verde», las ayudas estarán a disposición, por un lado, de los agricultores que cumplan la definición de *agricultor genuino* que cada país adopte; pero además estarán sujetas a la *condicionalidad reforzada*, es decir, el cumplimiento de una serie de buenas prácticas agrarias y medioambientales, y requisitos legales en materia de clima y medio ambiente, salud pública, sanidad animal y vegetal y bienestar animal.

Cuando los compromisos adoptados por parte del agricultor en materia medioambiental vayan más allá de la condicionalidad reforzada, se podrá optar a los pagos por eco-esquemas, orientados al cumplimiento de objetivos específicos, compensando así a las explotaciones ubicadas en espacios protegidos de las posibles limitaciones derivadas de los Planes de gestión correspondientes.

#### **4.2. RETROCESO EN LA PRESERVACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL**

España cuenta con una ingente cantidad de recursos patrimoniales, cuya mayor parte se distribuye en el entorno rural, ofreciendo grandes posibilidades en términos de desarrollo y sostenibilidad territorial. La importancia de esta dimensión de la cultura deviene de su calidad de elemento clave en la afirmación de las distintas identidades territoriales y en la cohesión de grupo, pero también de su potencialidad como factor de desarrollo económico. De ahí la relevancia de gestionar adecuadamente el conjunto de los elementos patrimoniales.

A este respecto, España hizo un considerable esfuerzo a lo largo de las tres décadas anteriores a la crisis de 2008, con importantes inversiones dirigidas a la restauración y difusión del patrimonio radicado en las zonas rurales, con el concurso de iniciativas europeas encaminadas a la recuperación para la puesta en valor de bienes culturales. Sin embargo, en el contexto del ajuste presupuestario a raíz de esa crisis, se registra una notable caída de las inversiones, que está afectando a la preservación y a la puesta en valor de toda esta riqueza.

A ello se sumaría la complejidad que reviste la gestión/conservación de un buen número de elementos patrimoniales en un contexto de descentralización competencial que convive con la reserva de algunas competencias por parte de la Administración General del Estado, a lo que une la diversidad de titularidades de los bienes patrimoniales.

Desde el punto de vista de la importancia del patrimonio, tanto ambiental como histórico y cultural, entre las prácticas culturales y de ocio de la población en España, se registra un incremento notable en los últimos diez años, aunque con diferencias destacables en función de la edad y otras variables. Ello aconsejaría afrontar la promoción de estas prácticas, en tanto que elementos dinamizadores de las economías locales, de modo transversal y, en todo caso, teniendo en cuenta la complejidad del tejido social al que se dirigen.

Por eso dotar de más medios para desarrollar actividades culturales a las áreas rurales tendría efectos positivos sobre la brecha urbano-rural. Por un lado, el hecho de que una porción importante de los elementos patrimoniales se distribuya en las zonas rurales constituye también una buena oportunidad para promover el acceso a la cultura de sus habitantes. Pero, además, la revitalización de esos elementos contribuiría por otro lado tanto a la generación de oportunidades de desarrollo local, al

mejorar su capacidad de atracción y por ende de fijación de población, como a un mejor conocimiento, comprensión y valoración de lo rural en la población urbana, aumentando el sentido de pertenencia de todos al territorio.

## 5. Las políticas públicas en el medio rural

España cuenta con un instrumento propio y central para la adopción de políticas de impulso al proceso de desarrollo rural, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo rural sostenible (LDRS), pero esta Ley detuvo bien pronto su desarrollo y aplicación efectiva a raíz de la crisis de 2008. Su principal instrumento de aplicación, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014, no tuvo aplicación efectiva y posteriormente no se elaboró ningún otro.

Así, hasta la fecha, los Programas de Desarrollo Rural (PDR), elaborados en el contexto de la aplicación del FEADER, fondo específico europeo para ese objetivo, han constituido la principal acción a favor del desarrollo rural en España. A ellos se suman las actuaciones relacionadas tanto con el primer pilar de la PAC, como con el conjunto de Fondos Estructurales Europeos y de Inversión. Ambos tienen una relevante incidencia en el medio rural, favoreciendo a través de las ayudas e inversiones impulsadas su mejora socioeconómica y ambiental.

En los próximos años, a estos medios y recursos se sumarán las propuestas definidas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, de forma específica, el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico y las acciones en el marco de la componente 3: Transformación digital y ambiental del sector agroalimentario y pesquero. Un conjunto de recursos y actuaciones que constituyen una oportunidad única para hacer frente a los retos y desafíos que ha de afrontar el medio rural.

De la efectiva y eficiente puesta en práctica de todos estos instrumentos depende la superación de las persistentes brechas rural-urbano en conectividad, niveles de renta y acceso a servicios, el reto demográfico, el cambio climático, y la transformación digital y tecnológica en curso.

### 5.1. FEADER: LA SIMPLIFICACIÓN, ASIGNATURA PENDIENTE

La programación de desarrollo rural 2014-2020 queda articulada en España a través de dieciocho PDR, uno por cada comunidad autónoma más un Programa Nacional, que en su conjunto gestionan 8.297 millones de euros de FEADER. Esta cifra asciende a más de 13.000 millones de euros si sumamos a los fondos comunitarios la aportación nacional y regional.

A 31 de diciembre de 2019, momento en el que los programas se encontraban en el ecuador de su desarrollo, el grado de ejecución financiera alcanzado por los PDR españoles ascendía al 45 por 100 del total de FEADER asignado, con importantes diferencias entre programas. Tampoco es uniforme el avance de las distintas prioridades y medidas que integran los PDR, debido a factores como la experiencia previa

o el grado de novedad de la actuación; el tipo de actuaciones y público objetivo (inversiones, primas...) y su articulación (inversiones directas vía procesos de contratación, subvenciones...). Respecto a los resultados previstos, en general son menores en medidas económicas y de empleo y mayores en medidas de superficie (agro ambiente y clima y agricultura ecológica), lo que responde en gran medida a la diferente articulación de las medidas y ritmos requeridos para alcanzar los objetivos previstos.

Los PDR 2014-2020, cuya fecha final inicialmente prevista era el año 2023 van a extenderse finalmente dos años adicionales, hasta el 2025, con el objetivo de facilitar el paso al nuevo periodo de programación PAC post-2021, hacer frente a los retrasos en la aprobación de la reforma de la PAC y limitar la incertidumbre y los riesgos que este retraso genera en las zonas rurales y en el sector agrario. Esto supondrá unos fondos adicionales de 2.399,80 millones de euros.

Este reto es aún mayor como consecuencia de los cambios previstos en la futura PAC 2021-2027 que, si bien conserva muchos elementos de la actual política, propone una importante transformación en el modelo de gobernanza y en la forma de organizar y gestionar los fondos.

Otro elemento destacable de la futura PAC es que los dos pilares quedarán recogidos en un único documento programático, el Plan Estratégico de España para la PAC 2020. El papel coordinador del MAPA, que será Autoridad de Gestión del Plan Estratégico, se verá reforzado y cobrará especial relevancia la adecuada definición del futuro sistema de intercambio y gobernanza con las autoridades regionales que favorezca la estrecha colaboración y optimice los resultados alcanzados.

La nueva PAC 2021-2027 enfatiza una vez más el propósito de modernizar y simplificar de forma efectiva su diseño y aplicación, reduciendo la carga administrativa y configurando un sistema más flexible y más adaptado a las necesidades específicas de los agricultores y comunidades rurales. En concreto, se plantea una regulación menos detallada que, manteniendo elementos comunes a toda la Unión Europea, permita a los Estados miembros establecer sus propias reglas más adaptadas a las realidades locales.

A su vez, la futura PAC plantea pasar a un sistema basado en el rendimiento, en el que la política insista menos en el cumplimiento y en las normas y más en la consecución de resultados.

## **5.2. LA INCIDENCIA DECISIVA DEL PRIMER PILAR DE LA PAC Y DEL RESTO DE FONDOS EUROPEOS EIE EN EL MEDIO RURAL**

El primer pilar, que se financia en su totalidad con presupuesto de la Unión Europea, absorbe, en España, el 82 por 100 de la PAC: 35.705 millones de euros en ayudas a la renta de agricultores y ganaderos y 3.500 millones en medidas de mercado. Aunque con importantes diferencias en función de las zonas, especializaciones y orientaciones productivas, o de cuestiones como la dimensión económica, la tipología de explotaciones

y de agricultores, no cabe duda de que la incidencia de los fondos del primer pilar en el sector agrario español es decisiva.

En su ausencia, todas las explotaciones, a excepción de las de mayor dimensión, generarían rentas del trabajo a sus titulares muy por debajo del salario medio de la economía. A su vez, las ayudas de la PAC tienen un claro efecto amortiguador del riesgo inherente a la actividad agraria y permiten que las rentas de los agricultores alcancen valores próximos al salario medio de la economía.

El primer pilar de la PAC es, por tanto, un aporte clave para el mantenimiento de la actividad agraria, que, a su vez, determina el mantenimiento del tejido productivo y socioeconómico del medio rural en su conjunto.

En este sentido, el nuevo Plan estratégico, en el que por primera vez quedan englobados en un mismo documento programático a nivel nacional FEADER y FEAGA, es una excelente oportunidad para favorecer las sinergias y la acción complementaria y coherente de ambos pilares de la PAC a favor del medio rural.

Ahora bien, los efectos del primer pilar de la PAC varían, en gran medida, en función de la dimensión de las explotaciones, la tipología de los agricultores, las zonas y las orientaciones productivas, continuando abierto el debate en torno a cómo debe priorizarse y concentrarse el reparto de las futuras ayudas. Así, la definición de todas estas cuestiones va a determinar el grado en el que el FEAGA incida en el desarrollo socioeconómico, en el mantenimiento de la actividad y la población en el medio rural, de forma sinérgica con la política de desarrollo rural.

En el próximo periodo 2021-2027, España recibirá unos 35.000 millones de euros procedentes de la Política de Cohesión. El tipo de actuaciones promovidas por los distintos fondos europeos estructurales y de inversión (fondos EIE) constituye un interesante complemento. Esto es notable en materia de igualdad de oportunidades, formación e inclusión social dentro del Fondo Social Europeo (FSE), en infraestructuras digitales, apoyo a pymes o innovación en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y en la acción en el medio rural costero a través del Fondo Europeo Marítimo Pesquero (FEMP). Además, el refuerzo que en la futura política tendrá la acción por el clima y las políticas vinculadas a la transición hacia una economía verde, podría tener un efecto positivo en las zonas rurales, dados sus activos ambientales.

En todo caso, y a pesar de que los distintos fondos han ido integrando criterios de priorización para las zonas rurales o con menor densidad de población, hasta la fecha, la política de cohesión se ha centrado especialmente en las zonas urbanas. El acceso a la financiación se dificulta en el caso de los beneficiarios más pequeños procedentes de zonas menos dinámicas y alejadas de los núcleos urbanos, que con frecuencia no cuentan, en iguales condiciones, con recursos y medios para poder atraer la inversión de los fondos.

La mayor coherencia y coordinación entre la política de cohesión y la política de desarrollo rural de la Unión Europea suponen todavía, por tanto, un importante desafío.

### **5.3. PLAN DE RECUPERACIÓN: OPORTUNIDAD PARA EL MEDIO RURAL**

A los fondos previstos para las áreas rurales, procedentes de los Programas de Desarrollo Rural y del conjunto de la PAC y de la política de cohesión, hay que añadir los procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyos elementos guardan una relevante conexión con el medio rural. Además, cabe señalar la financiación adicional prevista en el instrumento *Next Generation EU* para desarrollo rural, que asciende en el caso de España a 717,7 millones de euros, distribuidos entre los dieciocho PDR actuales. A su vez, la componente 3: Transformación digital y ambiental del sector agroalimentario y pesquero, movilizará una inversión de 1.500 millones de euros con el objetivo de mejorar la sostenibilidad y resiliencia del sector agroalimentario y pesquero, tanto desde el punto de vista económico, como ambiental y social.

Las propuestas definidas en el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, que prevé una inversión total de 10.000 millones de euros en el periodo 2021-2023, pretenden dar respuesta a las dificultades de las áreas rurales y de las zonas en declive demográfico para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio. Esta inversión puede a su vez constituir una gran oportunidad para lograr la sostenibilidad en todas sus dimensiones: ambiental, territorial y humana.

### **5.4. VISIÓN A LARGO PLAZO DEL MEDIO RURAL**

La irrupción de la crisis del COVID-19 y el rumbo que el Pacto Verde Europeo define para Europa, hacen aún más evidente el potencial y el rol clave que juega y puede jugar el medio rural en el conjunto de la sociedad, y determinan la conveniencia de dirigir una mirada específica a los retos y necesidades persistentes. En este contexto nace en julio de 2020 la Agenda Rural, hoja de ruta de la Comisión Europea, cuya primera meta se cumplió al final de junio de 2021 con la publicación de la comunicación *Hacia unas áreas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas en 2040*, que propone una visión holística del futuro de las zonas rurales con el año 2040 como horizonte. Con el foco puesto en el medio rural, se trata de una iniciativa en desarrollo por primera vez con un planteamiento integrado que implica a diversas unidades de la Comisión en un trabajo conjunto.

## CAPÍTULO VI

### PROPUESTAS



## **1. Lo rural, objetivo transversal en las políticas públicas**

La coherencia y óptima coordinación de todas las acciones que confluyen en el medio rural continúa siendo un gran reto. Como propone la nueva Visión a largo plazo lanzada por la Comisión Europea y como señala el Comité Económico y Social Europeo, es necesario avanzar en la adopción de un enfoque holístico del desarrollo rural, es decir, plantear un *mix* de políticas que actúen de forma sinérgica y coordinada. Para ello, el CES cree prioritario:

- *Integrar de manera efectiva el territorio en todas las políticas sectoriales, e incluso la reserva de una parte del presupuesto de cada una al ámbito rural.*
- *Apostar por algún tipo de mecanismo rural de garantía, a veces denominado proo-fing rural, por el cual las leyes, procedimientos, planes y programas, con su correspondiente plasmación presupuestaria, deban integrar adecuadamente los intereses y necesidades de las zonas rurales.*

Las propuestas definidas en el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico son un avance, en tanto en cuanto pretenden dar respuesta a las dificultades de las áreas rurales y de las zonas en declive demográfico para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio. Y su traslación al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, implica una oportunidad única para hacer frente al desequilibrio territorial al tiempo que se superan los efectos de la pandemia, haciendo frente a los desafíos que derivan del cambio climático y aprovechando convenientemente el proceso de transformación digital y tecnológica en curso.

Pero para lograr el adecuado aprovechamiento de esta oportunidad, el CES considera que:

- *Se deben aunar esfuerzos y favorecer la coordinación y cooperación entre Administraciones y entre todos los agentes, públicos y privados, que trabajan a favor del medio rural.*

*Las Administraciones locales tendrían en ello un papel destacado, pudiendo incluso poner en marcha mecanismos interadministrativos para ayudar a la implementación y financiación de actuaciones, y para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios esenciales.*

- A su vez, con el objetivo de mejorar la gobernanza territorial y multinivel, logrando una mayor cooperación en todos los niveles, es preciso conseguir una mayor participación del conjunto de agentes interesados, avanzando en el empoderamiento de las comunidades rurales.

A tal fin se promovería, en paralelo al enfoque smart cities, una «ruralidad inteligente», que impulse la construcción desde abajo de las mejores soluciones concretas para cada realidad rural.

En relación la política de desarrollo rural, cofinanciada con el FEADER, se constata que las dificultades experimentadas en la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural 2014-2020 y el retraso en su comienzo efectivo tienen consecuencias desfavorables para los procesos de desarrollo rural en curso. Por ello, es importante integrar algunas lecciones que favorezcan la más rápida adaptación a los cambios que se producen en cada nuevo periodo (prever los recursos organizativos necesarios, comenzar la adaptación de aplicaciones, normativas y procedimientos con la suficiente antelación, entre otras).

Así, a juicio del CES, cabe plantear algunas líneas de propuestas en este sentido:

- Realizar un ejercicio conjunto de evaluación común a todos los PDR a nivel nacional, que permita entender de forma agregada los efectos de la política de desarrollo rural en España, para implementar actuaciones y sistemas de coordinación y gobernanza más eficaces de cara a afrontar con mayor éxito la futura PAC.
- Lograr una adecuada definición de los resultados y objetivos a alcanzar en la futura PAC post-2021, integrando adecuadamente la experiencia actual a partir de las evaluaciones conjuntas.
- En este sentido es imprescindible, además, que todos los agentes implicados comprendan adecuadamente y asuman el cambio de paradigma aparejado a la nueva PAC en lo concerniente al desarrollo rural.
- Asimismo, se deben adaptar y adecuar los procedimientos, pautas y capacidades de los equipos gestores.

El nuevo Plan Estratégico para la PAC (el PEPAC), en el que por primera vez quedan englobados en un mismo documento programático a nivel nacional FEADER y FEAGA, es una excelente oportunidad para favorecer las sinergias y la acción complementaria y coherente entre ambos pilares a favor del medio rural. Pero la definición final de cómo deben concentrarse y priorizarse las ayudas de la PAC va a determinar el grado en el que FEAGA incida en el desarrollo socioeconómico, en el mantenimiento de la actividad y la población en el medio rural, de forma sinérgica con la política de desarrollo rural.

En este punto el CES considera que:

- *La futura política de desarrollo rural española, segundo pilar de la PAC, tiene ante sí la oportunidad de adoptar un sistema más simplificado, en el que se limiten las dificultades y complejidades del pasado. Este propósito debe ser central en todas las fases de implementación de la política, desde su diseño hasta su control.*
- *Hay que reforzar en el PEPAC todos los elementos comunes a la aplicación de las medidas de desarrollo rural en todas las comunidades autónomas, aunque posteriormente estos puedan desarrollarse de manera más específica en función de las propias particularidades territoriales.*
- *De cara a una valoración más profunda de la posible incidencia que la Reforma de la PAC en curso tendrá en el desarrollo social y económico del sector agroalimentario y del medio rural en su conjunto, es importante disponer del informe que la Comisión Europea está elaborando en este sentido. La versión definitiva del PEPAC, por tanto, debería recoger los resultados de dicho informe.*
- *Deben establecerse actuaciones e instrumentos para superar las dificultades de aplicación en la práctica del mecanismo de transferencia de fondos entre programas de desarrollo previsto en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020. Ello permitirá llevar a cabo de forma ágil trasvases de fondos entre programas autonómicos cuando haya riesgo de pérdida financiera y maximizar su aprovechamiento en el conjunto español.*

En cuanto al resto de fondos europeos estructurales y de inversión (FEIE) el CES cree necesario aumentar el conocimiento de su concreta distribución geográfica, así como la de difundir cómo los territorios rurales se benefician de las políticas de la Unión Europea, de todas ellas, y no solo del FEADER. Con el fin de lograr este objetivo se recomienda:

- *Proceder a una evaluación específica que analice en profundidad cómo la aplicación de la política de cohesión se ha aplicado o ha contribuido al desarrollo de las zonas rurales y de la que puedan extraerse lecciones para una implementación futura más eficaz y capaz de lograr mayores sinergias.*
- *Los programas que integren la futura política de cohesión deben tener en cuenta los criterios, incentivos y porcentajes de cofinanciación, que favorezcan la participación de las entidades más pequeñas y de las zonas rurales.*
- *Por otro lado, y a pesar de que el FEADER deja en el periodo 2021-2027 de formar parte de los Reglamentos de disposiciones comunes del conjunto de fondos, su integración en el futuro Acuerdo de Asociación para España podría favorecer la coordinación.*

## 2. Propuestas del CES sobre las líneas de acción del PMRD

### 2.1. IMPULSO DE LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

#### 2.1.1. Papel del medio rural y de las actividades del sector primario

La crisis actual ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la transición ecológica, como elemento clave en la fase de reconstrucción, y desde esa perspectiva las áreas rurales resultan cruciales, por la necesidad de reducir las emisiones de algunas de las actividades que se llevan a cabo en ellas y por el potencial que estas áreas, que suponen la mayor parte del territorio, tienen para la absorción de CO<sub>2</sub>.

- *En línea con lo expresado en el Informe 1/2018, el CES considera necesario reducir las emisiones de las actividades del sector primario, salvaguardando la biodiversidad y la actividad económica de las áreas rurales, y ofreciendo vías de desarrollo sostenible. En particular mediante el impulso de la agricultura orgánica, manteniendo el esfuerzo para reducir el consumo de energía en el sector.*
- *Resulta, además, fundamental el desarrollo de medidas efectivas orientadas al aumento de la capacidad de absorción edáfica de emisiones GEI, y el aprovechamiento sostenible de los recursos.*
- *Junto a ello, el CES mantiene el criterio relativo a la necesidad de reforzar las actuaciones orientadas a la prevención y optimizar la capacidad de respuesta a los incendios forestales.*
- *El CES entiende que los complementos asignados a las explotaciones ubicadas en la Red Natura 2000, contemplados en los eco-esquemas, podrían compensar las posibles limitaciones derivadas de los Planes de gestión en estos espacios protegidos, suponiendo una oportunidad para la mejora de estas explotaciones.*
- *Además, el CES considera de interés realizar un informe de seguimiento del impacto socioeconómico y ambiental de la nueva PAC, ante la preocupación e incertidumbre que se está generando en algunos ámbitos.*
- *Por el lado del sector pesquero, el CES entiende que debería alcanzarse una política de tolerancia cero a las prácticas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, incentivándose la valorización de descartes, aplicando políticas de desembarque, renovando o modernizando los buques pesqueros y el control de la pesca, o mejorando la recogida de datos en favor de la protección de los ecosistemas acuáticos y la biodiversidad.*
- *A su vez, para ello el CES reclama la mejora en el conocimiento de los impactos, vulnerabilidades y medidas de adaptación específicas del sector agroalimentario en el territorio español, concretamente en aspectos clave para el desarrollo de la Estrategia España Circular 2030, como la biodiversidad, la conservación de razas autóctonas y variedades locales, los modelos de gestión, la evaluación de medidas*

*adoptadas o el cálculo integrado de los costes económicos de las actuaciones enfocadas a la adaptación.*

- *Es imprescindible, además, incentivar la formación de agricultores, ganaderos y pescadores para optimizar la gestión ambiental del sector.*

### **2.1.2. El medio rural necesita una transición justa**

Para que la transición energética que requiere el paso a una economía baja en carbono sea sostenible y justa, se ha de dar en los tres aspectos que determinan la sostenibilidad. Por un lado, el social, en la repercusión de los costes para los ciudadanos, y en el mantenimiento y creación de empleo, implicando a los agentes que actúan en el sector y a las Administraciones públicas, tanto financieramente como en la gestión del cambio, evitando la destrucción del tejido productivo territorial. Por otro lado, el aspecto económico, estableciendo los plazos y la regulación adecuada para que el cambio no lastre la competitividad de las empresas ni la economía. Y en tercer lugar, el ambiental, asumiendo los objetivos de descarbonización y eficiencia acordados.

Así, la sustitución de unas tecnologías por otras deberá hacerse teniendo en cuenta los impactos sociales, económicos y ambientales sobre el territorio, siendo socialmente responsables, evitando la desertización territorial y contribuyendo a crear empleo de calidad. En el caso del medio rural, a juicio del CES esto se traduce en las siguientes propuestas de actuación:

- *Implantar medidas de acompañamiento adecuadas para los sectores y colectivos en riesgo a lo largo del proceso de transición, con el objetivo de contribuir a la fijación de población y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico de cada zona, teniendo en cuenta la sostenibilidad ambiental, económica y social.*
- *En particular, las medidas deberán prestar especial atención al logro de una transición justa en los territorios donde los cierres de explotaciones mineras y de centrales térmicas de carbón y centrales nucleares pudieran poner en dificultades a las empresas y la actividad económica.*
- *Apostar por el desarrollo en los territorios rurales de las instalaciones necesarias para alcanzar los objetivos de descarbonización, lo que, además de favorecer el abastecimiento energético, puede tener un efecto directo en la actividad económica y el empleo de los núcleos rurales.*
- *Promover la extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental, a través de fuentes renovables de generación de energía eléctrica, como la eólica, la solar térmica y la fotovoltaica, o la utilización energética de la biomasa, procedente de residuos agrícolas, ganaderos y forestales.*

*No obstante, debe prestarse atención a los efectos acumulativos de las instalaciones renovables en el entorno rural, promoviendo criterios ambientales específicos,*

evitando la afección a valores ambientales frágiles o de interés para la conservación del medio, tanto espacios naturales protegidos como entornos forestales o de actividad agraria o ganadera, para reducir el riesgo de deterioro del patrimonio natural, la biodiversidad y la actividad económica tradicional vinculada al territorio.

- En paralelo a todo lo anterior, se debe potenciar el abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad en el medio rural, así como desarrollar actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia energética, el ahorro de energía y la mejora del servicio eléctrico. Entre ellas, apoyando las instalaciones de autoconsumo y otras energías renovables, eléctricas o térmicas, dirigidas tanto a usos particulares, como a actividades empresariales y de servicios.
- En opinión del CES sería conveniente elaborar informes periódicos de seguimiento que permitan medir los avances en materia de transición justa y den cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.

### **2.1.3. El ciclo integral del agua en la transición ecológica**

- En el marco de lo dispuesto en el Plan español de Recuperación frente al Reto Demográfico, el CES comparte la importancia de impulsar un nuevo Plan de modernización de regadíos, que promueva un uso más eficiente del agua y el desarrollo sostenible del medio rural ante los efectos del cambio climático, en reconocimiento del valor de los cultivos como sumidero de carbono, así como del papel del sector agrario en la fijación de la población rural.
- En esa línea, CES apuesta por realizar un mayor esfuerzo inversor en infraestructuras de distribución y almacenamiento orientado al ahorro de agua y la eficiencia en sus usos, especialmente en zonas declaradas de interés general, al tiempo que deben mejorarse los sistemas de depuración, tratamiento y reutilización del agua que permitan superar los problemas y retos que, desde el punto de vista ambiental, afronta España en este ámbito.
- En todo caso, el CES entiende que los nuevos retos de gestión del ciclo del agua deben abordarse considerando la ordenación urbanística, fomentando la corresponsabilidad de todos los actores, a través de mecanismos de participación y rendición de cuentas y mediante fórmulas de colaboración urbano-rurales cuando ello sea necesario.
- Todo ello en el marco de un modelo de gobernanza del ciclo integral del agua que permita satisfacer unas demandas mejor adaptadas a las necesidades, así como alcanzar los objetivos de transición ecológica.

## 2.2. TRANSICIÓN DIGITAL E INNOVACIÓN. CONECTIVIDAD Y MOVILIDAD PARA LA VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO

### 2.2.1. Conectividad, movilidad y servicios

Los servicios y las infraestructuras deben adaptarse a la realidad rural, ya sea en el transporte, los servicios digitales, la vivienda, las escuelas, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, o la integración social.

En este sentido, además, el impacto de la pandemia ha señalado las oportunidades de la digitalización para revitalizar el medio rural, pero también sus problemas y los riesgos que entrañaría un modelo basado en la prestación a distancia, sin atender a las capacidades y a las necesidades actuales de la población rural, sobre todo en lo relativo a la brecha digital «social», es decir, a la presencia de menores capacidades digitales, asociada fundamentalmente al mayor envejecimiento.

Por otro lado, para mejorar el acceso a los equipamientos sociales, educativos y sanitarios es preciso hacer de la movilidad un derecho, un elemento de cohesión social y de crecimiento económico. Aunque esta visión parece estar presente, tanto la futura Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 del MITMA, como el próximo Plan de Reactivación de las Zonas Despobladas, para ser capaces de llegar a toda la población deberían tener en cuenta, entre otras, las recomendaciones de actuación de la Unión Europea en zonas con baja densidad de población y en proceso de despoblación.

Tanto en conectividad como en movilidad, finalmente, es importante el papel de las administraciones locales y de las comunidades autónomas, desde su contribución en la reducción de la brecha digital social, con acciones formativas y con el apoyo a las personas con menos recursos y competencias digitales a través de iniciativas sociales innovadoras, hasta en la redefinición de competencias, como las urbanísticas, de una manera más flexible, para adecuar con ello prestaciones compartidas de servicios públicos y de proximidad y para reorganizar los sistemas y líneas de transporte que completen el buen acceso a ellos de toda la población rural.

Sobre estas cuestiones el CES considera adecuado formular dos propuestas más concretas para mejorar la conectividad y la movilidad en relación con el acceso a servicios en el medio rural:

- *Todas las actuaciones encaminadas a la alfabetización digital y de protección de la seguridad de los usuarios de Internet en el medio rural deberían ajustarse a las características sociodemográficas de sus potenciales usuarios a nivel local. En este sentido, brindar asistencia y apoyo a los proyectos comunitarios basados en ecosistemas de apoyo se ha demostrado útil para aumentar la adopción de herramientas digitales, tanto por parte de la población más vulnerable, como por los profesionales de los servicios básicos en las zonas rurales. Sería necesario, así, apoyar tanto las redes de solidaridad social, como las iniciativas empresariales y*

*de economía social vinculadas al territorio, que tengan como objetivo ayudar a los ciudadanos en las áreas rurales, especialmente los ancianos y los migrantes, en su utilización de los servicios públicos digitalizados.*

- *En cuanto a la mejora de la movilidad, la implementación de nuevos enfoques en el transporte, como también para otros servicios públicos, requiere determinar con precisión la concreta tipología rural en cada caso, así como información ajustada sobre las necesidades de las poblaciones concretas y sobre el entramado territorial en el que se encuentran los distintos servicios, tanto para permitir una planificación más ajustada y flexible por áreas funcionales como de cara a la implantación de sistemas a demanda.*

### **2.2.2. Infraestructuras de telecomunicaciones**

Es necesario promover la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas, alcanzando el objetivo marcado por la Estrategia de Digitalización 2025 del 100 por 100 de cobertura de 100 Mbps para dicho ejercicio. A tal fin, el CES considera que:

- *Se deben intensificar los esfuerzos en las zonas rurales en términos de ampliación y mejora de las infraestructuras, reforzándose y reorientándose los instrumentos disponibles de cara a la universalización de la cobertura de banda ancha en movilidad de 30 Mbps, y la extensión de la banda ancha ultrarrápida de 100 Mbps.*
- *Hay que fomentar y acelerar la extensión de la cobertura y puesta a disposición del servicio 5G en todo el territorio nacional, con el objetivo de alcanzar la cobertura poblacional del 75 por 100 en 2025 en las bandas preferentes de 5G, y al mismo tiempo cubrir aquellas zonas que los despliegues tradicionales de los operadores no alcanzarían por no ser económicamente rentables.*
- *Para garantizar un despliegue efectivo de redes en todo el territorio, sería oportuno modificar la normativa necesaria que permite a las Administraciones promover el despliegue en los casos en los que no haya soluciones promovidas por la iniciativa privada.*

### **2.2.3. Infraestructuras de transportes**

De cara a la dinamización de los núcleos rurales, es también necesario ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte. Hay que mejorar la red viaria rural, de forma que se garanticen unas condiciones de utilización y seguridad adecuadas, que respeten, por otra parte, la integridad y calidad del paisaje rural, evitando la fragmentación territorial. Se deben ajustar los sistemas de transporte a los requerimientos de la población rural, compatibilizándolo con el respeto de su patrimonio natural, cultural y paisajístico. Más en concreto, el CES considera necesario mejorar estas infraestructuras:

- Desarrollando los enlaces o nodos con puertos, puertos secos, parques industriales o zonas logísticas e infraestructuras especializadas de uso compartido, en línea con lo previsto en el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico.
- Renovando y mejorando las redes secundarias, aplicando para ello una parte de los recursos del Estado para procurar una mayor vertebración del territorio mediante la interconexión de los núcleos rurales, tanto entre ellos como con las áreas urbanas.

#### **2.2.4. Actividad productiva y empresas**

En relación con la digitalización de la economía en el medio rural, el CES considera que:

- Se debe promover la digitalización de la actividad productiva rural, principalmente en el sector agroalimentario y en el comercio minorista, así como en todos aquellos sectores estratégicos que favorezcan el desarrollo de nuevas actividades y servicios de alto valor añadido basados en datos.
- Es prioritario reducir la brecha digital entre grandes y pequeñas empresas, evitando los riesgos de exclusión que pueden llegar a sufrir especialmente las pymes en el acceso y uso de la digitalización y su financiación.
- Para ello debe realizarse un esfuerzo en sensibilización, formación, cualificación profesional y promoción de la digitalización, que permita a las pequeñas y medianas empresas conocer la dimensión del proceso y las implicaciones de las nuevas tecnologías en el futuro de sus negocios.

Las sinergias y la cooperación en procesos de transformación digital pueden constituir en sí mismas ventajas competitivas que propicien ganancias de competitividad y mejoras en la productividad empresarial, por lo que sería conveniente apoyar a las pymes en su proceso de digitalización, a través de:

- El desarrollo de herramientas de digitalización.
- Medidas de impulso a la renovación tecnológica.
- Incentivos para la adopción de soluciones digitales que faciliten la actividad comercial, soluciones digitales móviles o la aplicación del big data.
- Sin olvidar la necesidad de asegurar su acceso a una financiación suficiente y adecuada para la implantación de estas nuevas tecnologías.

En el sector agroalimentario, en concreto, es necesario avanzar en la eliminación de las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes en el ámbito de su digitalización, a fin de contribuir a su sostenibilidad económica, social y medioambiental. Para ello, además de actuar en las diferentes brechas digitales, a juicio del CES se debe:

- Favorecer la implantación de tecnologías de uso de datos para mejorar los procesos productivos y el conocimiento de los mercados en el sector agroalimentario.
- Impulsar la utilización de tecnologías habilitadoras digitales para el codesarrollo de nuevas soluciones y servicios para el sector.
- Impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio, teniendo presente la Industria 4.0 y las oportunidades de diversificación económica que ofrecen las nuevas tecnologías.

Es preciso impulsar la transformación y digitalización de la cadena logística del sistema agroalimentario y pesquero, en tanto que contribuye a fomentar la calidad, la sostenibilidad y la economía circular, la producción ecológica y el consumo de temporada y de proximidad, reducir el desperdicio alimentario, generar valor y empleos en torno al sistema agroalimentario y pesquero y, con ello, fomentar las economías rurales, al tiempo que se frena la despoblación. A tal fin, entre otras, el CES propone:

- Dar una especial atención a la formación digital de los trabajadores del sector agroalimentario a través de medidas de formación reglada, formación para el empleo, formación de especialistas o reconversión de personal de otros sectores.
- Impulsar un número suficiente en el sector de profesionales formados en digitalización, que sean capaces de hacer uso de los datos y las tecnologías habilitadoras con las que cuentan, sabiendo además identificar qué tipo de datos y tecnologías son los que necesitan para generar servicios de valor añadido.
- Iniciar para ambos objetivos la definición de los nuevos perfiles profesionales digitales a cubrir en un futuro cercano, que deben integrar el componente digital con la posesión de buenas cualificaciones y competencias en disciplinas como la agronomía, la economía o la biología.

#### **2.2.5. Desarrollo tecnológico e innovación**

- Es prioritario promover la innovación en las empresas presentes en el medio rural, además de favorecer la aparición de nuevas empresas innovadoras. En este sentido, es preciso desarrollar programas de apoyo de las Administraciones públicas para impulsar iniciativas que favorezcan la innovación en el tejido empresarial.
- Además, sería oportuno propiciar el establecimiento de ecosistemas de innovación en el medio rural que proporcionen el ambiente adecuado para el desarrollo de empresas de base tecnológica y científica que puedan recoger los frutos de la investigación.

### **2.3. IMPULSO DEL TURISMO SOSTENIBLE**

A pesar del alto potencial turístico del medio rural, continúa sin consolidarse como una alternativa económica viable para muchos territorios del interior, lo que requiere realizar un importante esfuerzo en este ámbito, priorizando el desarrollo de destinos turísticos sostenibles en áreas rurales y de interior; apostando por la transición digital y ecológica de la oferta y el ecosistema económico turístico de las áreas rurales, así como por la valorización del patrimonio local, a través de la rehabilitación del patrimonio histórico con uso turístico.

Por tanto, el CES insta a desarrollar lo antes posible la futura Estrategia de Turismo Sostenible España 2030. Por lo que respecta al turismo rural, la Estrategia debe dirigirse a su transformación en un modelo de crecimiento sostenido y sostenible, apoyándose para ello en:

- *La mejora de la capacidad competitiva y rentabilidad de la industria turística.*
- *Los valores naturales y culturales diferenciales de los destinos.*
- *Una distribución equitativa de los beneficios y las cargas del turismo.*
- *El desarrollo de plataformas digitales dirigidas a la gestión de la oferta y de la demanda turística.*

### **2.4. IGUALDAD DE DERECHOS Y OPORTUNIDADES DE LAS MUJERES Y JÓVENES**

Es necesario abordar de manera específica la problemática que sufren las personas jóvenes y las mujeres en el medio rural en el ámbito del empleo. Más en concreto, en relación a los jóvenes y al problema del relevo generacional en el sector agrario el CES estima que:

- *Se debe incidir en las diferentes medidas existentes en este ámbito, como la cofinanciación de ayudas gestionadas por las comunidades autónomas a través de sus programas de desarrollo rural, al pago directo complementario para jóvenes, o medidas que faciliten el acceso al crédito.*
- *Hay que elaborar programas de formación profesional que respondan a las necesidades de cualificación de jóvenes y profesionales, incluyendo programas vinculados a los entornos rurales.*
- *Se deben aplicar políticas de acceso a la tierra (compra, cesión, alquiler, banco de tierras, etc.), favoreciendo la incorporación de trabajadores tanto del sector como ajenos al mismo, creando y desarrollando dispositivos ágiles y flexibles para la transmisión de explotaciones y reforzando el banco de derechos de pago básico de la PAC.*
- *Deben ponerse en marcha políticas concretas que permitan superar la brecha de género en el sector. En particular, debe favorecerse la incorporación de las mujeres jóvenes a la actividad agraria, mediante itinerarios específicos, utilizando criterios*

*de discriminación positiva a la hora de acceder a la tierra, a los derechos de pago básico, a las explotaciones que se transfieren o a cualquier otro sistema de ayudas al sector.*

En relación a las mujeres:

- *Es prioritario aprobar y desarrollar un nuevo plan específico para las mujeres rurales, que contribuya a visibilizar, reconocer y valorar su papel en el medio rural, promoviendo avances en la corresponsabilidad social y en las brechas de género en el ámbito laboral y en el emprendimiento; apoyando la incorporación de las mujeres en los órganos y puestos de decisión y participación del ámbito rural, o promoviendo las asociaciones de mujeres del medio rural como elemento clave de dinamización social, económica y cultural.*
- *Se debe incidir en la reducción de la brecha de género en el ámbito laboral y en el emprendimiento, mediante una mayor formación y capacitación de las mujeres, a través de programas formativos en habilidades digitales y competencias informáticas, y apostando por su incorporación al empleo, tanto al asalariado, como a los órganos de dirección dentro de empresas y cooperativas.*
- *Deben implementarse sistemas para el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales adquiridas través de la práctica en sectores relacionados con los cuidados a personas, de gran importancia en el trabajo femenino, en particular en las mujeres inmigrantes.*
- *Sigue siendo necesario favorecer el acceso real de las mujeres a la propiedad, a través de la titularidad compartida, que hasta el momento ha tenido un resultado muy escaso, para lo cual debería revisarse la Ley 35/2011, sobre Titularidad compartida de las explotaciones agrarias.*
- *Se debe garantizar la máxima seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres y, en el ámbito del mercado de trabajo, deben promoverse actuaciones específicas para su inserción laboral. En particular, políticas públicas de empleo adaptadas a la realidad social y económica de los municipios rurales; asesoramiento laboral especializado; planes específicos de formación para el empleo y el autoempleo; promover la implicación del empresariado local en la inserción socio laboral de las víctimas de violencia de género; favorecer su contratación a través de bonificaciones fiscales, o posibilitar el teletrabajo cuando sea posible, especialmente en los territorios más aislados o alejados de zonas urbanas.*

En el ámbito educativo y formativo, entre otras cuestiones:

- *Se deberían elaborar mapas exhaustivos de la educación en el medio rural, desde el punto de vista de la oferta y de los resultados, para ayudar a conocer esa realidad y como soporte de las políticas públicas correspondientes. Estos mapas deberían mantenerse actualizados en todas las comunidades autónomas y aportar detalle*

*sobre 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.*

- *Son necesarios diagnósticos concretos sobre necesidades formativas a nivel local, y la promoción de centros de orientación joven, por ejemplo de ámbito comarcal, que promuevan, en estrecha conexión con los servicios de empleo de ese ámbito y con las propias empresas, una eficaz orientación profesional y ocupacional en el propio territorio, incluyendo las posibilidades de emprendimiento.*
- *Es preciso adaptar las medidas educativas y formativas de la Garantía Juvenil a la realidad rural, de manera que esta pueda alcanzar efectivamente a los jóvenes de este medio.*
- *Respecto a la escasez de oferta en formación profesional e incluso en secundaria obligatoria, 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, es preciso poner en marcha medidas, como las previstas en la Ley 25/2007, de Desarrollo rural sostenible, para mejorar la estabilidad laboral del profesorado e incrementar el atractivo de cara a reclutar a los mejores educadores, y para enjugar los déficits todavía visibles en equipamientos y en recursos educativos, en especial los relacionados con las TIC y con la educación virtual.*

## 2.5. FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

### 2.5.1. Actividad económica

Resulta esencial que, una vez superada la pandemia, la reconstrucción social y económica no solo no deje atrás a las zonas rurales, sino que se haga una apuesta decidida por revitalizarlas y aprovechar su potencial y diversidad para construir un modelo económico más justo, más pegado al territorio y más resiliente.

Para que los territorios rurales se conviertan en un espacio de oportunidades queatraiga nuevas actividades y genere actividad económica, diversificando y modernizando sus economías, el CES considera que:

- *Deben articularse medidas específicas que faciliten el desarrollo de proyectos profesionales y para el emprendimiento, la atracción de talento, el impulso de la innovación y la digitalización, lo que contribuirá a mejorar la eficiencia del tejido productivo rural y, con ello, a la mejora de la competitividad.*
- *Es prioritario desarrollar estrategias de diversificación económica, especialmente en las comarcas más despobladas y deprimidas, mediante fondos, planes y agencias de desarrollo rural especializadas.*

- Es necesario modernizar y mejorar la competitividad industrial a través de la incorporación y el aprovechamiento de los vectores de la digitalización y de la sostenibilidad en el tejido empresarial, favoreciendo su transición energética e impulsando actuaciones transversales que acompañen el proceso de transformación necesario para garantizar su viabilidad en el largo plazo, y el manteniendo el empleo.

*En este contexto, la política industrial, debe apostar también por las zonas menos industrializadas, aprovechando las potencialidades de cada uno de los territorios.*

- La actividad productiva generada alrededor de fórmulas comerciales ligadas a circuitos de distribución cortos (mercados locales, fórmulas de autoconsumo, etc.) tienen utilidad a la hora de favorecer el fomento de líneas alternativas de actividad económica en las zonas rurales. No obstante, para garantizar un nivel de actividad económica adecuado y suficiente, resulta imprescindible que las políticas públicas se orienten de forma prioritaria a la instalación y desarrollo de las actividades de transformación y comercialización de carácter industrial que, con carácter general, garantizan en mayor medida la creación de valor añadido en los productos agropecuarios y pesqueros que se producen en las zonas rurales. Cabría en este sentido destacar el papel de la industria agroalimentaria y el de las actividades pesqueras y acuícolas, entre otras.

Debe reforzarse el desarrollo efectivo de polígonos industriales en el medio rural, en tanto que contribuyen a retener y reubicar actividades dispersas y atraer otras nuevas, aprovechando las sinergias del entorno, lo que en última instancia favorece el desarrollo de la actividad económica y el empleo en los núcleos rurales y permite fijar población. Para ello, es necesario:

- Garantizar que el suelo industrial en las zonas rurales cumpla determinados requisitos en términos de infraestructuras y de gestión de servicios básicos y suministros.
- Mejorar la ocupación de determinados suelos industriales en las zonas rurales, explorando otros usos vinculados, como la gestión de residuos y la mejora ambiental, dedicando parte de su espacio físico a actividades de recogida selectiva y otras.
- Mejorar los enlaces o nodos con puertos, parques industriales o zonas logísticas e infraestructuras especializadas de uso compartido, en línea con lo previsto en el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico.

## 2.5.2. Tejido empresarial

En la medida en que el tamaño de las empresas incide directamente en su productividad y competitividad, al determinar la facilidad de acceso a la financiación, la

capacidad exportadora, la capacidad de innovación de la empresa, o la incorporación de capital humano y tecnológico, es preciso actuar en este ámbito, favoreciendo un mayor tamaño empresarial y desarrollando líneas específicas para las pequeñas y medianas empresas. En particular, el CES considera que se debe actuar:

- *Reforzando las líneas de apoyo para la constitución de empresas, así como líneas específicas de apoyo público para la constitución y refuerzo de fórmulas empresariales ligadas a la economía social, como las relacionadas con las cooperativas y las sociedades laborales, entre otras.*
- *Apoyando a las pymes mediante planes de asesoramiento, asistencia técnica y análisis sobre la viabilidad de sus negocios de acuerdo con las potencialidades del territorio, así como para la creación de redes interempresariales.*
- *En el marco institucional en el que se desenvuelve la actividad empresarial, garantizando el funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados y sectores productivos.*
- *Favoreciendo la innovación, la digitalización, la internacionalización, la formación y la colaboración y cooperación entre empresas (introduciendo incentivos para su continuidad en el largo plazo) como vectores de crecimiento empresarial.*
- *Asegurando que las condiciones de acceso a la financiación no constituyan una barrera para las nuevas iniciativas empresariales ni un factor de riesgo para la supervivencia de las pymes.*
- *Debe prestarse también atención a las empresas de mayor tamaño, cuya capacidad tractora sobre las empresas de menor tamaño puede contribuir al desarrollo económico de las áreas rurales, al generar, por la vía de la demanda, mayor actividad económica, empleo e inversión en estas.*

### **2.5.3. Sector agroalimentario**

El CES comparte la necesidad de sostener y mejorar la competitividad del sector agroalimentario, para continuar asegurando el suministro alimentario a la población a precios razonables y estables, seguir contribuyendo al equilibrio de la balanza comercial española, y a mantener la población, el empleo y la actividad económica en las áreas rurales, tal y como prevé el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Para ello es necesario:

- *Mejorar la participación de los agricultores y cooperativas agrarias en los procesos de transformación y en la comercialización de sus productos en las grandes áreas de consumo y en los mercados internacionales, lo que en última instancia contribuirá a reforzar su posición en la cadena alimentaria.*
- *Continuar mejorando la gobernanza de la cadena alimentaria, para lograr una mayor eficiencia económica de los sectores productivos integrados en la misma,*

*y contribuir con ello a un mejor desarrollo rural y una mayor seguridad alimentaria.*

En cuanto a los contenidos previstos para la PAC post-2021, la enorme diversificación de sistemas productivos y las características territoriales en España requieren una adaptación previa a los eco-esquemas, los cuales no deberían asignarse exclusivamente en función del tamaño de explotación. En términos de percepción de ayudas, el CES considera que:

- *Debería priorizarse al agricultor definido como profesional o genuino.*
- *Para evitar una posible distorsión en la distribución de ayudas, hay que abordar el establecimiento de techos de importes, aplicar mecanismos de regresividad o limitar el número de eco-esquemas por explotación.*
- *Sería además conveniente el aporte de un complemento añadido cuando se trate de zonas desfavorecidas, así como para la insularidad.*
- *Y deberían regularse otros aspectos contemplados como requisitos a la dotación de ayudas (disposición de cuaderno electrónico de explotación, contratación de servicio de asesoramiento técnico).*

## 2.6. FOMENTO DEL EMPLEO EN LAS ÁREAS RURALES

Como ya constató el CES en su informe de 2018, los niveles de ocupación en las zonas rurales siguen siendo bajos en comparación con el resto de territorios. Las tasas de empleo se sitúan por debajo de las correspondientes a las áreas urbanas e intermedias, y el tiempo parcial es más frecuente, sobre todo entre las mujeres, en las que también es algo mayor la temporalidad en el empleo asalariado. Sin embargo, la tasa de paro rural es similar a la urbana y ligeramente inferior a las de las áreas intermedias.

Este fenómeno, junto a otros, tiene una importante relevancia a la hora de explicar el hecho de que la renta media de las personas que viven en las zonas rurales sea inferior a la de las zonas urbanas.

A esto último contribuye que, salvo en Extremadura y Andalucía, los trabajadores eventuales agrarios por cuenta ajena no tienen reconocido el derecho a acceder a la protección asistencial de desempleo, a pesar de cumplir con las mismas obligaciones de cotización que el resto de trabajadores encuadrados en el Régimen General.

Los jóvenes y las mujeres muestran mayores problemas y debilidades en el acceso y permanencia en el empleo, lo que constituye un factor relevante a la hora de explicar el abandono de estos grupos de población del medio rural. Los jóvenes, fundamentalmente los de mayor nivel formativo, que no encuentran una salida profesional en las áreas rurales tienden a emigrar hacia territorios con mayores oportunidades laborales.

Por tales razones, y en especial atendiendo a la centralidad del sector agroalimentario, el CES considera que:

- *La puesta en marcha de las medidas señaladas anteriormente para apoyar a los empleadores, en relación al refuerzo de tejido empresarial, su dimensión y el refuerzo de la actividad productiva en los sectores agroalimentario, pesquero y de acuicultura, entre otros, resulta una condición necesaria para mejorar los niveles de empleo y su estabilidad en las zonas rurales.*
- *De la misma forma, dichas medidas, junto a otras entre las que destacan las relacionadas con el impulso de la formación profesional dual, resultan de especial utilidad para favorecer el incremento de ofertas de empleo cualificados en las zonas rurales.*
- *El fomento de la estabilidad en el empleo debe venir dado de una doble línea de actuación por parte de las políticas públicas. De un lado, del fomento de las actividades de transformación y comercialización de los productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas en las zonas rurales en las que aquellos se producen; de modo que se garantice así la fijación territorial del valor añadido asociado a dichos procesos. Y de otro lado, del fomento de la utilización de modalidades contractuales que permitan mayor estabilidad, en la medida en que los mismos se ajusten a los procesos productivos.*
- *Reforzar la protección por desempleo de nivel asistencial de los trabajadores eventuales agrarios, de modo que, además de garantizarles un nivel de protección social equiparable al del conjunto de sectores productivos en los períodos de inactividad, que sufren de forma singular las zonas rurales, pueda aumentar la oferta de trabajo.*

## 2.7. BIENESTAR SOCIAL Y ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS

La realidad sociodemográfica de las zonas rurales, marcada por el fuerte peso en la población de los segmentos de edad más avanzada, y por tanto por la mayor importancia de la morbilidad crónica y los problemas de dependencia, aconsejan realizar un mayor esfuerzo en términos de coordinación sociosanitaria, asegurando la continuidad asistencial. Ello revertiría en una mayor calidad de vida para las personas y en una mayor eficiencia de los recursos, optimizando la actividad coordinada de los servicios sanitarios y los servicios sociales y de atención a la dependencia. En opinión del CES:

- *El choque experimentado por el sistema a raíz de la pandemia debe traducirse en un refuerzo de las medidas previstas con anterioridad, como el Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria.*  
*Ello con el fin de afrontar los retos de carácter estructural, pero incorporando al sistema los elementos positivos derivados de la gestión de la pandemia, como, entre otros, el incremento de atención domiciliaria, la telemedicina o la coordinación con hospitales y emergencias, que sería positivo consolidar, siempre teniendo presentes las peculiaridades del medio rural.*

- *La atención primaria, eje de los cuidados de la salud que debe asegurar la continuidad con los otros niveles, como la atención especializada, requiere de un refuerzo de la dimensión de los recursos humanos en todo el sistema, y en especial en las zonas rurales.*
- *Para ello debería incentivarse la incorporación de médicos de familia, pediatras y geriatras, así como del necesario personal de enfermería, general y especializado.*
- *Además, es importante implantar una política de recursos humanos capaz de promover el interés del personal sanitario en establecerse laboralmente en zonas rurales.*
- *El refuerzo de la atención primaria debería traducirse también en una potenciación de la dimensión preventiva del sistema de salud en las zonas rurales, lo que mejoraría las perspectivas vitales de la población, una mayor calidad de vida y una menor incidencia de las discapacidades y la dependencia.*
- *En lo que concierne a la atención especializada, que se presta de manera principal en la red de hospitales comarcas, deberían aplicarse también medidas de incentivación para atraer al personal sanitario, principalmente el relacionado con aquellas especialidades médicas que acusan déficit de cobertura en las zonas rurales.*

*De este modo se contribuiría a paliar los problemas de las listas de espera en los centros comarcas y la derivación a los servicios de urgencias, con todos los beneficios que ello comporta.*

- *El necesario impulso a la atención bucodental en el SNS, incorporando prestaciones más allá de los cuidados más urgentes e inevitables como las extracciones, debe tener en cuenta las especiales circunstancias de las zonas rurales, donde es además una atención menos accesible que en las urbanas.*

En materia de dependencia cabe esperar que el acuerdo alcanzado en enero de 2021 entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, las comunidades autónomas y los agentes sociales, plasmado en la aprobación del Plan de Choque de Dependencia, se traduzca en una mejora de la capacidad de atención del sistema, con el aumento de la financiación, que incluye una subida de las cuantías del nivel mínimo, y la recuperación del nivel acordado.

Este contexto debería ser aprovechado para potenciar el SAAD en el entorno rural, atendiendo a sus particularidades. Para ello, más en concreto:

- *Hay que elaborar un diagnóstico certero, con actualización periódica, de las necesidades de atención en el medio rural, mejorando la capacidad de modular las políticas en función de las zonas de residencia.*

*A tal fin, es urgente incluir el enfoque de hábitat en la información generada por el Sistema de Información del SAAD, para conocer los perfiles específicos de la*

*población dependiente rural, el alcance de la acción protectora del Estado en la materia, incluyendo no solo el volumen de prestaciones y la intensidad de la protección, sino también su naturaleza.*

- *Se debe fomentar el interés de las personas trabajadoras del sector de la dependencia por el desarrollo profesional en las zonas rurales a través de incentivos específicos.*
- *Al mismo tiempo, debe ponerse en valor la experiencia adquirida en cuidados en el propio domicilio, considerando la acreditación de las cualificaciones poseídas, y la modulación de las exigencias y requisitos de titulación para el desarrollo de estas actividades en el entorno rural.*

*Esto aumentaría la disponibilidad de trabajadores en el medio rural para la prestación de estos servicios, al tiempo que dignificaría el trabajo de las personas que lo llevan a cabo, en su mayoría mujeres, tanto a título familiar como en empleos asalariados.*

- *Sería también interesante promover iniciativas empresariales locales vinculadas al sector de los cuidados como, entre otras, las relacionadas con la preparación y el reparto a domicilio de comidas para las personas en situación de dependencia, que han mostrado éxito en poblaciones más grandes.*
- *En todo caso, en el marco del SAAD, es importante favorecer el desarrollo de servicios de atención a la dependencia en las zonas en las que su implantación es más débil, siendo su presencia prácticamente inexistente.*
- *Más allá de esto, y teniendo en cuenta el protagonismo de las mujeres en el SAAD, tanto desde el punto de vista de la población beneficiaria como desde la óptica de provisión de cuidados, se debería incorporar de manera decidida la perspectiva de género en dicho sistema, tomando en consideración las especificidades del medio rural, fomentando la configuración de un segmento profesionalizado de cuidados, entre otras promoviendo el emprendimiento de mujeres en este terreno.*

## 2.8. PROMOCIÓN DE LA CULTURA

El modelo de recuperación y puesta en valor extendido sobre todo desde la década de los años noventa del pasado siglo, incluyendo la promoción y la accesibilidad a los recursos más aislados, hasta el desarrollo de planteamientos discursivos para dotar de significación a dichos bienes culturales, podría haber cumplido ya un ciclo, siendo aconsejable abrir este campo a prácticas más innovadoras. Ahora bien, no por ello puede perderse de vista la importancia de la conservación de los elementos patrimoniales que contribuyen a reforzar las identidades locales y también constituyen en sí mismos elementos dinamizadores de la economía, al fomentar el turismo de corte cultural. Por tal razón, el CES considera que:

- Debe reforzarse la inversión, pública, privada y en colaboración, a todos los niveles, para la preservación y puesta en valor del patrimonio histórico y cultural ubicado en el medio rural, cuidando el de los núcleos más pequeños y las zonas despobladas, continuamente sujeto al riesgo de destrucción y expolio. Pero sobre todo aquellos que guardan una especial significación y capacidad de atracción, independientemente de su ubicación.
- Asimismo, en un contexto de complejidad competencial y administrativa y de titularidad que en muchas ocasiones no favorece la correcta conservación y gestión de bienes principalmente ubicados en zonas rurales, resulta necesario realizar un esfuerzo de coordinación, adecuación y actualización normativa, con el fin de mantener en buen estado el mayor número posible de elementos patrimoniales.

## CONSIDERACIÓN FINAL

La pandemia de COVID-19 ha venido a reafirmar la importancia del medio rural, por su papel transversal en una recuperación más resiliente e inclusiva. Este papel está basado en su consideración tradicional en tanto que garante, entre otras, de la preservación del patrimonio ambiental y cultural, así como del buen funcionamiento de la cadena alimentaria. Pero también, ahora, en su potencial de acogida de actividades y servicios innovadores, y sobre todo para una nueva población que busca entornos más seguros y con mayor calidad ambiental a raíz de la crisis sanitaria.

Junto a la pandemia, el rumbo que el Pacto Verde Europeo define para Europa ha hecho aún más evidente el potencial y el rol clave que puede jugar el medio rural en el conjunto de la sociedad, y determina la conveniencia de dirigir una mirada específica a los retos y necesidades persistentes que afronta. En este contexto nació en julio de 2020 la Agenda Rural, hoja de ruta de la Comisión Europea, cuya primera meta se cumplió en junio de 2021 con la presentación de la comunicación *Por unas zonas rurales de la Unión Europea más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas para 2040*. En ella se indican los retos y problemas a los que se enfrentan las áreas rurales y se hace hincapié en algunas de las oportunidades más visibles para el largo plazo, en un enfoque integrado que debe continuar ahora con la definición de un Pacto Rural y un Plan de Acción Rural para el conjunto europeo.

Frente a esta visión a largo plazo, la presencia continua del medio rural en la agenda pública española, en ocasiones de manera poco ajustada a una realidad que es muy diversa, puede tener algunos riesgos que hay que evitar. Primero, porque se sigue presentando como el lugar de la despoblación, y se asocia su imagen solo a la de los problemas que se detectan en los diagnósticos. Esta es una asociación peligrosa, que puede provocar lo contrario de lo que pretenden las políticas de desarrollo rural: nadie se quiere quedar en un lugar del que parece que todo el mundo se quiere ir. Y segundo, porque puede generar una presión para la elaboración de políticas y actuaciones sin la suficiente reflexión sobre los problemas de fondo que se han señalado en este informe. De hecho, entre los riesgos de estas nuevas propuestas de políticas está la idea de configurar el territorio rural como un lugar para visitar y disfrutar, no para vivir.

Pero es que el medio rural es un lugar donde se pueden desarrollar actividades empresariales, profesionales y sociales, donde se pueden asentar los proyectos vitales de las personas. El medio rural es, en suma, un lugar —o mejor muchos lugares— para vivir bien.



## INFORME SOBRE UN MEDIO RURAL VIVO Y SOSTENIBLE

Este Informe, elaborado por la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca bajo la Presidencia de Domiciano Pastor Martínez (Consejero de Grupo tercero, UPA) y la Vicepresidencia de José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (Consejero del Grupo tercero, ARVI), se aprobó en la sesión extraordinaria del Pleno celebrada el día 7 de julio de 2021.

### Composición del Pleno del Consejo Económico y Social

**Presidencia:** Antón Costas Comesaña

**Secretaría general:** María Soledad Serrano Ponz

**Vicepresidencia:** Francisco Carbonero Cantador (CCOO)

Francisco Javier Ferrer Dufol (CEO-ECPYME)

#### **Grupo primero**

Antonio José Abad García (UGT)  
Ana Eva Antón Fernández (CCOO)  
M.ª Carmen Barrera Chamorro (UGT)  
Elena Blasco Martín (CCOO)  
Encarnación Bonilla Huete (CCOO)  
Luis Burgos Díaz (CIG)  
María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT)  
Antonio González González (UGT)  
Ramón Górriz Vitalla (CCOO)

Luis Lozano Mercadal (UGT)  
Carlos Martín Urriza (CCOO)  
José Martínez Olmos (UGT)  
Enrique Martín-Serrano Jiménez (CCOO)  
José Manuel Morán Criado (UGT)  
Dionis Oña Martín (UGT)  
Carmelo Ruiz de la Hermosa Reino (UGT)  
Magdalena Eva Urbano Blanco (CCOO)  
Xabier Zubala Monasterio (ELA)

#### **Grupo segundo**

Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEO-ECPYME)  
Antonio Carrillo Alcalá (CEO-ECPYME)  
Jordi Casas Bedós (CEO-ECPYME)  
Jorge de Saja González (CEO-ECPYME)  
Teresa Díaz de Terán López (CEO-ECPYME)  
Pedro C. Fernández Alén (CEO-ECPYME)  
Celia Ferrero Romero (CEO-ECPYME)  
Agustín González Hermosilla (CEO-ECPYME)  
Juan María Gorostidi Pulgar (CEO-ECPYME)  
Ana Isabel Herráez Plaza (CEO-ECPYME)

Juan Antonio Labat Arangüena (CEO-ECPYME)  
Félix Longás Lafuente (CEO-ECPYME)  
José Pablo Martínez Marqués (CEO-ECPYME)  
César Maurín Castro (CEO-ECPYME)  
Félix Peinado Castillo (CEO-ECPYME)  
Edita Pereira Omil (CEO-ECPYME)  
Carmen Pleite Broseta (CEO-ECPYME)  
Antonio Romero Mora (CEO-ECPYME)  
Rosario Isabel Santos Fernández (CEO-ECPYME)

#### **Grupo tercero**

Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA)  
Jerónima Bonafe Ramis (CEPES)  
José Ignacio Conde Ruiz (Expertos)  
Francisco Javier Goienetxea Urkaregi (CEPES)  
Juan Vicente López Gandía (Expertos)  
Félix Martín Galicia (HISPACOOP)  
Miguel Martínez Cuadrado (OCU)  
Matilde Mas Ivars (Expertos)  
María Amparo Merino Segovia (Expertos)  
Fernando Móner Romero (CECU)

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (Expertos)  
Eduardo Navarro Villarreal (COAG)  
Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)  
José Basilio Otero Rodríguez (FNCP)  
Domiciano Pastor Martínez (UPA)  
Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)  
Gustavo Samayoa Estrada (FUCI)  
José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)  
Raymond Torres Martín (Expertos)  
Emili Villaescusa Blanca (CEPES)

**Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo**

Isabel Bombal Díaz (directora general de Desarrollo Rural, Innovación y Política Forestal) e Ignacio Molina de la Torre (vocal asesor de la Vicepresidencia Cuarta del Gobierno).

**Equipo técnico del área de estudios y análisis**

Reyes de Blas Gómez (coordinadora), Myriam Benyakhlef Domínguez, Natalia Fernández Durán, Magdalena del Llano Señarís, Victoria Mestre Martínez.