

Respuestas al desafío de la Europa rural: una acción prioritaria a favor de los territorios de la UE

Ronan Ciréfica

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho de la Unión Europea
Universidad Isabel I (Burgos)
ORCID: 0000-0002-2181-5511

Palabras clave: Unión Europea, ruralidad, política regional, cohesión territorial, digitalización.

Keywords: European Union, rurality, regional policy, territorial cohesion, digitalisation.

Resumen: La Europa rural vive momentos de extremas dificultades. Desde décadas, el campo europeo está conociendo una serie de problemas, que no han hecho más que acumularse sin propuestas serias de solución, hasta llegar a un punto crítico para la integración europea, en el que una parte de la ciudadanía se siente «abandonada» por las autoridades. Falta de transporte, falta de servicios, falta de oportunidades: nos encontramos ante una verdadera «urgencia territorial» europea, que no se puede resolver si seguimos con los mismos patrones utilizando durante los últimos años. El mundo rural necesita una acción decidida y efectiva, en el que los políticos vayan cumpliendo con sus promesas para devolver al campo sus letras de nobleza. El futuro del proyecto europeo depende de la correcta toma en consideración de los más de 130 millones de ciudadanos.

Responses to the challenge of rural Europe: a priority action in favor of the EU territories

Abstract: Rural Europe is experiencing moments of extreme difficulties. For decades, the European field has been experiencing a series of problems, which have only accumulated without serious proposals for solutions, until reaching a critical point for European integration, in which a part of the citizens feels «abandoned» by the authorities. Lack of transport, lack of services, lack of opportunities: we find ourselves facing a true European «territorial urgency», which cannot be resolved if we continue with the same patterns used in recent years. The rural world needs



decisive and effective action, in which politicians fulfill their promises to return to the countryside its letters of nobility. The future of the European project depends on correctly taking into consideration the more than 130 million citizens.

I. Introducción

La situación en el campo debería generar muchas preocupaciones para el conjunto de la sociedad europea. Entre otros, porque constituye nuestra fuente principal de alimentos. Si hace falta, además de lo anterior, argumentos adicionales, sobra recordar que las zonas rurales de la UE constituyen una fuente extraordinaria de recursos (naturales, turísticos, paisajísticos, etc.). En palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, «nuestras zonas rurales son el tejido de nuestra sociedad y el latido de nuestra economía. Son una parte esencial de nuestra identidad y de nuestro potencial económico»¹.

A pesar de lo anterior, la realidad rural en el seno de la UE no ha hecho más que degradarse con el paso de los años, marcada entre otros por un desinterés político generalizado, en parte como resultado del éxodo continuo de la población rural hacia las ciudades, en búsqueda de oportunidades que el campo ya no ofrece². La dramática consecuencia que observamos es la progresiva conversión de cierta parte del territorio de la UE en zonas en estado de «casi abandono», obligando a su población a buscar alternativas para conseguir desarrollar una vida «normal» a pesar de las graves deficiencias existentes en todos los ámbitos (infraestructuras, servicios públicos, etc.)³.

Sin duda alguna, estamos frente a una situación de nueva «urgencia territorial», que amerita una respuesta global coordinada por parte del conjunto de los actores involucrados, y en particular de la UE (II). El diseño de políticas públicas tomando en cuenta las dificultades vividas por los ciudadanos de la Europa rural (III), y al mismo tiempo respondiendo concretamente a los que se han convertido como insoportables desafíos de la cotidianidad, constituye una prioridad absoluta para restablecer el vínculo perdido con los habitantes de las zonas afectadas y, por fin, obrar a favor de una Europa rural innovadora, impulsora de un crecimiento sostenible y generador de empleo (IV).

1 V. https://rural-vision.europa.eu/index_es

2 Véase, en este sentido, MOLINA DEL POZO, C.F. y SALDAÑA ORTEGA, V., La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* n.º 928, 2022: «Nos encontramos ante uno de los problemas más inquietantes de nuestra realidad, por cuanto la despoblación de ciertos territorios europeos viene suponiendo para la Unión Europea y los Estados miembros, un reto de gran dificultad para su solvencia» (p. 85).

3 Para el caso español, véase, entre otros: BELLO PAREDES, S. A., «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* 19, 2023, pp. 125-147.

II. El desarrollo armonioso de la UE: un objetivo fijado por los tratados

El articulado de los Tratados no puede ser más explícito en la materia. Así, según el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE),

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Podemos decir que desde que el objetivo de cohesión territorial fue añadido a los objetivos de cohesión económica y social de la UE a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones de la UE han intentado tomar acciones para cumplir con el nuevo propósito establecido. En este sentido, ya en 2008, la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre el tema⁴, proponiendo «transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto»⁵. En opinión del ejecutivo de la UE, «el concepto de cohesión territorial tiende puentes entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas»⁶.

Sin embargo, quince años después, la situación puede calificarse como crítica⁷. Muestra de ello es que casi el 40 % de las personas que respondieron a la consulta pública organizada por la Comisión Europea a raíz de la elaboración de su nueva «Visión» en materia de zonas rurales dijeron que se sentían «abandonados por la sociedad y los responsables políticos»⁸. Entre los motivos de esta percepción figuran el problema de la deficiencia de las infraestructuras y de unos servicios deteriorados, la falta de oportunidades económicas, así como la falta de consideración de las necesidades específicas en la toma de decisiones políticas⁹.

4 COM (2008) 616 final, de 6 de octubre de 2008. Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte.

5 *Op. cit.* p. 3.

6 *Ibidem.*

7 Véase: GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

8 COM (2021) 345 final, de 30 de junio de 2021. Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040.

9 SWD (2021) 167 final, de 30 de junio de 2021. Documento de trabajo de los servicios de la Co-



Resulta poco decir que estas cifras no son aceptables dentro de una «unión que quiere ser cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» (art. 1 TUE). En efecto, el resultado es que, con el paso de tiempo, se está desdibujando una Europa a dos velocidades: una cerca de los centros de poderes, con acceso a las distintas comodidades y con una cierta planificación política; y otra, de 137 millones de ciudadanos, alejada de los centros decisorios, y con posibilidades nulas o muy ínfimas de desarrollo, dado los nuevos círculos viciosos que se crearon a raíz de este abandono territorial.

Dentro de esta última categoría, que representa unos 30 % del total de la población de la UE27, equivalente al 80 % del territorio de la UE, encontramos situaciones tan dispares como zonas tradicionalmente agrícolas, zonas costeras, zonas de montaña, zonas insulares, zonas transfronterizas, etc. que sufren de manera directa los cambios radicales que la sociedad del siglo XXI está experimentando: envejecimiento, digitalización, cambio climático. Así, por ejemplo, a pesar de conocer perfectamente las dificultades propias asociadas a las regiones transfronterizas¹⁰, la Comisión reconoce que las regiones fronterizas rurales siguen contando con «peores prestaciones viarias y de ferrocarril y acceso a menos vuelos de pasajeros que otras regiones rurales. La población de las regiones fronterizas rurales tiene que viajar más lejos para llegar a un centro de educación primaria o secundaria o a un hospital en comparación con otras regiones rurales»¹¹.

En este orden de ideas, el problema del transporte público sigue lastrando cualquier posibilidad de mejora rural, al menos a corto y mediano plazo¹². Desaparición de líneas de autobuses o de trenes, horarios no adaptados a las realidades cotidianas, oferta inadecuada a la vida rural, son tantos obstáculos que obligan a los ciudadanos rurales a la adquisición de un transporte privado, so pena de deber vivir aún más aislado, con las dramáticas consecuencias que esta realidad conlleva (aislamiento, aumento de las tasas de suicidios, abandono del campo, etc.). Lo que, por supuesto, no parece estar muy en adecuación con los ambiciosos planes de transición verde.

Un preocupante fenómeno asociado a lo anterior descrito es el del abandono de tierras. En un estudio realizado por el Parlamento Europeo¹³, se estima que en torno al 30 % de las superficies agrícolas de la UE (unos 56 millones de hectáreas) corren un riesgo, como mínimo, moderado de abandono de la tierra. Esta cifra podría alcanzar los 5 millones de hectáreas, el 2,9 % de la Superficie Agrícola Útil vigente de aquí a 2030. Entre los países más afectados encontramos Austria, Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia, Letonia y Rumanía. Dentro de las recomendaciones para contrarrestar esta situación están, entre otros, la mejora tanto de las condiciones agrícolas como de los servicios rurales.

misión. Consulta de las partes interesadas, p. 11.

10 Véase, por ejemplo, COM (2017) 534 final, de 20 de septiembre de 2017. Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE.

11 COM (2021) 345 final, *op. cit.* p. 6.

12 MARCO DOLS, P. y SORIANO MARTÍ, J. (2020). «Transporte público y despoblación en el mundo rural: el caso del interior castellanense». *Cuadernos de Geografía* 105, p. 38.

13 El reto del abandono de tierras después de 2020 y las opciones de medidas de mitigación. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/IPOL_STU\(2020\)652238](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/IPOL_STU(2020)652238)

En estas condiciones, no es de extrañar que los campesinos franceses, particularmente afectados por el deterioro de su vida, estén radicalmente en contra del acuerdo entre la UE y el Mercosur, acusando el texto negociado durante 20 años de «crear enormes distorsiones de competencia entre los agricultores franceses y los otros»¹⁴. Si finalmente el texto entra en vigor, a pesar de las enormes críticas, la brecha entre la UE y su campo quedará definitivamente plasmada, con consecuencias políticas de difícil anclaje en estos tiempos particularmente inciertos¹⁵.

Todo lo señalado hasta el momento resulta paradójico, especialmente si tomamos en cuenta que la acción de la UE en los territorios es permanente, en particular a través de su impresionante, al menos en términos económicos, política regional y de cohesión¹⁶. Así, para el último periodo de programación (2021-2027), cuenta con un presupuesto de 1330.200 millones de euros!, lo que representa casi un tercio del presupuesto total de la UE¹⁷. Por su parte, la Política Agrícola Común (PAC) reformada cuenta con otros 336.400 millones de euros.

Para llevar a cabo el desarrollo de su política de cohesión, la UE cuenta con unos importantes instrumentos jurídicos y financieros: los Fondos estructurales. En su última configuración (periodo 2021-2027), el desarrollo territorial puede apoyarse sobre al menos cinco Fondos europeos:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión¹⁸. Ambos fondos tienen como función principal contribuir a la consecución del objetivo general de fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la UE (art. 2.1. Reglamento 2021/1058). El FEDER debe contribuir a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la UE y a reducir el retraso de las regiones menos favorecidas. Por su parte, el Fondo de Cohesión debe contribuir a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de transporte (art. 2.2 y 2.3. Reglamento 2021/1058).

14 Véase: <https://www.france24.com/es/20190703-agricultores-franceses-union-europea-merc-sosur>; <https://www.rfi.fr/es/americas/20190715-el-campo-frances-indignado-con-el-acuerdo-ue-merc-sosur>. Durante la COP28 (diciembre de 2023), el presidente francés volvió a indicar que se trata de «un acuerdo que no es bueno para nadie».

15 Véanse: ACCIOLY, E., «UE-Mercosur: o estado da arte», *Derecho y Economía de la Integración* n.º 4, 2017, pp. 57-67; GARCÍA-ASENJO, I. L., «Acuerdo UE-Mercosur a debate», *ASAJA: Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, n.º 407, 2019, pp. 62-78; BERRAMDANE, A., «L'accord UE-Mercosur», *Revue de l'Union Européenne* n.º 656, 2022, pp. 172-178.

16 MOLINA DEL POZO, C. F. y SALDAÑA ORTEGA, V., *La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural...*, *op. cit.*

17 El Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027 tiene un presupuesto total de 1.074.300 millones de euros. Se añadió 750.000 millones de euros tras la aprobación del Next-GenerationEU. Pueden ver el reparto en el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>

18 Reglamento (UE) 2021/1058 de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 60 y ss.).



- El Fondo Social Europeo + (FSE+)¹⁹. Su objetivo consiste en contribuir a la aplicación del Pilar europeo de Derechos Sociales, apoyando las inversiones en las personas y en los sistemas en el marco de las políticas sectoriales de empleo, educación e inclusión social, «apoyando de ese modo la cohesión económica, social y territorial con arreglo al artículo 174 del TFUE» (considerando 1 del Reglamento 2021/1057).
- El Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)²⁰. Destinado a contribuir a la aplicación de la Política Pesquera Común, tiene, entre otros, como prioridades: fomentar las actividades sostenibles de acuicultura, contribuyendo así a la seguridad alimentaria en la UE; permitir una economía azul sostenible en las zonas costeras, insulares e interiores, y fomentar el desarrollo de las comunidades pesqueras y acuícolas (art. 3 Reglamento 2021/1139).
- El Fondo de Transición Justa (FTJ)²¹. Los objetivos del FTJ son, según se desprende del considerando 5 del Reglamento 2021/1056, «mitigar los efectos negativos de la transición climática prestando apoyo a los territorios más perjudicados y a los trabajadores afectados y promover una transición socioeconómica equilibrada».

En la práctica, además de sus funciones específicas, los textos²² prevén que los Fondos estructurales asociados a la política regional deben prestar su apoyo a unos objetivos políticos concretos, y en particular a: a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones; b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible; c) una Europa más conectada, mejorando la movilidad; d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales; e) una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales (art. 5.1 Reglamento 2021/1060).

Además de lo anterior, el mismo artículo encomienda al FEDER, al FSE+, al Fondo de Cohesión y al FTJ contribuir a las acciones de la UE encaminadas a reforzar su cohesión económica, social y territorial de conformidad con el artículo 174 TFUE, persiguiendo los siguientes objetivos: a) el objetivo de inversión en empleo y crecimiento en los Estados

19 Reglamento (UE) 2021/1057 de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 21 y ss.).

20 Reglamento (UE) 2021/1139 de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (DOUE L 247 de 13 de julio de 2021, pp. 1 y ss.).

21 Reglamento (UE) 2021/1056 de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 1 y ss.).

22 Reglamento (UE) 2021/1060 de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 159 y ss.).

miembros y las regiones, con el apoyo del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FTJ y; b) el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) con el apoyo del FEDER (art. 5.2. Reglamento 2021/1060). En consonancia con este último punto, el Reglamento 2021/1059 viene a complementar el dispositivo con unas prescripciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea²³, tomado desde sus cuatro vertientes: transfronteriza, transnacional, interregional y con las regiones ultraperiféricas.

Por su parte, el pasado 1 de enero de 2023 entró en vigor la última reforma de la PAC²⁴, con el objetivo de mejorar muchos aspectos de la vida cotidiana de los agricultores europeos, intentando por la misma ocasión dar cabida a dos estrategias europeas de especial interés en lo que al desarrollo territorial se refiere: la Estrategia «De la granja a la mesa»²⁵ y la Estrategia en materia de biodiversidad²⁶. Pues bien, esta PAC reformada cuenta con dos Fondos de especial interés para los territorios rurales europeos:

- El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). Este Fondo financia principalmente el apoyo a la renta de los agricultores y las medidas de mercado, es decir de apoyo y de estabilización de los mercados agrícolas.
- El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Este Fondo pretende contribuir al desarrollo sostenible de las zonas rurales a través tres objetivos fundamentales: aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura; garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima; y, sobre todo, lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

Podemos observarlo, si bien de manera no exhaustiva dado la multiplicidad y complejidad de los instrumentos jurídicos y financieros que existen a favor de los territorios rurales de la UE²⁷, la acción de la UE es consecuente y variada, abarcando un abanico de

23 Reglamento (UE) 2021/1059 de 24 de junio de 2021 sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior (DOUE L 231 de 30 de junio de 2021, pp. 94 y ss.).

24 La reforma de la PAC abarca tres textos jurídicos: un Reglamento horizontal [Reglamento (UE) 2021/2116 de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 187 y ss.)]; un Reglamento sobre el plan estratégico [Reglamento (UE) 2021/2115 de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 1 y ss.)]; y un Reglamento sobre la organización común de mercados [Reglamento (UE) 2021/2117 de 2 de diciembre de 2021 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 262 y ss.)].

25 COM (2020) 381 final, de 20 de mayo de 2020. Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente.

26 COM (2020) 380 final, de 20 de mayo de 2020. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas.

27 En este mismo sentido, véase: SANZ GÓMEZ, M.M. y MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., «La política de cohesión y la gestión de los fondos europeos en el periodo de programación 2021-2027: ¿continuidad, inflexión o disrupción?», *Revista de Estudios Políticos*, 197, 2022, pp. 359-384. En sus conclusiones,



posibilidades. Sin embargo, tal como lo expresó el Comité de las Regiones, uno de los mayores problemas es que

«los numerosos nuevos fondos de la Unión que tienen una dimensión territorial explícita o implícita (Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, incluido el Fondo de Transición Justa, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) se programan en su mayoría de forma aislada. En realidad, lo que todos los territorios del artículo 174 del TFUE necesitan, tanto aquellos que comparten las mismas desventajas estructurales dentro de un Estado miembro como entre Estados miembros, es un enfoque verdaderamente integrado respecto de todas estas intervenciones»²⁸.

Por tanto, resulta de vital importancia la elaboración de una verdadera Estrategia a nivel europeo que responda eficazmente a las necesidades de los ciudadanos, simplificando lo existente y dando visibilidad a la importante labor llevada a cabo hasta el momento. Es precisamente lo que ha intentado hacer la Comisión Europea, elaborando una «visión» para las zonas rurales de la UE.

III. La visión de la Comisión para las zonas rurales de la UE de aquí a 2040: ¿una visión sin voluntad de eficacia real?

La UE tiene las competencias necesarias y, sobre todo, los medios, para actuar de manera prioritaria en las zonas rurales, y evitar de esta manera un desastre que ya ha empezado: el abandono del campo y sus irreparables consecuencias sobre la sociedad europea. El reto es inmenso, debido a las proporciones que el éxodo rural ha cogido, fomentando una «desertificación» de zonas enteras del territorio europeo. Cada día que pasa sin una debida respuesta amplifica el problema y los riesgos asociados para la democracia, de fortalecer la construcción de una Europa aún más fragmentada.

En este sentido, podríamos decir que las grandes líneas planteadas por la Comisión Europea en su «Visión rural»²⁹, elaborada de cara a intentar revitalizar las zonas rurales y mitigar el efecto de las tendencias negativas³⁰, constituyen, si no un resultado tangible

las autoras señalan en particular la existencia de un riesgo, «por cuanto que las exigencias y la creciente complejidad técnica de las programaciones pueden representar un verdadero obstáculo para el desarrollo de estas mismas regiones, impidiendo así que la política de cohesión actúe como un instrumento efectivamente redistributivo y de solidaridad interterritorial».

28 Punto 7 del Dictamen del Comité de las Regiones 2023/C 79/07. *Refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (artículo 174 del TFUE)*. DOUE C 79 de 2 de marzo de 2023, p. 36.

29 COM (2021) 345 final.

30 *Ibidem*, p. 14.

que podría poner fin a la agonía del mundo rural, al menos un principio de concientización por parte de Bruselas de las dificultades que existen y de la necesidad de actuar³¹.

Si entramos en el detalle, el ejecutivo de la UE propone, en particular, que el conjunto de las acciones emprendidas se encamine hacia la consecución de unas zonas rurales que sean más fuertes, conectadas, resilientes ante el cambio climático y prósperas. Más fuertes, en el sentido de garantizar que las zonas rurales sean lugares atractivos en los que vivir y trabajar, gracias al acceso efectivo a unos servicios esenciales de calidad suficiente y al desarrollo de soluciones innovadoras para la prestación de servicios. Conectadas, mediante el mantenimiento o la mejora de unos servicios de transporte público asequibles, así como en materia de infraestructuras diversas, tanto terrestres, marítimas y aéreas como digitales. Asimismo, las zonas rurales deben ser resilientes ante el cambio climático, los peligros naturales y las crisis económicas. En este sentido, no cabe duda de que las zonas rurales deberían tener un papel central para el desarrollo del Pacto Verde Europeo (preservación de los recursos naturales, restauración de los paisajes, ecologización de las actividades agrícolas, acortamiento de las cadenas de suministro, etc.). Finalmente, prósperas, siempre y cuando consiguen diversificar las actividades económicas a nuevos sectores con efectos positivos sobre el empleo, y logren mejorar el valor añadido de la agricultura y de las actividades agroalimentarias en su conjunto.

Para lograrlo, esta Visión viene acompañada por un Pacto Rural, que tiende hacia la consecución de diez objetivos comunes fundamentales. Concretamente, se pretende que las zonas rurales:

1. se conviertan en espacios atractivos con un desarrollo territorial armonioso, liberando su potencial específico, convirtiéndolos en lugares que ofrecen oportunidades y ofreciendo soluciones locales para ayudar a abordar los efectos locales de los retos globales;
2. participen en la gobernanza multinivel y local, desarrollando estrategias integradas que empleen enfoques colaborativos y participativos, beneficiándose de combinaciones de políticas diseñadas a medida e interdependencias entre las zonas urbanas y rurales;
3. se conviertan en proveedores de seguridad alimentaria, oportunidades económicas, bienes y servicios para la sociedad en general, como materiales y energía de origen biológico, pero también productos locales, comunitarios y de alta calidad y energías renovables, conservando un porcentaje justo del valor generado;
4. se conviertan en comunidades dinámicas centradas en el bienestar, incluidos los medios de subsistencia, la equidad, la prosperidad y la calidad de vida, en las que las personas vivan y trabajen bien juntas, con una adecuada capacidad de apoyo mutuo;
5. se conviertan en comunidades inclusivas de solidaridad, equidad y renovación intergeneracional, abiertas a los recién llegados y que fomenten la igualdad de oportunidades para todos;

31 Véase, sobre el documento: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus», *La Ley Unión Europea* n.º 98, 2021.



6. se conviertan en fuentes florecientes de naturaleza, mejoradas por los objetivos del Pacto Verde y que contribuyan a este, como es la neutralidad climática, así como la gestión sostenible de los recursos naturales;
7. se beneficien plenamente de la innovación digital con el mismo acceso a las tecnologías emergentes, la alfabetización digital generalizada y las oportunidades para adquirir capacidades más avanzadas;
8. cuenten con personas emprendedoras, innovadoras y capacitadas que generen de forma conjunta avances tecnológicos, ecológicos y sociales;
9. se conviertan en lugares equipados con servicios públicos y privados eficientes, accesibles y asequibles, como son los servicios transfronterizos, que ofrezcan soluciones diseñadas a medida (como transporte, educación, formación, sanidad y servicios asistenciales, incluidos los cuidados de larga duración, vida social y sector minorista);
10. se conviertan en lugares de diversidad que aprovechen al máximo sus activos, talentos y potencial únicos.

Podemos aplaudir, por supuesto, dichos objetivos, los cuales van en el camino adecuado para lograr una transformación sostenida de las zonas rurales europeas al menos sobre el papel. En esta línea, resulta fundamental devolver una cierta atractividad a los territorios rurales, y conseguir reconvertirlos en lugares modernos y dinámicos, que sean fuentes de inspiración y motor de crecimiento para el conjunto de la UE.

Lastimosamente, estimamos que las medidas propuestas por la Comisión son insuficientes y no van a permitir introducir un cambio radical que permitirían dar respuestas concretas a las inmensas dificultades que existen sobre el terreno. En este sentido, resulta poco creíble pensar que la situación podría mejorar con nueve iniciativas consideradas como emblemáticas por el ejecutivo comunitario y quince medidas de acompañamiento³², cuando estamos frente a problemas profundos que afectan desde décadas y de manera muy variada a estas zonas, sin casi reacción política al respecto.

Además, el plazo fijado por el ejecutivo de la UE (año 2040) nos deja bastante perplejos, en una situación que ameritaría en todo caso al menos una primera actuación rápida, con soluciones prácticas que tengan impactos inmediatos sobre la vida cotidiana de los ciudadanos. En este sentido, pensamos que, si bien la puesta en marcha del Pacto Rural de la UE va en una buena dirección, sigue una «mera» lógica de intercambios de experien-

32 El Plan de Acción Rural propone articular proyectos para hacer realidad la visión propuesta, y así lograr la consecución de los 10 objetivos antes señalados. Dentro de las 9 iniciativas emblemáticas, podemos señalar, entre otros: la creación de una plataforma de revitalización rural; la creación de un ecosistema de innovación más sólido; apoyar el emprendimiento y la economía social en el medio rural; el desarrollo de servicios de movilidad multimodal sostenible y de movilidad digital; promover la resiliencia social y las mujeres en las zonas rurales; abordar el cambio climático en las turberas a través de la agricultura de carbono. En cuanto a las medidas de acompañamiento, podemos señalar la voluntad de seguir impulsando la digitalización del sector agrícola; intentar mejorar la accesibilidad de las zonas rurales mediante el uso de drones; el apoyo a la inclusión de los migrantes en las zonas rurales; garantizar la igualdad de oportunidades para los niños; promover el desarrollo de una bioeconomía sostenible.

cias para intentar exportar buenas prácticas, necesario por supuesto, pero sin propuestas claras para dar una pequeña esperanza de mejora a corto plazo³³.

Lastimosamente, en un momento tan clave como el actual, en el que la UE y sus propios Estados miembros deben enfrentar desafíos de cada vez mayor envergadura, tanto internos como externos respecto a la construcción europea, el mensaje enviado al mundo rural resulta de difícil comprensión y una apuesta arriesgada por parte de la clase política europea, aparentemente más preocupada por las próximas elecciones europeas que por las dificultades vividas por la población rural.

Según nuestra opinión, se trata de una verdadera oportunidad perdida por el momento por parte de los responsables políticos de mostrar un real interés en la problemática. Muestra de ello es el creciente descontento plasmado en importantes manifestaciones en varios países de la UE desde hace algunas semanas por parte de los agricultores³⁴. Sin embargo, creemos firmemente que un cambio positivo podría llegar rápidamente, si se introduce una serie de medidas de manera inmediata.

IV. Propuestas para responder a la emergencia territorial europea

Lo hemos podido observar, existen una serie de dificultades que impiden, en la actualidad, revertir la situación del campo europeo. Pensamos que, con la adopción de una serie de medidas, los poderes públicos podrían conseguir modificar en gran parte este panorama desolador, y revitalizar estas zonas esenciales del territorio europeo. A continuación, proponemos algunas de ellas:

1. Medidas a favor del desarrollo armonioso de la agricultura

Sin duda alguna, la agricultura europea no pasa por su mejor momento. Entre unas condiciones de trabajo muy exigentes y poco retributivo, una reglamentación europea de difícil entendimiento y una competencia mundial frenética, el campo sufre y estima, en su gran mayoría, no poder vivir en condiciones dignas. Como consecuencia directa de esta realidad, existe un progresivo abandono del trabajo rural, con sus innumerables repercusiones que ya se hacen sentir.³⁵

33 El Pacto Rural tiene 3 grandes objetivos: amplificar las voces rurales y llevarlas a un lugar más destacado de la agenda política; estructurar y permitir la creación de redes, la colaboración y el aprendizaje mutuo; alentar y supervisar los compromisos voluntarios de actuar en favor de la visión.

34 Desde mediados de enero de 2024.

35 Véase, en este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2022, sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040: «Considerando que el número de



La Política Agrícola Común (PAC) constituye desde varios años un punto sensible para los trabajadores del campo. Desde su creación en 1962, las reformas se han sucedido con el objetivo de intentar adaptarse mejor a la situación económica de la UE, así como a la evolución de las prácticas agrícolas y alimentarias. En la actualidad, constituye un tercio del presupuesto de la UE (unos 336 000 millones de euros), lo que le convierte en el primer puesto de gastos de la UE.

La última reforma entró en vigor el pasado 1 de enero de 2023, con el objetivo claro de que la agricultura sea más justa, ecológica y orientada a los resultados. Se basa en tres nuevos Reglamentos: uno sobre los planes estratégicos de la PAC³⁶; un segundo sobre la organización común de mercados de productos agrarios, regímenes de calidad y medidas destinadas a las regiones remotas³⁷; finalmente un tercero sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC³⁸.

Dentro de las novedades destacables en la materia está la obligación por parte de los Estados miembros de realizar una planificación estratégica, analizando de manera exhaustiva sus necesidades específicas. La idea fundamental con este cambio radica en garantizar en todo momento la máxima coherencia con los objetivos de toda la UE. El Reglamento prevé así que los Estados miembros señalen, en sus planes, la manera en que utilizaría la financiación de la PAC para satisfacer sus necesidades, indicando los instrumentos que se usarán y sus objetivos. Corresponde luego a la Comisión evaluarlos y aprobarlos, pudiendo solicitar modificaciones si lo estima necesario³⁹.

explotaciones agrícolas en la EU-27 disminuyó un 32 % entre 2003 y 2016, y que el mayor descenso se produjo entre las explotaciones pequeñas de menos de cinco hectáreas (38 %); que en 2016 habría 10 500 000 explotaciones agrícolas en la Unión, en su mayor parte (92 %) explotaciones familiares; que, para 2040, la Unión podría perder 6 400 000 explotaciones más, con lo que el número de explotaciones agrarias restantes sería de 3 900 000 en toda la Unión, un tremendo descenso del 62 % con respecto a las cifras de 2016 (considerando I)».

36 Reglamento (UE) 2021/2115 de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n. 1305/2013 y (UE) n. 1307/2013 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 1-86).

37 Reglamento (UE) 2021/2117 de 2 de diciembre de 2021 que modifica los Reglamentos (UE) n. 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n. 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n. 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n. 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 262-314).

38 Reglamento (UE) 2021/2116 de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n. 1306/2013 (DOUE L 435 de 6 de diciembre de 2021, pp. 187-261).

39 Véase, por ejemplo, el caso francés: https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/08/31/le-plan-agricole-francais-2023-2027-reverdi-par-bruxelles_6139711_3244.html. De manera gene-

Sobre el terreno, los agricultores denuncian una cada vez mayor complejidad administrativa de la reglamentación europea, complejidad que se reforzaría aún más con esos planes estratégicos, al añadir nuevos procedimientos a los ya existentes. Sobre todo, una gran parte de las críticas van dirigidas hacia el pago de las ayudas, de difícil acceso, beneficiando a unos pocos, y que con el paso del tiempo se ha convertido en una especie de «versión moderna de un sistema feudal corrompido», según los términos del New York Times⁴⁰. Lo inquietante es que, según algunos expertos, la «renacionalización» de la PAC reformada no garantice un cambio en la buena dirección, al menos en ciertos Estados.

Sin duda alguna, una simplificación administrativa, tanto a nivel europeo como nacional, con un pago de las distintas ayudas mucho más rápido, asociado a un mayor control por parte de la Fiscalía Europea para evitar casos de abusos y fraudes, debería ser una vía para seguir. Asimismo, se debe dar absoluta prioridad a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas en el acceso a las subvenciones, para evitar que grandes multinacionales, que poco tiene que ver con el mundo agrícola, se vean beneficiadas en excesiva de esta política.

Otro de los puntos sensibles es el relativo a la aplicación del pacto verde en este sector. Se trata, sin lugar a duda, de una ambiciosa estrategia europea. Sin embargo, su aplicación efectiva en el campo, ya de por sí muy afectado por un conjunto de factores externos, está visto con la nueva reforma más como un castigo que como una necesaria participación para la protección del planeta, en particular debido a la condicionalidad medioambiental establecida por los textos, y su régimen sancionatorio asociado⁴¹. En este sentido, existe por ejemplo una clara oposición a una medida relativa al mantenimiento de elementos y superficies no productivos para mejorar la biodiversidad en la explotación, que prevé un porcentaje mínimo de al menos el 4 % de las tierras de cultivo de las explotaciones agrícolas dedicadas a superficies y elementos no productivos, incluidas las tierras en barbecho⁴².

Por su parte, el tema de los pesticidas constituye otro tema de crispación por parte del mundo agrícola. La nueva PAC vincula, sobre este punto, los pagos al Reglamento (CE) n. 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios⁴³ y a la actual Directiva 2009/128/CE por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir

ral, véase el documento elaborado por la Comisión: <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>

40 Véase la investigación realizada en 2019 por el New York Times en el siguiente enlace: <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html>. Lastimosamente, los casos de fraude y corrupción son frecuentes en materia de PAC. Véase, un caso reciente en España: <https://elpais.com/economia/2023-11-01/la-guardia-civil-investiga-a-22-personas-por-un-supuesto-fraude-al-cobrar-ayudas-de-la-pac.html>

41 Véase el art. 12 del Reglamento (UE) 2021/2115, según el cual los agricultores y otros beneficiarios que reciban pagos directos o pagos anuales serán objeto de una sanción administrativa si no cumplen los requisitos legales de gestión y las normas BCAM (Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales de la Tierra) en los planes estratégicos de la PAC, en relación con, entre otros, el clima y el medio ambiente, incluidos el agua, el suelo y la biodiversidad de los ecosistemas.

42 BCAM 8.

43 DOUE L 309 de 24 de noviembre de 2009, pp. 1-50.



un uso sostenible de los plaguicidas⁴⁴, en curso de reforma tras la propuesta realizada por la Comisión en 2022 de transformar el texto en Reglamento⁴⁵. En concreto, esta propuesta introduce nuevas obligaciones que van a dificultar aún más el trabajo agrícola, en opinión de los interesados, tales como objetivos jurídicamente vinculantes de reducir en un 50 % el uso y el riesgo de plaguicidas químicos, así como el uso de plaguicidas más peligrosos de aquí a 2030, un control de plagas que se centra en la prevención y da prioridad a los métodos alternativos, o bien la prohibición de todos los plaguicidas en zonas sensibles. Si bien en la teoría, estas novedades se deben saludar, la oposición viene de la inexistencia en la actualidad de solución alternativa, lo que dificulta el realismo de la propuesta.

Como lo podemos observar, muchos son los puntos del Pacto Verde de difícil aceptación por parte del mundo agrícola. En esta misma dirección, varios políticos europeos también habían mostrado hace poco sus grandes preocupaciones al respecto, pidiendo incluso una «pausa regulatoria»⁴⁶ tras dos años de intensa actividad legislativa en la materia y la adopción de más de treinta textos. Pensamos, sin embargo, que más que un descanso legislativo, las autoridades deberían establecer un mejor acompañamiento de los agricultores hacia la transición ecológica y un asesoramiento completo en la materia, explicando de manera adecuada las modificaciones y participando directamente en los cambios solicitados.

Finalmente, también debemos señalar el tema del Acuerdo UE-Mercosur, que acapara los debates desde 2019⁴⁷. En realidad, más que este texto en particular, podríamos decir que el descontento viene en gran parte en consecuencia de la multiplicidad de los acuerdos de libre competencia firmados por la Unión Europea, con disposiciones que afectan directamente el mundo agrícola⁴⁸. En todo caso, el texto criticado, negociado durante 20 años⁴⁹, atrae todos los temores del mundo rural, al crear un gigantesco mercado de casi 800 millones de habitantes, sin apenas introducir obligaciones medioambientales o sanitarias recíprocas por los Estados del Mercosur (y, sobre todo, para Brasil)⁵⁰. Sin duda

44 DOUE L 309 de 24 de noviembre de 2009, pp. 71-86.

45 COM (2022) 305 final, de 22 de junio de 2022. Propuesta de Reglamento relativo al uso sostenible de los productos fitosanitarios y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/2115.

46 Véase: https://www.lemonde.fr/international/article/2023/09/29/en-europe-la-mecanique-du-green-deal-se-grippe_6191520_3210.html

47 El 28 de junio de 2019, la UE y el Mercosur anunciaron haber alcanzado un acuerdo de principio a un Acuerdo de Asociación. Se trata de un acuerdo mixto, al incluir tres pilares: dialogo político, cooperación y comercio.

48 En los últimos años, la UE ha ido negociando, entre otros, acuerdos con Japón (en vigor parcialmente desde el 1 de febrero de 2019), Singapur (en vigor parcialmente desde el noviembre de 2019), Vietnam (en vigor parcialmente desde agosto de 2020), México (modernización del Acuerdo Global en vigor desde 2000), Chile (modernización del Acuerdo de Asociación en vigor desde 2003), Australia (apertura de las negociaciones el pasado 22 de mayo de 2018) y Nueva Zelanda (el Acuerdo de Libre Comercio debería entrar en vigor a principios de 2024).

49 Véase: SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D., *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización*, Fundación Carolina, Documentos de trabajo 13/2019.

50 El Acuerdo prevé una liberalización para el Mercosur del 91 % de sus importaciones y la UE el

alguna, esta situación parece bastante paradójica tomando en cuenta el momento en el que nos encontramos y explica, en parte, el fuerte rechazo del sector. En particular, las ambiciones europeas relativas a la transición ecológica deben necesariamente plasmarse en este tipo de texto, si lo que se pretende es conseguir aceptación por parte de los ciudadanos de la UE.

2. Medidas a favor de una movilidad rural digna

Las dificultades relacionadas con las movilidades territoriales constituyen otros de los tantos puntos de desencuentro entre el mundo rural y el resto de la UE. El reto es enorme: el progresivo retiro por parte de las autoridades públicas de unos transportes públicos esenciales para el desplazamiento de la población no ha hecho más que acentuar el círculo vicioso de la pérdida de atractividad y, por consiguiente, de habitantes en dichas zonas cada vez más aisladas. Cierre de estaciones de tren, cambio de rutas de autobuses intermunicipales, cierre de líneas, etc. son ejemplos de la compleja situación que vive diariamente los ciudadanos rurales.

Esta situación está en las antípodas de las políticas públicas llevadas a cabo en las ciudades europeas, especialmente dentro del marco de la estrategia de «Smart Cities»⁵¹, que fomenta grandemente el desarrollo del transporte urbano en todas sus modalidades. Precisamente, sobre este punto, es de lastimar que no exista planes estratégicos serios para dar soluciones concretas a los millones de ciudadanos obligados a tener un vehículo privado para realizar cualquier desplazamiento de la vida cotidiana (consultar un médico, comprar en el supermercado, estudiar, etc.)⁵².

Obviamente, la configuración específica de los territorios rurales conlleva necesariamente una serie de parámetros que deben tomarse en cuenta a la hora de diseñar una estrategia de movilidad inteligente y sostenible al respecto. Sin embargo, es de destacar que hasta la fecha poco se está realizando en esta dirección, y asistimos a una inacción casi generalizada por parte de las autoridades públicas.

92 %. Para un análisis detallado del Acuerdo, véase el informe Ambec (2020): <https://www.gouvernement.fr/rapport/11746-rapport-de-la-commission-d-evaluation-du-projet-d-accord-ue-mercosur>

51 Para una explicación del concepto, véase: https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_es. Véase, asimismo, **RENEDO SANTAMARÍA, E.**, «La consecución de las ciudades sostenibles, ¿realidad o utopía en el siglo XXI?», *Práctica Urbanística* n. 185, 2023.

52 Cabe señalar, sobre este punto, las interesantes conclusiones de **RENEDO SANTAMARÍA (op. cit.)**, que compartimos plenamente: «La consecución de las ciudades sostenibles solo se ha observado desde la óptica de la ciudad (...), pero nadie ha contemplado la posibilidad de comenzar esta construcción por los denominados pequeños municipios ya que estos se encuentran en sintonía con la naturaleza y la solución de los problemas es menor debido a su tamaño tanto de extensión como de población, por lo que tener en cuenta al pequeño municipio como génesis del desarrollo de la posterior ciudad sostenible permitiría que estas se convirtieran en una realidad (...).».



Dentro de las acciones que deben emprenderse en este ámbito, muchas soluciones son posibles, desde el progresivo regreso del tren, así como de la apertura y recuperación de líneas de autobuses, hasta el alquiler de bicicletas y otros vehículos eléctricos para trayectos cortos (centro del pueblo-lugar de residencia). En este sentido, resulta impensable que haya municipios, por pequeños que sean, que no tengan ningún tipo de transporte a su alcance, o con unas limitaciones tales que nadie pueda utilizarlo en su vida cotidiana.

Sin duda alguna, el conjunto de los actores competentes (UE-Estados-Entidades territoriales) deben responsabilizarse con esta situación, mediante una financiación masiva que tome en cuenta las necesidades reales de la población. Precisamente, una de las principales limitantes al desarrollo adecuado de una oferta digna de transporte radica en el bajo presupuesto a disposición de las entidades territoriales, sea cual fuera el tipo de organización constitucional y administrativa del Estado. Sobre este punto, una solución clara debe ser el uso por parte de las autoridades europeas de su ámbito competencial, y en particular del principio de subsidiariedad previsto por el artículo 5.3 del TUE⁵³. Es decir, a falta de respuesta por parte de un Estado al desarrollo de un territorio determinado, la acción europea queda plenamente justificada, puesto el carácter esencial del objetivo de cohesión económica, social y territorial fijado por los Tratados.

En realidad, más que suplir una inacción estatal, la UE debe servir como punto de coordinación, permitiendo por un lado establecer un diálogo profundo tanto con las autoridades nacionales, regionales y locales como con los ciudadanos, y movilizando, por otra parte, de manera mucho más rápida y eficiente los fondos estructurales que permitan llevar a cabo esta cohesión territorial. A modo de ejemplo, podríamos perfectamente imaginar, al estilo del Servicio de Acción Exterior de la UE, un Servicio de Acción Territorial, dotado con unos agentes sobre el terreno especialmente capacitados para temáticas vinculadas al desarrollo territorial, a la movilidad y a los fondos europeos, asesorando de manera permanente al conjunto de los actores en sus estrategias rurales, para lograr unos resultados tangibles.

Está claro que, en materia de movilidad, los ciudadanos rurales de la UE piden una acción rápida, con medidas urgentes, pero al mismo tiempo perennes en el tiempo. Estas medidas deben tener necesariamente un enfoque local (capaz de desarrollar los municipios), pero al mismo tiempo integrado dentro de un mapa mucho más amplio de transporte (a nivel departamental, regional, nacional e incluso europeo), utilizando todos los medios disponibles para ello.

Si lo pensamos bien, existen muchas posibilidades que permitirían desenclavar la mayoría de los municipios rurales europeos, devolviéndoles su atractividad perdida. Desde bicicletas eléctricas de libre disposición en puntos estratégicos (ayuntamiento,

53 Recordamos que según el artículo 5.3 TUE: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

iglesia, plaza central, etc.), hasta sistemas subvencionados para fomentar el coche compartido, lo más importante para conseguir un plan rural exitoso sigue siendo la voluntad (o no) de los actores políticos de impulsar un cambio positivo en la materia.

Obviamente, ciertas infraestructuras requieren de la coordinación de varios actores y de un financiamiento a la altura del desafío (trenes, apertura de líneas de autobuses, etc.). De ahí la absoluta necesidad de la figura del Agente del Servicio Territorial Europeo, capaz de mover rápidamente los distintos niveles de poder, incluida la gestión de los fondos europeos.

Al mismo tiempo, abogamos a favor de un mayor desarrollo de la figura de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)⁵⁴, verdadero laboratorio de la integración europea, tal como lo califica el Parlamento Europeo. Desde su creación en 2006⁵⁵, tenemos ejemplos muy positivos de desarrollo territorial, especialmente a nivel transfronterizo⁵⁶, que demuestra la posibilidad por parte de las distintas autoridades (incluso colectividades de distintos Estados) de unir fuerzas para conseguir resultados concretos para los ciudadanos. Pero todavía tiene mucho potencial de mejora, tanto en dichas zonas transfronterizas⁵⁷ como en las demás zonas rurales, bastante olvidadas, hay que reconocerlo, por esta normativa.

De manera general, estimamos que un primer paso necesario sería la integración de todas las regiones europeas dentro de una AECT bien sea ya constituida bien de nueva constitución, para que todos los territorios puedan beneficiarse de este marco de cooperación europeo innovador. El carácter no-transfronterizo de una zona de ninguna manera constituye un impedimento a esta creación, ya que perfectamente cabe la posibilidad de crear una AECT utilizando otros factores de intereses (o dificultades compartidas), o ampliando una ya existente. También cabe la posibilidad de crear una AECT con territorios de un país tercero⁵⁸.

54 Véase: GARCÍA NICOLÁS, C., «Eurorregiones»: cooperación, cohesión y resiliencia», *Revista Galega de Economía*, 31 (2), 2022

55 Reglamento (CE) n. 1082/2006 de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Modificado mediante Reglamento (UE) n. 1302/2013 de 17 de diciembre de 2013.

56 Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de septiembre de 2022, sobre las regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea (DOUE C 125, de 5 de abril de 2023, pp. 114 y ss.).

57 Tal como lo afirma el Parlamento Europeo: «es un hecho reconocido que aún ha de consolidarse un verdadero enfoque ascendente en la política de cohesión europeo y debe confiarse una gestión más directa de los fondos del presupuesto de la política de cohesión de la Unión a las instituciones y los agentes más próximos a los ciudadanos, como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial: que los proyectos a pequeña escala y transfronterizos desempeñan un papel importante a la hora de unir a las personas y, de esta forma, abrir nuevas oportunidades de desarrollo local sostenible y cooperación transfronteriza» (apartado D de la Resolución de 15 de septiembre de 2022).

58 Pensamos, por ejemplo, en la posibilidad de crear una AECT entre los siguientes territorios: Asturias y Cantabria (España), Pays de la Loire y Bretaña (Francia), Cornualles (Reino Unido) e Irlanda.



El beneficio para los distintos actores sería enorme, al poder integrar zonas tradicionalmente aisladas a unas redes europeas globales, compartir experiencias positivas de desarrollo territorial y apostar a favor de proyectos compartidos de movilidad, creando un sentimiento de pertenencia y de integración mucho más fuerte entre sus miembros, al trabajar directamente de manera conjunta.

En este sentido, las experiencias entre Francia y España, o bien las entre España y Portugal, para tomar algunos ejemplos, son muy positivas. La recién creación de la AECT *Pirineos Pyrénées* en 2020, o bien la creación de la AECT *Eurocidade Porta da Europa* en 2023⁵⁹, muestran el cada vez mayor interés en este tipo de iniciativas. Sin duda alguna, hay que insistir mucho más en la absoluta necesidad de profundizar en esta dirección.

3. Medidas a favor de unos servicios públicos y de una conectividad suficiente

Un medio rural atractivo pasa necesariamente por un acceso eficaz a unos servicios públicos esenciales: médicos, bancos, administraciones públicas, educación, etc. Lastimosamente, la dinámica durante los últimos años no ha sido otra que la progresiva supresión de esos servicios cotidianos por parte tanto de actores públicos como privados.

Esta situación genera un malestar cada vez más grande por parte del mundo rural, con esta sensación inaceptable de abandono por parte de las autoridades, de ser considerados como ciudadanos de segunda. Por este motivo, nuevas soluciones deben adoptarse de manera inmediata, utilizando todos los medios tecnológicos y humanos disponibles, y adaptando la oferta de servicios a las necesidades de cada territorio.

Una gran parte de esas dificultades podría solucionarse a través de un uso mucho más generalizado de las tecnologías. Así, hablar con un consejero bancario a través de una videoconferencia, realizar una tele consulta médica o poder realizar todos los trámites administrativos en línea deberían convertirse en algo normal para una parte de la población rural gracias al funcionamiento de plataformas tecnológicas amigables y al despliegue de unas redes de telecomunicaciones globales en cada rincón del territorio de la UE (a través de la fibra, tal como se está haciendo en la actualidad, o bien a través del satélite).

Soluciones sencillas pueden ponerse en marcha de manera rápida. Por ejemplo, en materia de atención médica, fácilmente una persona puede tener acceso ágilmente a

59 DOUE C 84 de 7 de marzo de 2023, pp. 5 y ss. Tiene como miembros 2 municipios portugueses (Almeida y Vilar Formoso) y 2 municipios españoles (Ciudad Rodrigo y Oñoro). Dentro de sus objetivos, cabe señalar el de «trabajar en propuestas conjuntas que identifiquen los principales problemas y limitaciones del desarrollo económico y respondan con nuevas medidas encaminadas a promover la actividad económica, la creación de empleo y la lucha contra la despoblación en el territorio de la eurociudad, al mismo tiempo que se garantiza la cohesión económica y social; comunicar estas propuestas a los Gobiernos de ambos países al objeto de que colaboren en la definición y aplicación de las políticas públicas y contribuyan a captar ayudas de la Unión Europea».

una tele consulta (por teléfono, por videoconferencia, etc.) y, además, recibir atenciones presenciales a través de desplazamientos periódicos de profesionales de la salud en los territorios para atender las distintas necesidades.

En este orden de ideas, fomentar la digitalización de los servicios públicos, en el sentido más amplio de su término, debe constituir la regla general siempre que se pueda para conseguir devolver este acceso esencial de las zonas rurales a unas necesidades básicas. Sin embargo, esta digitalización no tiene vocación a venir ampliar un poco más la brecha digital que existe, sino que debe venir acompañada de medidas adicionales, en apoyo directo a dicha transformación. Pensamos, entre otros, a medidas tales como la organización periódica de talleres de alfabetización digital o un asesoramiento presencial realizado por representantes de las principales administraciones para realizar trámites administrativos de manera online.

Digitalizar al máximo los distintos servicios considerados como esenciales, pero manteniendo una presencia física en los territorios, resulta ser clave para conseguir revitalizar las zonas rurales. En esta materia, la tarea es inmensa y todo queda por inventarse, siendo la innovación esencial para lograr la máxima eficacia y una elevada aceptación ciudadana. Resulta bastante claro que una única solución en materia de digitalización no será la clave del éxito, sino que el desarrollo de soluciones locales diferenciadas en función de factores como la edad de los habitantes, el nivel de aislamiento del municipio, las infraestructuras municipales, etc. deberá necesariamente tomarse en cuenta a la hora del diseño y de la posterior implementación de la estrategia digital.

La movilización de los propios actores involucrados en la vida rural, perfectos conocedores de la realidad territorial, constituye una prioridad absoluta: así, alcaldes, asociaciones, educadores, emprendedores, agricultores, etc. deben verse directamente asociados a esos trabajos, conjuntamente con los responsables políticos de todos los niveles, sin olvidar a las instancias europeas (en particular la Comisión Europea y el Comité de las Regiones), cuyo continuo monitoreo ayudaría sin duda alguna a desbloquear algunas situaciones delicadas, así como en su caso la financiación necesaria.

Tal como ya lo hemos resaltado en otras oportunidades, «una buena planificación de cada una de las zonas rurales constituye sin duda alguna la piedra angular» para el desarrollo inteligente de las zonas rurales⁶⁰. Esta afirmación resulta especialmente cierta en materia de digitalización, y de manera general frente a los considerables avances aportados por las nuevas tecnologías (inteligencia artificial, internet de las cosas, robótica, etc.), los cuales pueden aportar importantes beneficios para el campo, pero al mismo tiempo, pueden también amplificar los riesgos de exclusión de toda una serie de personas si no se toma en serio el tema del necesario acompañamiento a las personas.

60 CIRÉFICA, R., *La transformación digital de los servicios públicos en la Unión Europea: una respuesta a la problemática de la Europa vaciada*, XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2023.



V. Conclusiones

La situación en las zonas rurales de la UE debe preocupar al conjunto de los ciudadanos. La «urgencia territorial» vivida por un tercio de la población no puede continuar, so pena de generar una nueva crisis profunda de la integración europea.

En este sentido, la Unión Europea debe tomar todas las medidas que tiene a su alcance para ofrecer soluciones concretas, tanto a los agricultores, trabajadores del campo, como a los ciudadanos que intentan seguir viviendo en estos territorios, sin muchas esperanzas de lograr un futuro mejor, tanto para ellos como para sus descendientes, viendo el panorama cada vez más desalentador.

Un cambio de paradigma debe realizarse sin más demoras desde la cúspide de la UE, para dar todo el apoyo posible a las comunidades locales, piedra angular y fundamental del desarrollo rural. En efecto, de nada serviría la adopción de medidas aisladas sin la debida consulta previa de todas las personas interesadas y, sobre todo, la toma en consideración de las necesidades más apremiantes.

En nuestra opinión, la «Visión rural» presentada por la Comisión Europea llega tarde —en un momento de especial tensiones— y, además, refleja una ambición limitada en la materia, lo que resulta paradójico si tomamos en cuenta los objetivos generales y muy ambiciosos de las prioridades de la UE desde la pandemia.

Resulta más que nunca decisivo un despertar masivo de la clase política a favor de estas zonas, para convertirlas en un «nuevo Eldorado» europeo, lleno de esperanzas, de innovación y de talento. Mucho se puede hacer, siendo pragmático y utilizando de manera coherente y eficaz los instrumentos existentes: uso adecuado de las AEER, desarrollo de un Servicio de Acción Territorial, simplificación administrativa, digitalización masiva del campo, etc. Sobre todo, la larga trayectoria de los servicios de la Comisión en la revisión de planes estratégicos resulta clave en el correcto diseño e implementación de las medidas necesarias. Lastimosamente, a unos meses de las próximas elecciones europeas, el futuro del mundo rural no parece ser el principal tema político para tratar. Al fin y al cabo, itenemos hasta 2040...!

VI. Bibliografía

ACCIOLY, E., «UE-Mercosur: o estado da arte», *Derecho y Economía de la Integración* n.º 4, 2017, pp. 57-67.

BELLO PAREDES, S.A., «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 19, 2023, pp. 125-147.

BERRAMDANE, A., *L'ACCORD UE-MERCOSUR*, *Revue de l'Union Européenne* n.º 656, 2022, pp. 172-178.

- CIRÉFICE, R.**, «La transformación digital de los servicios públicos en la Unión Europea: una respuesta a la problemática de la Europa vaciada», *XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2023.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.**, «La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus», *La Ley Unión Europea* n.º 98, 2021.
- GARCÍA-ASENJO, I. L.**, «Acuerdo UE-Mercosur a debate», *ASAJA: Asociación Agraria Jóvenes Agricultores*, n.º 407, 2019, pp. 62-78.
- GARCÍA NICOLÁS, C.**, «"Eurorregiones": cooperación, cohesión y resiliencia», *Revista Galega de Economía*, 31 (2), 2022. <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8342>
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.** (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.
- MARCO DOLS, P. y SORIANO MARTÍ, J.** «Transporte público y despoblación en el mundo rural: el caso del interior castellonense», *Cuadernos de Geografía* 105, 2020, pp. 29-50.
- MOLINA DEL POZO, C.F. y SALDAÑA ORTEGA, V.** «La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* n.º 928, 2022, pp. 71-87.
- RENEDO SANTAMARÍA, E.**, «La consecución de las ciudades sostenibles, ¿realidad o utopía en el siglo XXI?», *Práctica Urbanística* n.º 185, 2023.
- SANAHUJA, J.A. y RODRÍGUEZ, J.D.**, *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización*, Fundación Carolina, Documentos de trabajo 13/2019.
- SANZ GÓMEZ, M.M. y MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L.**, «La política de cohesión y la gestión de los fondos europeos en el periodo de programación 2021-2027: ¿continuidad, inflexión o disrupción?», *Revista de Estudios Políticos*, 197, 2022, pp. 359-384. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.197.12>



