

**CONAMA** 

**Congreso Nacional del Medio Ambiente**  
CUMBRE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

---

**“ANÁLISIS TEÓRICO. CONSECUENCIAS AMBIENTALES DE  
LA DESPOBLACIÓN RURAL II”**

**Miguel Afán de Ribera Ibarra**

Presidente del Comité consultivo de  
Desarrollo Rural.  
Unión Europea.

### **Resumen:**

#### **La población española en zonas urbanas en el año 2006 supera el 80% en el año 2006.**

La mitad del suelo de la UE-25 (en España, el 62,38 % de la superficie nacional) se dedica a la agricultura y ganadería, lo que otorga un papel fundamental a este sector en el mantenimiento del entorno natural de la UE. A lo largo del tiempo, esta actividad ha contribuido a crear y a conservar una gran variedad de zonas de enorme valor natural, que conforman los diferentes paisajes de la UE y acogen una gran diversidad de flora y fauna.

Detrás de esa actividad están los agricultores y ganaderos. Si dicha actividad deja de ser rentable, los actuales agricultores dejarán de trabajar y los jóvenes no se sentirán atraídos por este sector. Esto significará un declive del sector y en consecuencia en el entorno socioeconómico y ambiental de las zonas rurales. Desgraciadamente, nos encontramos en un momento en el que se encienden las alarmas en dicho sentido y, por tanto, se deben arbitrar adecuadamente las medidas que frenen este importante problema cuyas repercusiones no solo afecta a la población rural, sino también de forma directa a las zonas urbanas.

## INDICE:

### Introducción

### El Despoblamiento Rural galopante

### Las Consecuencias

### Las Soluciones

- A) Mantenimiento de la Actividad Agraria en las zonas rurales (Primer Pilar)
- B) Las Políticas de Desarrollo Rural y Regionales

### Conclusión

## Introducción

***La población europea en zonas urbanas en el año 2006 supera por primera vez el 80% (Conferencia del Ex-Comisario Fischler en Sevilla el 07/09/2006).***

La mitad del suelo de la UE-25 (en España, el 62,38 % de la superficie nacional) se dedica a la agricultura y ganadería, lo que otorga un papel fundamental a este sector en el mantenimiento del entorno natural de la UE. A lo largo del tiempo, esta actividad ha contribuido a crear y a conservar una gran variedad de zonas de enorme valor natural, que conforman los diferentes paisajes de la UE y acogen una gran diversidad de flora y fauna.

Detrás de esa actividad están los agricultores y ganaderos. Si dicha actividad deja de ser rentable, los actuales agricultores dejarán de trabajar y los jóvenes no se sentirán atraídos por este sector. Esto significará un declive del sector y en consecuencia en el entorno socioeconómico y ambiental de las zonas rurales. Desgraciadamente, nos encontramos en un momento en el que se encienden las alarmas en dicho sentido y, por tanto, se deben arbitrar adecuadamente las medidas que frenen este importante problema cuyas repercusiones no solo afecta a la población rural, sino también de forma directa a las zonas urbanas.

## El despoblamiento Rural Galopante

En el primer informe intermedio sobre la cohesión de Enero de 2002, que actualizaba el análisis sobre la Cohesión Económica y Social en la UE de cara a la nueva programación de fondos 2007/2013, destacaba la diversidad de las tendencias demográficas a nivel regional. Así, se indicaba que... "Las regiones en las que mas aumenta la población anual suelen ser las que presentan ya una densidad superior a la media. Del mismo

modo, las regiones cuya población disminuye son aquellas en las que se registra ya una baja densidad. Así pues, los fenómenos de concentración demográfica regional continúan agravándose”.

Las zonas rurales en España ocupan 470.000 Km<sup>2</sup>, o sea, casi el 93% de la superficie del país. Son las áreas más desfavorecidas, pero hay que resaltar que cuentan con un medioambiente y una biodiversidad bien conservadas.

En cuanto a la población rural en nuestro país, se sitúa entorno al 24%. A este respecto cabe indicar que a pesar de la crisis demográfica padecida por el mundo rural español, sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta, como consecuencia del masivo éxodo rural, España sigue siendo un país con una importante población rural.

No obstante, según datos del MAPA, en los últimos diez años, las zonas rurales a revitalizar en España (que ocupan el 77,7% de la superficie y acogen al 16,2% de la población) han ido sufriendo un proceso continuado de despoblamiento.

Además, es importante destacar, que los efectos negativos del despoblamiento “sensus strictus”, o sea considerado como éxodo real de las zonas rurales, ve ampliado su magnitud como consecuencia del envejecimiento de la población.

Es evidente que el envejecimiento de la población es más notable en las zonas rurales que en las urbanas, al ser “deficitarios” de la gente más joven.

En lo que respecta a los titulares de explotaciones agrarias, la última encuesta sobre la estructura de las explotaciones refleja la gravedad de una situación que afecta a toda la UE y, de modo especial, a España. Así, del conjunto de titulares de explotaciones agrarias de la UE con más de 55 años, y considerando las 126 regiones NUTS II (nivel regional), nos encontramos con regiones como Madrid en el puesto 10 dentro de dicho ranking (con un 68% en dicho estrato de edad), Galicia en el puesto 17 (con un 66%), Andalucía en el puesto 44 (con un 58%) ó Castilla León en el puesto 49 (con un 55%).

En general, los datos medios de España nos sitúan en un 32,4% de titulares de explotación en el segmento de 55-65 años de edad y con un 25,9% de titulares mayores de 65 años.

Siguiendo la misma clasificación anterior, en el estrato de titulares de menos de 35 años de edad, nos encontramos, por ejemplo, a Andalucía en el puesto 68 (con un 7%), Canarias en el puesto 119 (con un 3%), Castilla León en el puesto 59 (con un 9%) ó Extremadura con el puesto 99 (con un 5%),... En general, los datos medios de España nos sitúan entorno al 6% en dicho segmento de edad.

Este nivel de envejecimiento en las explotaciones, acompañada de un escaso relevo generacional, es la causa fundamental del descenso del número de explotaciones en España cifrado en un 21,7% entre 1989 y 1999 (datos de los dos últimos censos agrarios), lo que ha supuesto pasar de 2.284.944 a 1.790.162 explotaciones.

Otro aspecto que debemos resaltar es que, además de las zonas a revitalizar “de referencia”, o sea, aquellas que coinciden con zonas agrarias de menores rendimientos productivos, también hay que hacer alusión a la gran trascendencia del impacto que las últimas reformas de la PAC están suponiendo en zonas rurales con altos rendimientos productivos, especialmente en regadío. La aplicación de dichas reformas, como son el caso del tabaco, algodón y remolacha, y de no actuarse de forma rápida y efectiva, van a suponer un impacto muy negativo en importantes comarcas rurales donde el entramado

socioeconómico gravita sobre dichos cultivos y sobre la importante industria y servicios asociados.

**Por tanto, es evidente que existe una pérdida de actividad económica y social en las zonas rurales debido a diferentes motivos, como el abandono de la actividad agraria, la falta de oportunidades laborales o la diferencia de renta e infraestructuras básicas entre las zonas rurales y las urbanas.**

### Las Consecuencias

Con lo anterior vemos la realidad o diagnóstico del despoblamiento. Es patente la repercusión económica y social, pero también es muy importante la repercusión ambiental de dicho fenómeno de despoblamiento y, especialmente, el abandono de la actividad agraria.

La mayor parte de esa superficie de zonas rurales perjudicada por los efectos del despoblamiento, se caracteriza por una alta proporción de tierras agrarias en zonas de productividad limitada por factores climáticos, edáficos, orográficos,...

Las consecuencias del despoblamiento se traducen en un incremento de los principales problemas ambientales. Pasamos a enunciar algunos de los más importantes:

- a) **La desertización** demográfica conlleva a una serie de aspectos negativos en cadena, así podemos citar el abandono de cultivos, pastos y bosques, desarrollo incontrolado de vegetación espontánea, ... Además la aridez y la sequía aumentan, de forma muy acusada, el proceso de desertización.
- b) Los riesgos de **pérdida de Biodiversidad** en un país donde su accidentado relieve y gran número de cadenas montañosas, junto a importantes valles fluviales y un amplio perímetro de costas, nos proporcionan un importante índice de biodiversidad.
- c) **Erosión**. Según datos del MAPA, en cerca del 50% del territorio (22 millones de Has) la intensidad del proceso erosivo supera lo tolerable. Las pérdidas medias se sitúan en 2,41 Tm/Ha/año. La existencia de cultivos permanentes en secano en zonas de topografía complicada, contribuyen a evitar la erosión, a mantener el paisaje y la biodiversidad. Es necesario el mantenimiento de dichos cultivos y el fomento de la agricultura de conservación.
- d) Otro de los problemas ambientales característicos de este país son los derivados del alto grado de **incendios** (una media anual de 105.000 Has, aunque agravándose extraordinariamente en los últimos años), derivando en una pérdida forestal que no hace más que agravar el problema del cambio climático. Como bien sabemos, los incendios y por tanto la pérdida de cubiertas vegetales es la mayor causa de desertización a través de la pérdida de biodiversidad y de mayor erosión. Es necesario un esfuerzo real en la prevención de incendios y es patente que el despoblamiento de las zonas rurales y el abandono de los usos tradicionales de la agricultura y la ganadería, no hacen más que agudizar este grave problema para nuestra península
- e) **Degradación de paisajes** y pérdidas de paisajes agrarios

Conocida la magnitud de los problemas ambientales enunciados, ¿podemos imaginarnos el alcance de los mismos sin la actuación de los agricultores y ganaderos?. O sea, imaginemos que eliminamos las superficies de olivar, almendro o viñedo en los secanos, que no haya agricultores y ganaderos que actúen activamente en la prevención de incendios, eliminación del ganado en el mantenimiento de la dehesa,..... ¿Qué magnitud alcanzaría el impacto ambiental sin la presencia de esos agricultores y ganaderos?

## **Las Soluciones**

La viabilidad de las zonas rurales, en términos de sostenibilidad (económica, social y ambiental), se deben configurar como un Objetivo prioritario. A este respecto, hay que indicar que las reformas de la PAC y el diseño de la nueva política de Desarrollo Rural se abordan, según se ha indicado por la propia Comisión Europea, bajo la consideración de que la actividad agraria sigue siendo el principal usuario de las superficies rurales y el factor determinante de los paisajes y del medioambiente. Es por ello que los dos pilares de la PAC son esenciales para que las zonas rurales europeas afronten los importantes retos y problemas económicos, sociales y ambientales que suponen el despoblamiento de dichas zonas.

Para ello se debe actuar en dos tipos de actuaciones claves: El mantenimiento de la Política de producciones y mercados (primer pilar) como condicionante clave para evitar el despoblamiento de los profesionales agrarios y, de forma complementaria, la implementación de las políticas de desarrollo rural y de las políticas regionales.

### **A) Mantenimiento de la Actividad Agraria en las zonas rurales (Primer Pilar)**

Hemos visto las importantes consecuencias económicas, sociales y ambientales que conlleva la pérdida de activos agrarios en las zonas rurales. Por tanto, la única forma de evitar dicho éxodo es la existencia de una actividad económica que sea rentable. Hoy por hoy, la única forma de asegurar una viabilidad económica a la agricultura es mediante el uso de los instrumentos que pone a disposición el Primer Pilar de la PAC.

La propia Comisión con el nuevo Régimen de Pago Único persigue, según palabras de la Comisaria de Agricultura, que la remuneración económica por las producciones provenga del mercado (...¡aunque hay que trabajar mucho sobre los márgenes comerciales en la cadena!...) y el pago como bienes públicos que supone las funciones ambientales ó de fijación de población que supone la actividad agraria provenga del primer pilar, bajo el cumplimiento estricto de la Condicionalidad (requisitos obligatorios para todos los agricultores y ganaderos, en referencia a aspectos ambientales, de seguridad alimentaria y de bienestar de los animales)

### **B) Las Políticas de Desarrollo Rural y Regionales**

Quisiera realizar un pequeño recorrido histórico sobre el desarrollo rural en Europa, pues considero que es la mejor forma para poder tener una visión lo más clara posible del presente y futuro de las acciones de la UE en esta materia.

Si nos remontamos a la **Conferencia de Stressa del año 60**, nos encontramos con la puesta en marcha de los primeros Reglamentos agrícolas, ligados a la persona de *Sico Mansholt*, primer Comisario de Agricultura.

**Mansholt propone, en el año 68, un plan para la modernización de la Agricultura europea.** Dicho plan perseguía los siguientes objetivos: conseguir una dimensión adecuada de las explotaciones, el rejuvenecimiento de la población agraria, introducción de técnicas de modernización de la agroquímica, de los mecanismos de agrobiología, así como reforestar en la Europa de los seis, cinco millones de hectáreas.

**En la década de los 80, se ve la necesidad de establecer una amplia política comunitaria que pusiera en marcha nuevas estructuras y medidas para afrontar los problemas que afectan a las zonas rurales. En su Comunicación sobre el futuro del mundo rural de 1988**, la Comisión Europea ofrece un análisis global de los problemas a los que se enfrentaba el mundo rural, destacando la necesidad de que la Comunidad aportara nuevas soluciones. Una serie de acontecimientos ocurridos en dicha década ( ampliación de la CEE con un incremento en las disparidades de renta, excedentes, necesidad de diversificación en mundo rural,...) llevó a la decisión de lanzar y aplicar una política de desarrollo rural comunitario complementaria de la PAC.

Los nuevos instrumentos para la aplicación de la política de desarrollo rural se integraron en los objetivos y mecanismos que inspiraron **la reforma de los fondos estructurales en 1988**, y que abarcaría el periodo 89/93. **Concretamente los principales objetivos en lo que se centró el desarrollo rural fueron:**

- **Objetivo 1.** Fomento del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas
- **Objetivo 5b.** Desarrollo y adaptación en zonas rurales **frágiles**
- **Objetivo 5a .** Adaptación de las estructuras agrarias, basándose en las medidas emanadas del Plan Mansholt, lo cual demuestra lo acertado de los planteamientos de dicho Comisario, aunque el desarrollo de los mismos y el esfuerzo presupuestario no han sido de la magnitud necesaria para la aplicación eficaz de dicho Plan.

Asimismo, hay que destacar en esta evolución de la política de desarrollo rural en Europa, el establecimiento en 1991 de la **Iniciativa Comunitaria Leader I**, que ha supuesto un nuevo enfoque para la puesta en marcha de medidas de diversificación y desarrollo de las zonas rurales y , que posteriormente ha continuado con la iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader II e iniciativa Leader +.

**En el año 92** tiene lugar la famosa **reforma McSharry**, que introduce un cambio de filosofía: del sostenimiento de los precios de los productos agrarios se pasa al apoyo de las rentas de los agricultores hasta “equipararlas con el resto de los sectores económicos”, mediante los conocidos pagos compensatorios. **Se introduce también en esta Reforma el concepto de Medidas de Acompañamiento de la PAC:** jubilación anticipada, forestación de tierras agrícolas y las medidas agroambientales.

**En el año 95** vuelve a retomarse de forma destacada la discusión sobre el desarrollo rural en la UE, mediante la publicación por parte de la Comisión de un documento sobre el futuro del mundo rural (**Carta Europea de las zonas Rurales**), en el que comienza a otorgarse una mayor importancia a la diversificación de las actividades en el mundo rural

- **La discusión de este documento conlleva, un año más tarde, a la Conferencia de Cork** que concluyó con una **Declaración**, que la Comisión presentó al Consejo de Ministros de Agricultura de la UE en Noviembre de 1996. Por suerte, fue rechazada, ya que obviaba cualquier papel del sector agrario en el Desarrollo Rural.

Llegamos a la **Cumbre de Berlín** en Marzo de 1999, donde se acuerdan las reformas legislativas conocidas como la Agenda 2000.

La Agenda 2000 supone un conjunto de medidas que se refiere a **tres grandes ámbitos**: nuevo marco presupuestario de la Unión Europea, ampliación a los países de Europa Central y Oriental (conocidos como PECO) y reforma de las Políticas Comunitarias, entre ellas la Política Agraria Común.

**En el marco de la Agenda 2000 se aprueba un Reglamento de Desarrollo Rural, y se realiza una nueva reforma de los Fondos Estructurales** que, junto con el Fondo de Cohesión, tratan de disminuir las disparidades regionales en el conjunto de la UE.

Principalmente con la Agenda 2000 se realizó una reunificación de los Reglamentos sobre las ayudas al desarrollo rural que existían hasta entonces, en un único instrumento legislativo: el **Reglamento (CE) 1257/99**, en el que se incluyen las Medidas de Acompañamiento de la PAC y las medidas estructurales clásicas (instalación de jóvenes, planes de mejora, etc...) y medidas de diversificación.

Llegado a este punto, de transición entre la programación que acaba en este año y la que comienza en 2007, quisiera destacar un aspecto que se ha mostrado, de forma más acusada, en ambos periodos de programación:

Reiteradamente, se ha citado el desarrollo rural como **segundo pilar de la PAC**, lo que por lógica debería conllevar a un reforzamiento de su instrumento financiero específico de cara a corresponder de forma adecuada a la magnitud de los objetivos planteados, entre ellos la lucha contra el despoblamiento de las zonas rurales.

Por el contrario, es lamentable constatar que los fondos destinados al desarrollo rural están proviniendo, cada vez más, del resultado de continuados recortes en la política de mercados y producciones que, únicamente, contribuyen a una merma en las rentas de los agricultores y ganaderos (a los que se pretende fijar en el territorio), así como en la competitividad de sus explotaciones.

El **nuevo marco de programación de ayudas para el desarrollo rural 2007/13, desarrollado en el Reglamento 1698/2005 del FEADER** sigue contemplando entre sus objetivos principales la lucha contra el despoblamiento de las zonas rurales.

La nueva programación de desarrollo rural se centra en 4 Ejes de actuación , enmarcados dentro de un Plan Estratégico y un Marco Nacional que , a su vez, deben respetar las Directrices Estratégicas que para el conjunto de la UE se han trazado para el nuevo periodo 2007/2013.

## Reglamento Desarrollo Rural UE periodo 2007/2013

### FONDO EUROPEO AGRARIO PARA EL DESARROLLO RURAL (aplicación en todo el territorio UE)

#### Estrategia Europea, Estrategias nacionales y PDR

<p><b>Eje 1</b> <b>Competitividad</b></p> <p>Participación Mínima 10%</p> <p>Tasa cofinanc 50/75%</p>	<p><b>Eje 2</b> <b>Gestión del territorio y medidas vinculadas al Medio ambiente</b></p> <p>Participación Mínima 25%</p> <p>Tasa cofinanc 55/80%</p>	<p><b>Eje 3</b> <b>Desarrollo rural sentido mas amplio</b></p> <p>Participación Mínima 10%</p> <p>Tasa Cofinanc 55/80%</p>
<p><b>Eje 4 Leader</b></p> <p>Participación mínima del 5% en conjunto PDR (posible incluir en 3 ejes) Tasa cofinanc 55/80% .</p>		

Dentro de los diferentes Ejes de actuación de los nuevos Programas de Desarrollo Rural , y de cara a luchar contra el despoblamiento en las zonas rurales, considero que debería hacerse hincapié en medidas tales como:

- a. Indemnizaciones Compensatorias en Zonas Desfavorecidas. En España , la SAU catalogada como zona desfavorecida es el 81%. Lógicamente, dichas zonas son las de mayor riesgo de despoblamiento. Es fundamental que el apoyo a dichas zonas siga estando presente en esta programación.
- b. Medidas Agroambientales. Como ya se sabe, dichas líneas de ayuda suponen un apoyo clave para el cumplimiento de actuaciones de respeto medioambiental por encima de los niveles de referencia. De cara a las zonas con mayor riesgo de despoblamiento, son esenciales medidas de apoyo tales como producción ecológica e integrada, agricultura de

- conservación (mínimo laboreo, cubiertas vegetales), mantenimiento de la biodiversidad,....
- c. Forestación de tierras agrarias para la ampliación de las zonas arboladas.
  - d. El apoyo a los cultivos energéticos resultan de especial interés para su implantación en zonas con menor capacidad productiva y, por tanto, mas relacionadas con el fenómeno de despoblamiento de las zonas rurales.
  - e. El apoyo en las zonas Red Natura es una asignatura pendiente, ya que se hace necesario un apoyo económico complementario para tal fin. El sector agrario (FEADER) no puede finalmente verse mermado presupuestariamente para financiar una Red que, precisamente, viene a restringir la actividad productiva agraria y, en general, el uso y disfrute de la propiedad, pudiendo provocar importantes reducciones del valor de mercado de dichas tierras.
  - f. Prevención de Incendios Forestales. Es una medida de gran importancia para nuestro país y tampoco los fondos destinados deben restringirse al FEADER.
  - g. Las medidas de diversificación económica contempladas en el Eje 3 de la nueva programación suponen una serie de actuaciones que conllevan una dotación de fondos para financiar medidas muy importantes para aumentar la calidad de vida del mundo rural, pero que claramente deberían estar en el ámbito de actuación y financiación de los Fondos de Convergencia (ámbito de los actuales fondos FEDER y/o FSE) y fondo de Cohesión.

## Conclusión

En las tres últimas actuaciones a las que he hecho mención, he indicado la necesidad de fondos adicionales al FEADER para medidas claves para el desarrollo de las zonas rurales, desarrollo que pasan lógicamente por evitar el éxodo de las personas que habitan en las mismas. En este sentido he de resaltar un aspecto que no siempre parece tenerse en cuenta a la hora de discutir sobre financiación: Las necesidades del medio rural van más allá de lo estrictamente agrario y/o de las medidas de diversificación de las actividades productivas en las zonas rurales.

Hemos enunciado medidas paliativas desde una perspectiva más agraria y, esencialmente con el fin de paliar el impacto ambiental derivado del despoblamiento de las zonas rurales, y por ello me he centrado en la PAC y en el nuevo reglamento de ayudas al desarrollo rural. No obstante, podemos citar necesidades de primer orden como: Educación, Infraestructuras, Electrificación, recuperación del patrimonio rural, .... que necesitan de un apoyo fundamental y coordinado en un marco más general y, especialmente, en la aplicación de la programación de las Políticas Regionales y utilización de los Fondos Estructurales, en el contexto del Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y los correspondientes programas operativos, que compondrán la programación conjunta de estos fondos en el nuevo periodo 2007/2013. De hecho, cabe destacar que la Reglamentación Europea indica la obligatoriedad de una coherencia y complementariedad entre las actuaciones que cofinanciarán los Fondos Estructurales (FSE y FEDER), por un lado, y el FEADER, por otro.

Las Administraciones deben ser conscientes de que sus respectivos Departamentos (Cultura, Economía, Educación, Sanidad, Medio Ambiente,...) deben estar coordinados y prestar especial atención al desarrollo rural, evitando la tantas veces citada, bipolaridad urbano-rural.

**En resumen, si no conseguimos entre todos, articular las medidas expuestas anteriormente para frenar el despoblamiento rural que nos asola, difícilmente podremos dejar a nuestros hijos un Medioambiente razonable.**