

DOCUMENTO DE POSICIÓN

sobre las futuras políticas de cohesión económica, social y territorial y los efectos del cambio demográfico en las zonas rurales, zonas con desafíos demográficos graves y permanentes y zonas escasamente pobladas de la Unión Europea

Entre los importantes desafíos que actualmente afronta la Unión Europea se encuentra el de la **definición de las políticas de cohesión económica, social y territorial** una vez que finalice el actual periodo de programación en 2020. El séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea ha puesto de manifiesto la fuerte incidencia que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) y su programación tienen en la corrección de los desequilibrios y desigualdades sociales y territoriales y destaca la necesidad de su mantenimiento y adaptación a la evolución de la UE y sus nuevos desafíos.

Este documento de posición, elaborado por el **eurodiputado Florent Marcellesi** y su equipo, pretende hacer una contribución positiva al actual proceso de definición de dichas políticas para después de 2020 en lo que afecta al problema del reto demográfico en el medio rural tal y como lleva tiempo manifestándose de forma cada vez más acentuada y extendida en la Unión Europea, con el objeto de **revertir el proceso de pérdida poblacional y desequilibrio demográfico y compensar los efectos negativos de la escasa densidad de población que afecta a un creciente número de zonas rurales**.

Fundamentos de la propuesta

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

Este documento aborda la cuestión del cambio demográfico en su integridad, abarcando todos los ámbitos geográficos y sociales. Resulta particularmente destacable por formular con total acierto el planteamiento de los problemas asociados al reto demográfico en general y, en particular, en lo que afecta a las áreas rurales, siendo el caso más grave el de aquellas que, por padecer **desventajas geográficas o demográficas graves y permanentes**, han acabado convirtiéndose además en **áreas escasamente pobladas**. Por lo tanto, suscribimos en su integridad el contenido de la Resolución, que refleja de forma precisa y exhaustiva la naturaleza del problema y la dirección hacia la que deberían orientarse las políticas que hayan de aplicarse a partir de 2020 si queremos confrontar este desafío con éxito.

Con la vista puesta en ese objetivo, consideramos oportuno destacar algunas de las propuestas de la Resolución sobre el cambio demográfico que consideramos de particular relevancia:

- Abordar el reto demográfico como una respuesta coordinada e integrada de todas las autoridades europeas, nacionales, regionales y locales, aplicando estrategias adaptadas a las realidades locales y regionales, aplicando una gobernanza multinivel en la elaboración y en la aplicación de las políticas. **Desarrollar una política demográfica más completa y más coordinada** con los Estados miembros y horizontalmente.

- Destacar la importancia de las estrategias de especialización inteligente para apoyar a las regiones y territorios locales en la identificación de actividades de alto valor añadido y la creación de ecosistemas de innovación atractivos sobre la base de una verdadera **estrategia de desarrollo rural multifuncional** que incorpore la economía circular en la planificación regional.

- Asumir como uno de los objetivos principales de la política demográfica de la Unión **el tener en cuenta a todos los territorios que se enfrentan a desequilibrios demográficos** y sus características específicas, considerando su repercusión en la planificación territorial, de la vivienda, del transporte y de otros tipos de infraestructuras y servicios en un marco de fuerte disminución de la población en edad laboral, falta de inversión, escasa infraestructura, baja conectividad, acceso limitado a los servicios sociales y escasas oportunidades de empleo.

- Dar un enfoque horizontal a la **dimensión de género del cambio demográfico**, ya que las regiones en declive demográfico sufren desequilibrios de género y edad.

- Efectuar reevaluaciones objetivas, pormenorizadas y exhaustivas de numerosos programas y políticas establecidos en el ámbito económico, social y político, que deberán incorporar una **perspectiva a largo plazo**.

- Revisar las políticas actuales y el funcionamiento y coordinación de los instrumentos de la Unión, teniendo en cuenta que los mecanismos utilizados hasta el presente no han conseguido contener el avance de los desequilibrios demográficos, instando a la Comisión que proponga una **estrategia sobre el cambio demográfico**.

- Mejorar la eficacia de los Fondos EIE en el próximo periodo de programación, a través de una atención mayor y más específica al cambio demográfico como esfera prioritaria dentro de los reglamentos finales y la difusión de directrices para apoyar a los Estados miembros, las regiones y los gobiernos locales, estudiando el potencial que puedan tener los Fondos EIE a la hora de afrontar el cambio demográfico en el diseño y la aplicación de los acuerdos de asociación y los programas operativos. El **marco de aplicación sigue siendo muy complejo y oneroso** para las autoridades locales y regionales más pequeñas y agentes de la sociedad civil, los cuales deberían recibir

apoyo y capacitación para aplicar con éxito las políticas de integración sobre el terreno y **participar en el diseño de las medidas** adoptadas frente al reto demográfico. El Parlamento Europeo destaca la importancia de que se ofrezca un **apoyo mayor** a través del FSE a **las pequeñas organizaciones que desarrollan y gestionan proyectos sociales innovadores, así como proyectos piloto transnacionales** a nivel de la Unión que aborden cuestiones sociales y de empleo, a fin de facilitar la **cooperación innovadora a nivel regional, transfronterizo, transnacional y macrorregional** y, por tanto, responder a los desafíos comunes creados por el cambio demográfico.

- **Identificar las zonas con desafíos demográficos al nivel NUTS 3 y al de las Unidades Administrativas Locales (LAU)** para evitar que el uso de una escala inadecuada (tal suele ser el caso del nivel NUTS 2 cuando se trata de identificar, diagnosticar y tratar el tipo de desafíos que plantea el cambio demográfico) oculte desigualdades socio-territoriales, intrarregionales e incluso suprarregionales e impidan que las ayudas lleguen a las zonas más desfavorecidas.

- **Definir con precisión el concepto de “desventajas demográficas graves y permanentes”** de los artículos 174 del TFUE y 121 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 que permita cuantificar en términos estadísticos los desafíos demográficos, estableciendo un marco jurídico en el futuro para su reconocimiento y un enfoque más activo y específico en la formulación de políticas demográficas y el diseño y utilización de las herramientas de la política de cohesión.

- **Disponer de datos estadísticos fiables, actualizados y desglosados** en aras a una gestión política y, principalmente, de un conocimiento más pormenorizado de las características intrínsecas de los distintos territorios con baja densidad demográfica, haciendo que Eurostat proporcione un mayor grado de pormenorización de los datos estadísticos relevantes para una política demográfica europea adecuada.

- Introducir **mayor flexibilidad en la elección de los objetivos temáticos y en las tasas de cofinanciación** e introducir como una nueva condición *ex ante* la existencia de una estrategia nacional para el desarrollo demográfico.

- El **marco financiero plurianual posterior a 2020** debe dar un impulso decidido y contundente a los desafíos demográficos y que debe incorporar el fomento de soluciones que utilicen **medidas específicas** como una partida presupuestaria para su financiación. Del mismo modo, la PAC debería reforzar en mayor medida, a través de su «segundo pilar», dirigido al desarrollo rural y financiado por el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (Feader), los servicios e infraestructuras conducentes a la inclusión social y digital, así como que revierta las tendencias del deterioro social y económico y la despoblación de las zonas con desventajas demográficas graves y permanentes. Las autoridades nacionales, regionales y locales deberían intercambiar experiencias, **buenas prácticas y nuevos enfoques** para prevenir las consecuencias negativas del cambio demográfico. Las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) deben englobar las zonas con desventajas demográficas graves y permanentes.

- Reconocer el **valor añadido de la metodología única de desarrollo local participativo (DLP)** en los Fondos EIE a la hora de desarrollar y aplicar soluciones integradas y adaptadas de enfoque ascendente y hacerla **obligatoria** en todos ellos y no exclusivamente en el Feader.

Por otra parte, desde una aproximación inductiva, consideramos también relevante a los efectos de esta propuesta la **experiencia de regeneración económica y demográfica de las Tierras Altas e Islas de Escocia**, una región europea con desventajas demográficas graves y permanentes cuyo deterioro la convirtió en un área escasamente poblada. Dicha experiencia fue estudiada por un grupo de expertos de cinco NUTS 3 (Cuenca, Euritania, Licka-Senj, Soria y Teruel) de tres Estados miembros (Croacia, España y Grecia) coordinados por el Gobierno de Aragón durante una visita de estudio a ese territorio realizado gracias al instrumento TAIEX-REGIO de la Comisión Europea.

Como resultado de dicha visita de estudio, este grupo de expertos elaboró **el informe *Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise***, en el que se han recogido sus observaciones y opiniones, y del que cabe destacar las siguientes conclusiones:

- El mantenimiento de la población en el medio rural solo es posible si en él existe un **desarrollo económico diversificado** y conectado con los flujos y tendencias del mundo globalizado. Las políticas europeas (Feader) y nacionales de desarrollo rural son esencialmente agraristas y, por tanto, incapaces de mantener el equilibrio demográfico en términos cualitativos (jóvenes, mujeres, natalidad, saldo migratorio) y cuantitativos (número de pobladores). El sector primario y sus actividades complementarias no generan ingresos suficientes como para mantener a un número importante de pobladores y su contribución decreciente al PIB obliga a la población a emigrar a las ciudades y alimenta la espiral negativa que conduce al bajo tono económico de las comunidades rurales.

- Como consecuencia de lo anterior, las **comunidades rurales son cada vez más débiles**, menos dinámicas, más viejas y masculinizadas, y las personas con cualificación y las actitudes psicológicas apropiadas para la innovación y el emprendimiento escasean, especialmente porque estas áreas generalmente carecen del tipo de inversiones públicas y privadas, infraestructuras y servicios necesarios para establecer y administrar un negocio exitosamente. Junto a todo ello, la falta de capital humano -en cantidad y calidad- de su entorno les priva de la masa crítica mínima indispensable para aprovechar las oportunidades que ofrecen los programas y ayudas europeos y nacionales de cara a lograr un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente.

- Para que arraigue un desarrollo económico alternativo, competitivo, diversificado, acorde con los tiempos y, por tanto, capaz de retener y atraer población en las zonas rurales -especialmente las económica y demográficamente más frágiles- es necesario

asegurar en un grado suficiente una serie de **premisas esenciales**; la ausencia o insuficiencia de una o varias de ellas resta sentido y viabilidad a todas las demás:

- Dotación de **infraestructuras y equipamientos** básicos y accesibilidad a suministros esenciales en condiciones asequibles y de calidad.
- Oferta de **vivienda** asequible y de calidad.
- Disponibilidad de **servicios básicos** para la población y un adecuado acceso a los mismos en factor tiempo, tanto en lo que se refiere a servicios públicos - educativos, sanitarios y sociales-, como a actividades comerciales de proximidad o una cierta oferta cultural y de ocio.
- **Conectividad** -banda ancha de internet, telefonía móvil-, **comunicaciones y movilidad** adecuadas.
- **Marco normativo** -en todos los ámbitos, desde la fiscalidad hasta la ordenación de los recursos naturales-, consecuente con las realidades y necesidades del desarrollo en el medio rural.
- Presencia y generación de actitudes de **emprendimiento** en el entorno social con capacidad de mantener el talento y de atraer a emprendedores a través de las oportunidades e **incentivos** apropiados.
- Presencia de **trabajadores cualificados** y de **oferta educativa y de formación profesional** con capacidad de atraer capital humano exógeno mediante una adecuada oferta de **oportunidades laborales**.

- La experiencia escocesa muestra que incluso en las zonas rurales más despobladas se puede revertir el retroceso económico y demográfico mediante:

- un **enfoque holístico y económicamente diversificado del desarrollo rural**,
- **el fortalecimiento de las comunidades rurales**,
- el **fomento activo del emprendimiento local** (adaptado a la desigual situación de cada lugar),
- la **inversión en conectividad e infraestructuras, equipamientos y servicios**,
- la provisión de **oportunidades educativas adaptadas** a las potencialidades económicas y necesidades del territorio,
- la **integración de instrumentos y fondos y la colaboración entre entidades públicas y privadas** de todo tipo,

- la presencia y acción directa en el territorio **de agentes de desarrollo local y de los procedimientos de desarrollo local participativo**, y
- la existencia de **agencias o instancias específicas para los territorios rurales con desventajas demográficas graves y permanentes** que lleven a cabo la ordenación del territorio, la planificación de las acciones de desarrollo, su seguimiento y evaluación, asumiendo también y la mayor parte de la carga burocrática, permitiendo que los agentes de acción local se centren exclusivamente en la implementación de acciones sobre el terreno (para el caso escocés tomado como referencia, la agencia de desarrollo territorial es Highlands and Islands Enterprise).

Abordar el desafío demográfico de las áreas con desventajas demográfica graves y permanentes y escasamente pobladas en las futuras políticas de cohesión de la UE

Con base en lo anterior, sometemos a la consideración de las Instituciones de la Unión Europea varias propuestas para el próximo periodo de programación de la política de cohesión territorial. Nuestra intención es contribuir a que la Unión Europea se dote de una política eficaz frente al desafío demográfico en el medio rural más desfavorecido a través de disposiciones de carácter financiero (métodos de aplicación de los fondos) y de carácter político. Para ello, hemos procurado que nuestras propuestas cumplan al mismo tiempo dos importantes requisitos:

- 1. Partir del acervo** preexistente en materia de política regional **europea** para desarrollar desde el mismo una política más elaborada frente al desafío demográfico en el medio rural. Los compromisos y objetivos consolidados son un buen punto de partida para desarrollar nuevas disposiciones que mantengan la debida coherencia con el marco de política general a largo plazo de la UE.
- 2. Proponer fórmulas estadísticas** que definan de forma **realista, ajustada y basada en los datos de Eurostat** aquellos desafíos demográficos y territoriales enunciados en el artículo 174 del TFUE que todavía no han sido hasta ahora suficientemente desarrollados en el Derecho derivado. De esta forma, por una parte, se cumpliría más adecuadamente con el mandato establecido en el Tratado. Por otra, la **sencillez** de los conceptos y fórmulas basadas en del acervo consolidado, resultan fáciles de negociar entre las Instituciones de la UE y los Estados miembros.

1. Definición de zonas con desventajas demográficas graves y permanentes (ZDDGP)

El **artículo 121.4 del RDC** hace una definición de las zonas con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes que se circunscribe básicamente a cuatro situaciones: Estados miembros insulares acogidos al Fondo de Cohesión y otras islas, zonas de montaña, zonas escasamente (menos de 50 habitantes por km²) y muy

escasamente pobladas (menos de 8 habitantes por km²) y regiones ultraperiféricas. Tal definición supone una **interpretación muy restrictiva del artículo 174 del TFUE** al limitar el alcance de un concepto general impreciso a cuatro supuestos que en dicho artículo del Tratado aparecen citados como ejemplos, no como los únicos posibles. Como ya hemos destacado más arriba, **el Parlamento Europeo considera insuficiente esta formulación** y en su Resolución de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico pide definir con precisión el concepto de “desventajas demográficas graves y permanentes”. Al hacerlo está asumiendo implícitamente que, si bien las desventajas naturales pueden haber quedado satisfactoriamente recogidas con la inclusión de las zonas insulares, montañosas y ultraperiféricas, la casuística de las desventajas demográficas graves y permanentes a la luz de los desafíos que representa para la UE afrontar el cambio demográfico es mucho más amplia que la que representan las zonas escasamente y muy escasamente pobladas según están tipificadas en el artículo 121.4 del RDC.

Atendiendo a la necesidad expuesta por el Parlamento Europeo de una más precisa definición del concepto de “desventajas demográficas graves y permanentes”, **nos permitimos proponer una fórmula** que atiende a los efectos constatados que tal condición provoca a lo largo del tiempo en los contingentes de población de las comunidades locales:

Una desventaja demográfica grave y permanente se manifiesta cuando una comunidad local pierde un porcentaje importante (*grave*) de sus habitantes en un periodo lo suficientemente prolongado de tiempo (*permanente*) como para ser considerado hándicap estructural.

No cabe duda de que el número de habitantes de una comunidad no es el único parámetro indicativo de los desequilibrios o desventajas demográficas. Pero tampoco hay duda de que el conjunto de **todos los factores que pueden dar cuenta de la existencia de desequilibrios o desventajas demográficas** (edad media, índice de masculinidad, tasa de fertilidad, saldo vegetativo, saldo migratorio, etc.) **acaban teniendo como resultado una pérdida continuada de población**. Tal cosa puede suceder -indetectada- a pesar de las buenas cifras de población del conjunto del país o de la región, un crecimiento que en realidad se concentra solo en determinados territorios y no en el resto. Por lo tanto es la pérdida continuada y considerable de población la que más claramente nos indica la existencia de una desventaja demográfica grave y permanente, por ser su ésta su inevitable consecuencia.

De acuerdo con todo ello, entendemos que esta definición puede **precisarse** de la siguiente forma:

- Para evitar que la identificación de la naturaleza estructural y permanente de la desventaja demográfica se distorsione por situaciones excepcionales y transitorias, proponemos que se tome como referencia temporal un período suficientemente largo

en el tiempo: los últimos **cincuenta años**, contando desde el último datos de población disponibles en Eurostat para todos los países miembros. A tal efecto, Eurostat debe recopilar los datos debidamente validados y desglosados a los fines del análisis estadístico que requiere la definición de las políticas aplicables a las ZDDGP.

- Asimismo, proponemos que la gravedad de la pérdida poblacional sea lo suficientemente considerable como para evidenciar el calado de la desventaja demográfica existente. En tal sentido proponemos como criterio una **pérdida del 40% o superior a lo largo de dichos cincuenta años**, entendiendo que tal porcentaje supone una merma poblacional media anual (0,8%) tan considerable que no deja lugar a dudas de la gravedad del problema demográfico y económico.

- Finalmente, planteamos que la **unidad estadística territorial a considerar sea LAU 2**. La Resolución del Parlamento Europeo aboga por ello al señalar que el uso de una escala estadística inadecuada puede impedir la identificación, diagnóstico y tratamiento de los problemas de reto demográfico. A menudo, el saldo poblacional global de las escalas NUTS 2 e incluso NUTS 3 oculta la mera existencia del problema de desequilibrio demográfico y territorial que se está produciendo como, por ejemplo, el alarmante abandono de las zonas rurales y su concentración en unos pocos núcleos de población dentro de una misma región que, sin embargo, puede presentar un balance poblacional global estable. Se trata de un fenómeno que se da en mayor o menor medida en casi todos los Estados miembros. Un diagnóstico y un tratamiento a nivel LAU 2 nos permite, pues, identificar el problema allí donde se está produciendo, comprender mejor el funcionamiento de la red de asentamientos y el sistema de relaciones rural-urbanas y el efecto que tienen sobre él las políticas aplicadas para poder actuar de forma más eficaz.

De acuerdo con nuestra propuesta, según los datos disponibles en Eurostat, en la UE-27 se ajustarían a esta definición para el periodo censal entre 1961 y 2011 (últimos datos censales homologados) 18.430 LAU 2 de 23 Estados miembros en los que actualmente todavía viven 13.220.724 personas. Suponen, pues, el 18,59% de los LAU 2 y en ellos vive el 3,02% de la población de la UE. Los países que cuentan con un mayor porcentaje de LAU 2 afectados con respecto al total del propio país son Bulgaria (70,90%), España (55,94%), Chipre (44,03%), Estonia (40,71%) y Hungría (37,88). Bélgica, Eslovenia, Luxemburgo y los Países Bajos no cuentan con ninguno. Los Estados más grandes también se ven afectados: Italia tiene un 19,39% de LAU 2 afectados, Francia un 8,90% y Alemania un 7,31%.

Si consideramos el porcentaje de población de cada Estado miembro que vive en esos LAU 2 que muestran un retroceso demográfico grave y permanente veremos que suponen el 14,46% de la población de Bulgaria, el 11,25% de la de Croacia, el 10,46% de la de Malta, el 8,90% de la de Estonia o el 8,52% de la de Francia. En Austria, Polonia, Irlanda, Alemania y Suecia representan menos del 2% de sus respectivas poblaciones nacionales. Sin embargo, en términos absolutos, suponen 2.335.499 personas en España, 1.755.993 en Italia, 1.416.660 en Rumanía, 1.301.468 en

Alemania, 1.065.086 en Bulgaria, 804.561 en Hungría, 716.068 en Francia o 640.483 en Grecia (ver **Anexo 1**).

2. Definición de zonas escasamente pobladas (ZEP)

El concepto de zona escasamente poblada resulta relevante en relación con el de desventaja demográfica grave y permanente. Conviene distinguir a este respecto **dos situaciones** en la Unión Europea: por un lado las regiones más septentrionales de **Suecia y Finlandia**, cuya baja densidad de población es un hecho histórico permanente determinado por sus condiciones climáticas y remotas extremas. Y, por otro, aquellas **zonas del resto de la UE** que, por diferentes causas, padecen desventajas demográficas que, en algunos casos, son tan graves y permanentes que han reducido su **densidad de población hasta niveles próximos a los de las regiones escandinavas** del norte, convirtiéndose por ello en zonas **escasamente pobladas** y compartiendo problemas demográficos y económicos en buena medida similares.

Es oportuno recordar en relación con ello que el **Reglamento (UE) nº 1303/2013** de disposiciones comunes de los Fondos EIE (RDC) distingue en su artículo 121 párrafo 4) entre zonas escasamente pobladas (NUTS 2 con una densidad de población inferior a 50 habitantes por km²) y zonas muy escasamente pobladas (NUTS 2 de menos de 8 habitantes por km²). Adicionalmente, las **Directrices sobre las ayudas estatales con finalidad regional** para 2014-2020 también consideran como zonas escasamente pobladas las NUTS 3 cuya densidad de población sea inferior a 12,5 habitantes por km²). A pesar de ello, los efectos de esta ventaja parecen ser escasos, ya que la baja densidad de población y el desequilibrio demográfico (estructura de la pirámide de población) de las áreas rurales que casi siempre hay detrás de ella sigue avanzando en estas zonas. Y al mismo tiempo, cada vez más zonas se están acercando al umbral estadístico de las ZEP en un creciente número de regiones y Estados miembros.

Contrariamente a lo que sucede en el Norte, en este caso se trata de zonas por lo general no periféricas, de superficie algo menor e incluso próximas o rodeadas de zonas densamente pobladas, lo que a menudo propicia distorsiones en el diagnóstico estadístico que impiden identificar que se trata de amplios territorios que vienen perdiendo sistemáticamente población (especialmente joven y femenina) y actividad desde hace varias décadas, conformando paulatinamente vacíos demográficos y económicos que afectan negativamente a la sostenibilidad funcional del territorio y a su gestión en parámetros que se aproximan a los de las regiones escandinavas. Para tales zonas, sería deseable **introducir una mayor coherencia en la fijación de criterios estadísticos que nos permitan abordar este desafío de una forma más ajustada a la realidad** sobre el terreno y que tenga en cuenta los diferentes grados de despoblación alcanzados en cada territorio en función de una serie de umbrales que puedan ser usados para determinar la intensidad del apoyo que gradualmente deberían recibir en la medida en que su densidad de población siga disminuyendo.

Por todo ello proponemos que, sin perjuicio del tratamiento aplicado hasta hoy para las regiones nórdicas muy escasamente pobladas, se definan las zonas escasamente pobladas (ZEP) de la Unión Europea con arreglo a la siguiente escala:

ZEP 1: NUTS 2 con menos de 50 habitantes/km²

ZEP 2: NUTS 3 con menos de 20 habitantes/km²

ZEP 3: NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes/km²

ZEP 4: NUTS 3 con menos de 8 habitantes/km²

(Las ZEP 2, 3 y 4 habrán de ser consideradas a los efectos de las políticas a adoptar formen parte o no de una NUTS 2 de menos de 50 habitantes/km²)

La definición de diferentes umbrales de baja densidad de población, permite dar continuidad a las disposiciones de base actualmente vigentes en el ordenamiento jurídico de la UE y, al mismo tiempo, añade nuevas categorías, de forma que se puede comenzar a aplicar medidas de forma gradual y anticipada que contribuyan a contrarrestar o revertir la pérdida de densidad de población antes de que zonas vulnerables actualmente no reconocidas alcancen el nivel de las zonas más seriamente afectadas. De esta forma se puede graduar la intensidad de la ayuda en función del umbral de deterioro poblacional alcanzado.

De acuerdo con nuestra propuesta, se ajustarían a esta definición las 28 NUTS 2 actualmente contempladas en el artículo 121.4 del RDC y, formen o no parte de ellas, aquellos NUTS 3 que se encuentren por debajo de diferentes umbrales de baja densidad de población: 20 habitantes/km² (20 territorios), 12,5 habitantes/km² (10 territorios) y 8 habitantes/km² (6 territorios).

Estos territorios se localizan en 12 Estados miembros: Bulgaria, Croacia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania y Suecia (ver **Anexo 2**).

3. Determinación de las ayudas para las ZDDGP y las ZEP

La propuesta que realizamos en el presente documento no cuestiona el **mantenimiento de los criterios generales de asignación de los Fondos EIE basados en el PIB medio per cápita** en relación con la media del total de los Estados miembros de la UE. Así pues, las ventajas a dispensar a las ZDDGP y ZEP de acuerdo con esta propuesta no deberían modificar necesariamente el marco de financiación que viene acordándose a cada Estado miembro o región de acuerdo con lo dispuesto en el marco regulador de los Fondos EIE.

No obstante, **planteamos la necesidad de introducir una única excepción a esta regla de principio en favor de las escasas ZEP 4 existentes** de acuerdo con nuestra propuesta consideramos necesario aplicar el mismo tipo de medidas específicas y fondos adicionales tradicionalmente asignados a las regiones NUTS 2 ultraperiféricas y a las escasamente pobladas del Norte. En la actualidad, dicha financiación adicional representa solo el 0,44% de los recursos asignados al objetivo de inversión para el crecimiento y el empleo del artículo 92.1.e del RDC, porcentaje que solo debería aumentarse muy ligeramente para alcanzar tal fin.

Dicha excepción, por lo tanto, habría de aplicarse **sin perjuicio del mantenimiento del actual esquema** aplicado hasta ahora a las zonas muy escasamente pobladas **de Finlandia y Suecia** en virtud de su Acta de Adhesión, que habría de continuar en vigor y, en su caso, ser susceptible de mejorarse de conformidad con los planteamientos defendidos a lo largo de este documento de posición.

Otro aspecto de la aplicación de los fondos sobre el que proponemos una modificación de cara al próximo periodo de programación es el de la **modulación de los porcentajes de cofinanciación**. A diferencia de lo dispuesto en el artículo 121, según el cual el porcentaje de cofinanciación de los Fondos para un eje prioritario *podrá* modularse para tener en cuenta la cobertura de zonas con desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, proponemos que en el próximo RDC tal **modulación sea una obligación para las autoridades de gestión de ZDDGP y ZEP en aquellas zonas de su territorio más escasamente pobladas y demográficamente desventajadas**, dejando de ser totalmente facultativa, **permitiendo que solo los porcentajes adicionales de ayuda se fijen libremente por ellas para cada caso**. Tal obligación para los Estados miembros es consecuente con el tenor del artículo 175 del TFUE y haría posible que las autoridades estimulen la presentación de iniciativas cofinanciadas en territorios que apenas se benefician de financiación para proyectos de innovación y diversificación económica fuera del ámbito de la PAC. Éstas suelen ser regiones rurales que tradicionalmente han padecido un fuerte déficit de inversiones y un continuado retroceso económico y demográfico, por lo que a menudo carecen de masa crítica suficiente para poder participar con proyectos en los grandes programas europeos de innovación y beneficiarse de sus ayudas para responder eficazmente a sus grandes desafíos.

Una vez establecidos los territorios con desafíos demográficos graves y permanentes, así como los escasamente poblados en sus diferentes grados, proponemos que las ventajas acordadas se modulen de acuerdo con las definiciones y umbrales planteados en esta propuesta para las ZDGP y las ZEP de la siguiente forma:

-Un porcentaje mayor de cofinanciación para aquellos proyectos desarrollados en los **LAU 2 considerados ZDDGP**.

- **Un porcentaje mayor de cofinanciación (acumulable al que se otorgue a los LAU 2 considerados ZDDGP cuando se dé tal circunstancia) para aquellos proyectos desarrollados en una ZEP 1.**

-**Un porcentaje mayor de cofinanciación, acumulable a los anteriores, para aquellos proyectos desarrollados en una ZEP 2.**

-**Un porcentaje mayor de cofinanciación, acumulable a los anteriores, junto con el mantenimiento del tratamiento actualmente aplicado para los NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes/km² por las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional, para aquellos proyectos desarrollados en una ZEP 3.**

-**Un porcentaje mayor de cofinanciación, acumulable a los anteriores, junto con el mantenimiento del tratamiento actualmente aplicado para los NUTS 2 con menos de 8 habitantes/km² por las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional, para aquellos proyectos desarrollados en una ZEP 4. Además, proponemos que se aplique en favor de todo Estado miembro que cuente con territorios ZEP 4 una financiación adicional y finalista (para ser invertida exclusivamente en sus ZEP 4) análoga y proporcional a la que reciben Suecia y Finlandia por contar con zonas muy escasamente pobladas (menos de 8 habitantes/km²) de acuerdo con el artículo 92.1.e del RDC.**

4. Medidas políticas

El cambio demográfico ya es uno de los grandes desafíos estratégicos de la Europa del siglo XXI. En lo que respecta a las áreas rurales, los problemas que plantea el desafío demográfico son consecuencia de la escasísima capacidad de muchas comunidades rurales para generar un desarrollo económico diversificado con ingresos justos y oportunidades de empleo para todos. Frente a esta cruda realidad, **es esencial superar nuestra visión tradicional, casi exclusivamente agrarista, del desarrollo de los territorios rurales** y, por lo tanto, **cambiar el enfoque de las políticas de la UE de los Fondos EIE, especialmente (aunque no exclusivamente) el Feader y los programas nacionales de desarrollo rural** que están vinculados a él. **Nuestra actual visión del desarrollo rural es mayormente anticuada, corta de miras e incapaz de proporcionar el bienestar, el desarrollo inclusivo y las oportunidades económicas** indispensables para atraer nuevas actividades a las áreas rurales más deprimidas, fijar población y restaurar la esperanza de que hay futuro para estas comunidades. Como consecuencia de ello, la mayoría de los jóvenes (especialmente las mujeres) de las áreas rurales más vulnerables emigra a las ciudades o a regiones más dinámicas para llevar a cabo sus proyectos de vida y nunca regresan ni son reemplazados en igual medida por la inmigración. Para las áreas rurales más frágiles, envejecidas, masculinizadas, escasamente pobladas, remotas y con desventajas geográficas y demográficas es una cuestión de pura supervivencia. De ello da fe el gran número de poblaciones que han perdido gran parte de su población o incluso han desaparecido en los últimos cincuenta años y las que van camino de hacerlo en las próximas décadas. La UE y sus

Estados miembros tienen un papel decisivo en la búsqueda de soluciones que reviertan el proceso de despoblación rural, restauren el desequilibrio demográfico (ya que no la pérdida de habitantes sufrida) y compensar los efectos negativos de la escasa densidad de población.

Por todo ello proponemos lo siguiente:

-Introducir dentro del objetivo de crecimiento integrador definido por la Estrategia Europa 2020 un nuevo objetivo o eje temático destinado a diversificar la actividad económica en las áreas rurales, a fomentar el emprendimiento y a fortalecer a las comunidades locales, de forma que el medio rural, especialmente las ZDDGP y ZEP, cuenten con una economía más diversificada y alcancen un adecuado equilibrio demográfico asegurando su exitosa participación en las grandes tendencias de crecimiento inteligente y sostenible de nuestro tiempo.

-Desarrollar más específicamente en el Marco Estratégico Común (MEC) la forma en que el cambio demográfico debe abordarse en las áreas rurales en general y en especial en las ZDDGP y ZEP (epígrafes 5 y 6 del vigente MEC).

-Establecer la **obligatoriedad de adoptar estrategias y planes nacionales y regionales frente al reto demográfico** que aborden de forma diferenciada y específica sus manifestaciones y desafíos para la viabilidad económica y demográfica de las áreas rurales, especialmente las más vulnerables.

- Reorientar el **Feader para priorizar la diversificación económica en el medio rural**. En el vigente Reglamento 1305/2013 del Feader esta materia apenas es objeto de una atención marginal en cuanto a su planteamiento estratégico y su contenido (limitada a los artículos 19.1.a.ii y 1.b y 20); en consecuencia, cabe suponer que su dimensión financiera también será bastante discreta. Pero, siendo conscientes de la importancia que tiene el Feader en su actual configuración para compensar algunos de los desiguales efectos de la PAC, proponemos **que dicha reorientación no se haga a expensas del actual sistema** sino que éste se complemente con el **refuerzo del «segundo pilar» mediante un fuerte impulso a las políticas de “diversificación hacia actividades no agrícolas y el fortalecimiento de comunidades locales en las zonas rurales”** con su correspondiente dotación financiera capaz de afrontar con éxito y de forma autónoma tan necesario objetivo.

- Para sacar el máximo partido de estos fondos finalistas y asegurar la calidad y eficacia de los proyectos, debería **reforzarse todavía más el papel de los grupos Leader de acción local y de los mecanismos de Desarrollo Local a cargo de las Comunidades Locales (DLCL)** mediante:

- a. La **extensión del enfoque Leader a todos los Fondos EIE** y no limitarlo únicamente al Feader.

b. El apoyo a la **constitución**, sin perjuicio de las respectivas redes rurales nacionales, **de estructuras intermedias** (por ejemplo, **agencias de desarrollo territorial**) que contribuyan a establecer y ejecutar las estrategias regionales frente al reto demográfico, planifiquen y coordinen las acciones, refuercen, complementen y den cobertura técnica y administrativa a los grupos de acción local y autoridades locales y regionales, supervisen y evalúen la actividad desarrollada y asuman la carga burocrática que comporta la tramitación de las ayudas y que lastra la actividad de los agentes de acción local, entre otros.

- Idealmente, las **Inversiones Territoriales Integradas** (ITI) deberían poder establecerse para cualquiera de los ámbitos territoriales incluidos en la definición propuesta de **ZDDGP** de acuerdo con cada estrategia regional y/o nacional frente al reto demográfico.

TEXTOS DE REFERENCIA

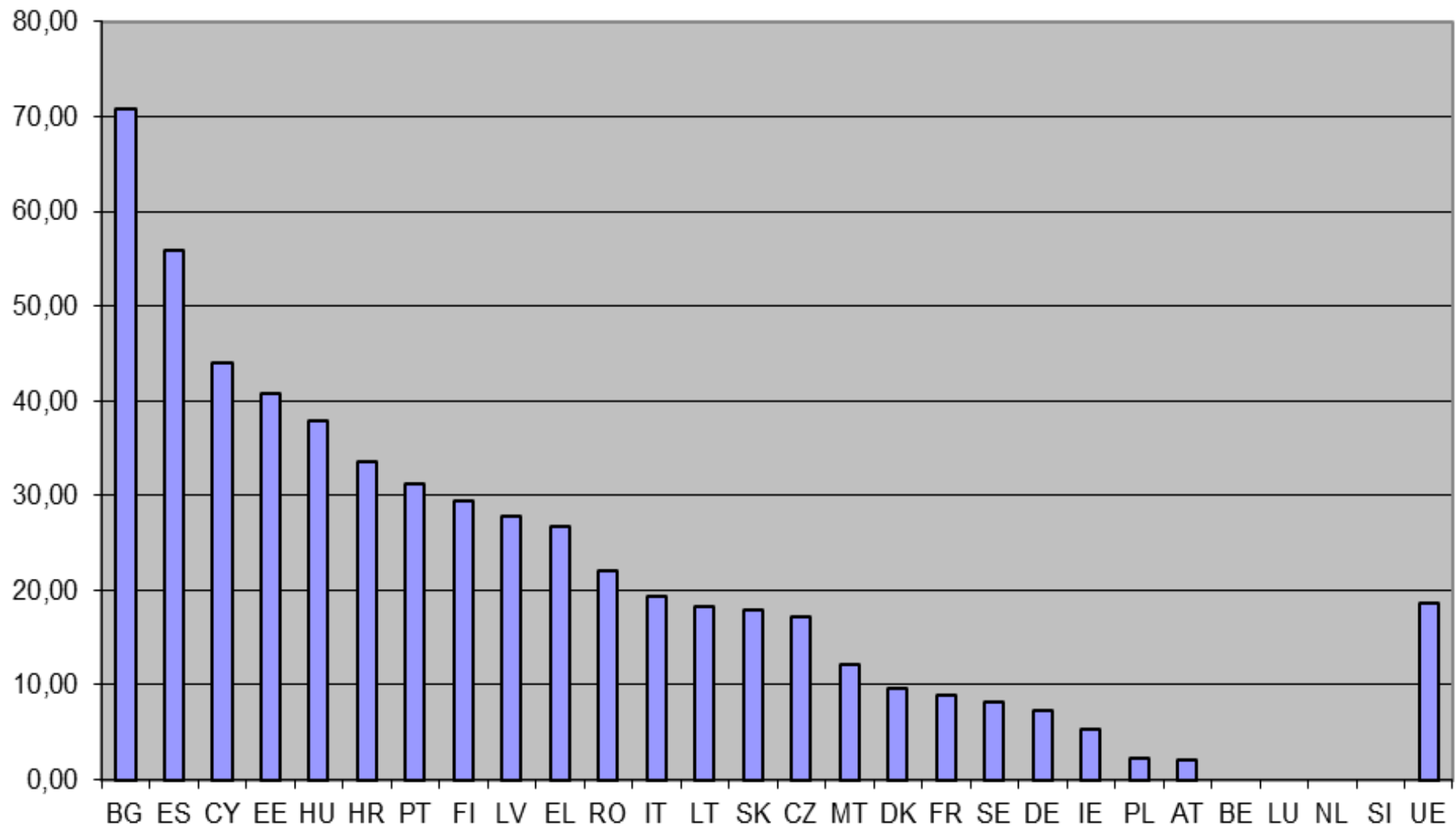
- Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0427+0+DOC+XML+V0//ES>
- Informe “Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise”; <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/HIE-SSPA-Informe-completo.pdf>

ANEXO 1

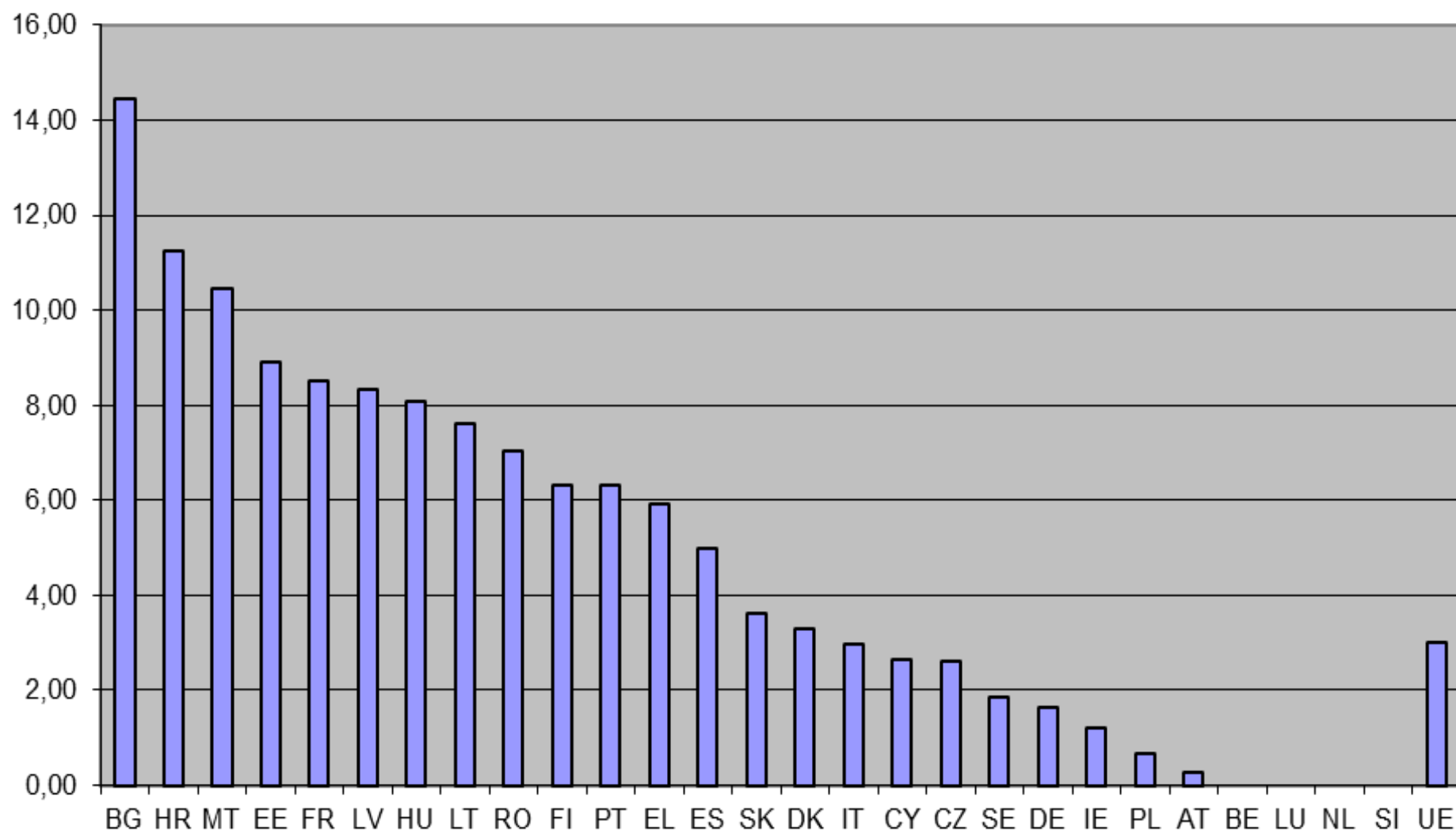
1. ZONAS CON DESVENTAJAS DEMOGRÁFICAS GRAVES Y PERMANENTES (ZDDGP)

CÓDIGO PAÍS	Pierden >40% de pobl.		% LAU 2 ZDDGP en cada Estado miembro	% pobl que vive en ZDDGP en cada Estado miembro	% LAU 2 ZDDGP de la UE	% pobl que vive en ZDDGP de la UE	CÓDIGO PAÍS
	Nº LAU 2	Nº hab					
AT	47	24.199	1,99	0,29	0,26	0,18	AT
BE	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	BE
BG	3.260	1.065.086	70,90	14,46	17,69	8,06	BG
CY	166	22.255	44,03	2,65	0,90	0,17	CY
CZ	1.072	218.089	17,16	2,60	5,82	1,65	CZ
DE	823	1.301.468	7,31	1,62	4,47	9,84	DE
DK	202	183.080	9,56	3,29	1,10	1,38	DK
EE	92	115.167	40,71	8,90	7,65	14,31	EE
EL	273	640.483	26,66	5,92	1,48	4,84	EL
ES	4.540	2.335.499	55,94	4,99	24,63	17,67	ES
FI	99	340.344	29,46	6,33	0,54	2,57	FI
FR	3.264	716.068	8,90	1,13	17,71	5,42	FR
HR	187	482.020	33,63	11,25	1,01	3,65	HR
HU	1.203	804.561	37,88	8,10	6,53	6,09	HU
IE	182	55.207	5,35	1,21	0,99	0,42	IE
IT	1.569	1.755.993	19,39	2,95	8,51	13,28	IT
LT	11	232.264	18,33	7,63	0,06	1,76	LT
LU	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	LU
LV	33	172.646	27,73	8,35	0,18	1,31	LV
MT	8	43.682	12,12	10,46	0,04	0,33	MT
NL	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	NL
PL	55	254.617	2,22	0,67	0,30	1,93	PL
PT	96	668.318	31,17	6,33	0,52	5,06	PT
RO	701	1.416.660	22,04	7,04	3,80	10,72	RO
SE	24	177.343	8,28	1,87	0,13	1,34	SE
SI	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	SI
SK	523	195.675	17,90	3,63	2,84	1,48	SK
TOTAL UE	18.430	13.220.724	18,59	3,02	100,00	100,00	TOTAL UE

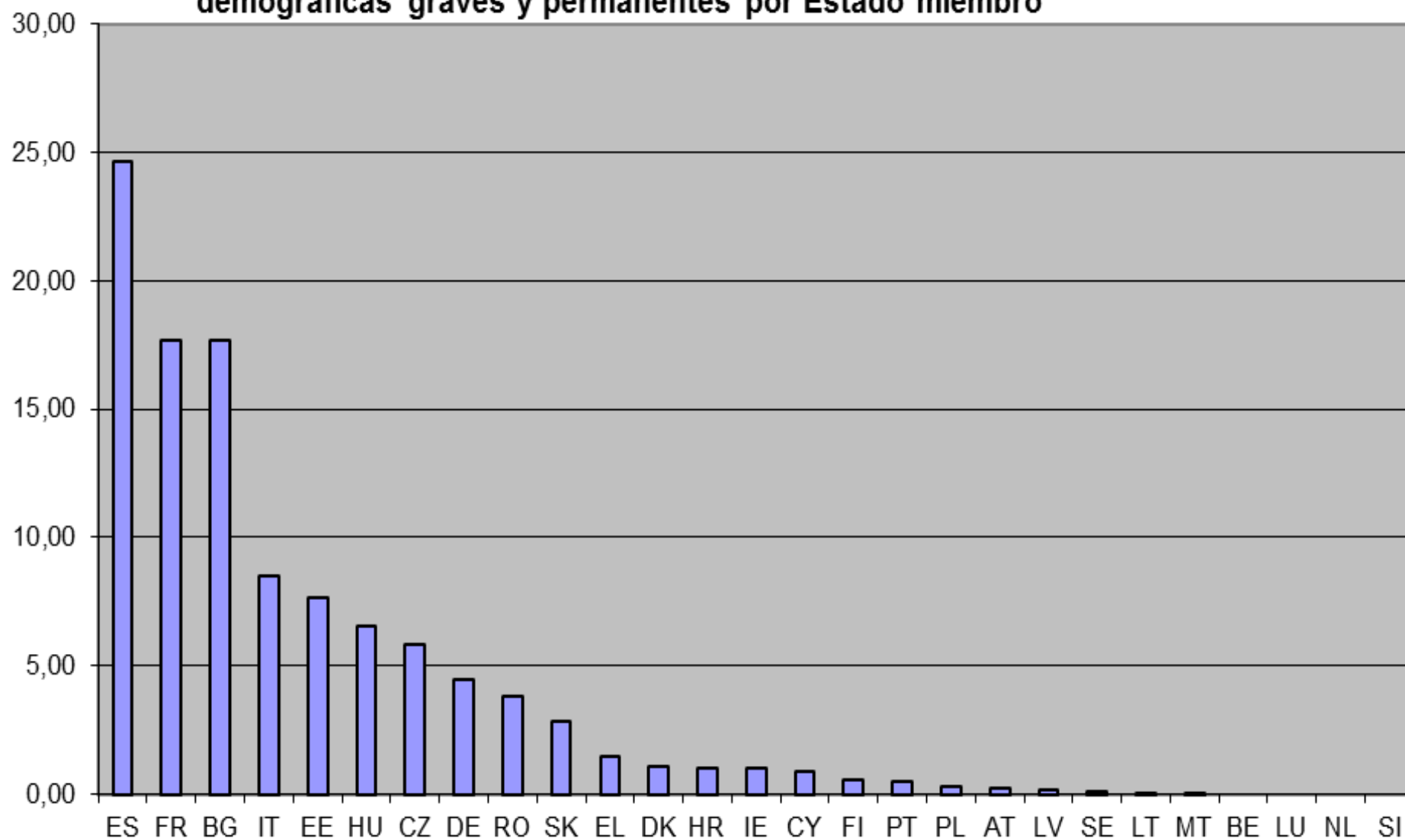
% de LAU 2 de cada Estado miembro de la UE-27 considerados zonas con desventajas demográficas graves y permanentes



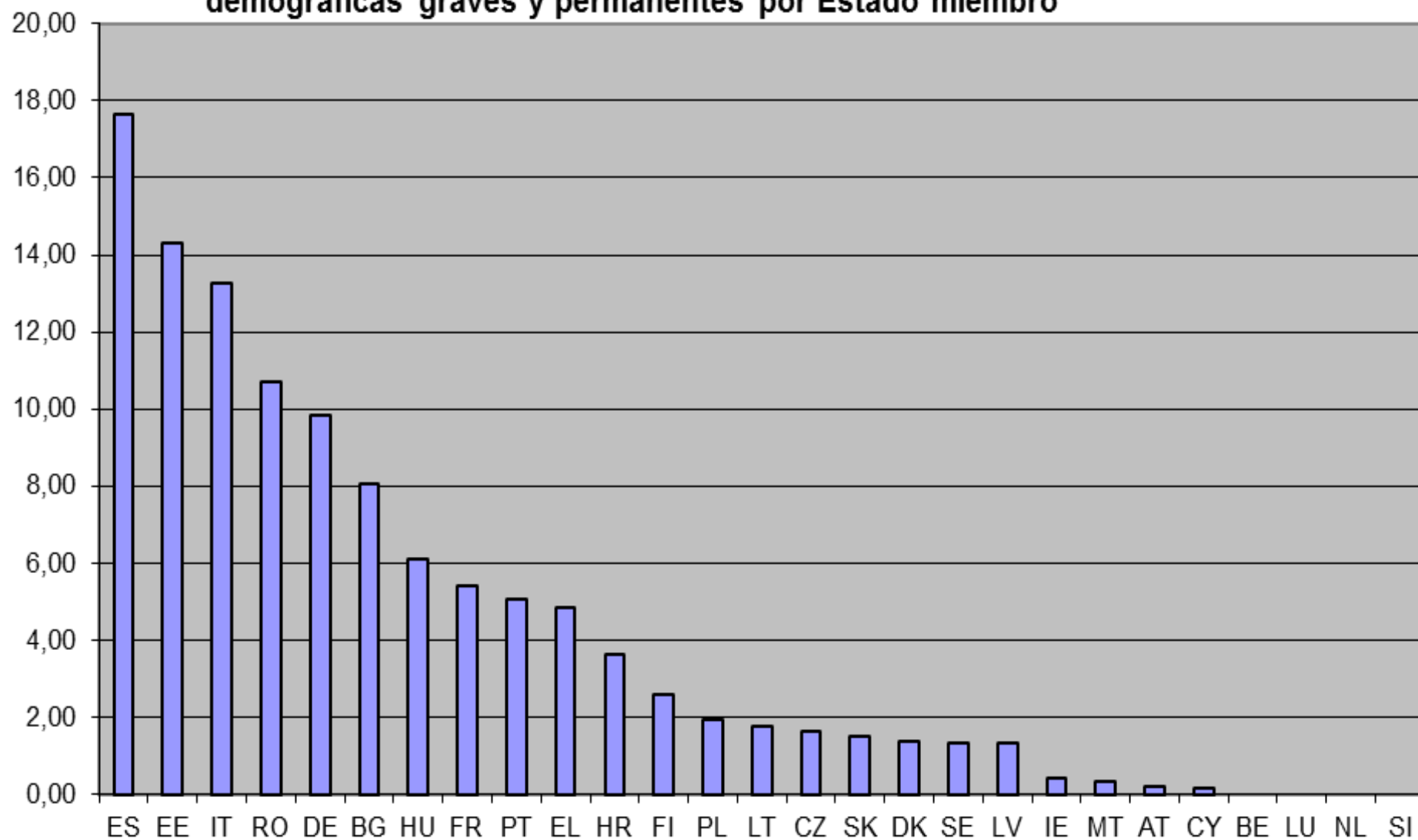
% de población de cada Estado miembro de la UE-27 que vive en zonas con desventajas demográficas graves y permanentes



% de LAU 2 de la UE-27 considerados zonas con desventajas demográficas graves y permanentes por Estado miembro



% de población de la UE-27 que vive en zonas con desventajas demográficas graves y permanentes por Estado miembro



ANEXO 2

2. ZONAS ESCASAMENTE POBLADAS (ZEP)

	NUTS 2	Hab./km2
1	Guyane	3,1
2	Övre Norrland	3,4
3	Mellersta Norrland	5,3
4	Pohjois- ja Itä-Suomi	6,4
5	Norra Mellansverige	13,1
6	Åland	18,6
7	Alentejo	23,1
8	Länsi-Suomi	23,6
9	Småland med öarna	25,0
10	Castilla-la Mancha	26,0
11	Castilla y León	26,3
12	Extremadura	26,7
13	Aragón	27,9
14	Dytiki Makedonia	29,1
15	Eesti	30,3
16	Latvija	31,8
17	Sterea Ellada	35,8
18	Ipeiros	36,9
19	Etelä-Suomi	36,9
20	Peloponnisos	37,5
21	Corse	37,9
22	Border, Midland and Western	38,2
23	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	39,2
24	Östra Mellansverige	42,4
25	Severozapaden	42,5
26	Anatoliki Makedonia, Thraki	42,7
27	Limousin	43,5
28	Lietuva	46,4

	NUTS 3	Hab./km2
1	Lappi	2,0
2	Jämtlands län	2,6
3	Norrbottnens län	2,6
4	Guyane	3,1
5	Kainuu	3,6
6	Västerbottens län	4,8
7	Licko-senjska zupanija	8,9
8	Soria	8,9
9	Pohjois-Karjala	9,3
10	Teruel	9,3
11	Dalarnas län	10,0
12	Evrytania	10,5
13	Etelä-Savo	10,6
14	Västernorrlands län	11,3
15	Pohjois-Pohjanmaa	11,5
16	Cuenca	12,1

	NUTS 3	Hab./km2
20	Vidzeme	13,4
21	Lääne-Eesti	13,6
22	Keski-Pohjanmaa	13,7
23	Kesk-Eesti	13,8
24	Baixo Alentejo	14,2
25	Huesca	14,3
26	Etelä-Pohjanmaa	14,4
27	Lozère	14,7
28	Pohjois-Savo	14,8
29	Gävleborgs län	15,5
30	Värmlands län	15,7
31	Keski-Suomi	16,5
32	Zamora	17,6
33	Alentejo Litoral	18,0
34	Beira Baixa (Beira Interior Sul)	18,2
35	Alto Alentejo	18,3
36	Gotlands län	18,3
37	Åland	18,6
38	Kurzeme	19,2
39	Fokida	19,9

- ZEP 1: NUTS 2 con menos de 50 habitantes/km2
- ZEP 2: NUTS 3 con menos de 20 habitantes/km2
- ZEP 3: NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes/km2
- ZEP 4: NUTS 3 con menos de 8 habitantes/km2

