



LA INCIDENCIA DE LA NEXTGENERATION SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA PAC Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO RURAL EN LA UE (2023-2027)

ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ¹ 

UNIVERSIDAD DE LA RIOJA
angel.sanchez@unirioja.es

SUMARIO: I. LA SITUACIÓN DEL MEDIO RURAL Y SU PROBLEMÁTICA EN LA UE. I.1. Situación del medio rural en cifras. I.2. Breve problemática del medio rural en la UE. II. LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UE. III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA. V. NORMATIVA. LEGISLACIÓN APLICABLE

RESUMEN: El sector agroalimentario tiene una gran importancia económica y social. Se trata de un sector fundamental para hacer frente al reto demográfico y para la lucha contra la despoblación rural y también para alcanzar un equilibrio territorial, así como para la propia balanza comercial. Resulta necesario el fortalecimiento del sector agroalimentario para superar las situaciones de crisis, mejorando no sólo la garantía de suministro y seguridad alimentaria, sino también los objetivos climáticos, medioambientales y de descarbonización de la economía.

PALABRAS CLAVE: Derecho agrario, Cambio climático, Transición energética y digital.

THE IMPACT OF NEXTGENERATION ON CAP FINANCING AND ITS IMPACT ON RURAL DEVELOPMENT IN THE EU (2023-2027)

ABSTRACT: The agri-food sector is of great economic and social importance. It is a key sector for addressing the demographic challenge and combating rural depopulation, as well as for achieving territorial equilibrium and for the trade balance itself. Strengthening the agri-food sector is essential to overcome crisis situations, improving not only the guarantee of food supply and security, but also the climate, environmental, and decarbonization objectives of the economy.

KEY WORDS: Agrarian law, climate change, energy and digital transition.

¹ Esta publicación se realiza en el marco del Proyecto de Investigación: PID2022-136667NB-I00. La aplicación del instrumento de recuperación de la Unión Europea: ¿un laboratorio para una mayor profundización de la política económica de la UE? Investigador principal: Prof. Dr. F. Jesús Carrera Hernández. Catedrático de Derecho internacional Público. Entidad financiadora: Ministerio de Ciencia e Innovación (Reino de España).

I. La situación del medio rural y su problemática en la UE

I.1. Situación del medio rural en cifras

Las áreas rurales de la UE representan en torno a unos 340 millones de hectáreas, que supone un 80% de la superficie UE.

En ese territorio vive el 30% de la población de la UE, que mayoritariamente sobrepasa los 50 años. Esta población está masculinizada, tiene menos nivel de renta que la urbana, con dificultades de acceso a los servicios públicos: sanidad, educación... cuenta con menos dotación de equipamiento y de infraestructuras y tiene más precariedad laboral.

I.2. Breve problemática del medio rural en la UE

La UE tiene presente la importancia que tienen las zonas rurales. En ellas se desarrolla la actividad agraria que abastece de alimentos a la población, es decir, garantiza la seguridad alimentaria, se gestiona el medioambiente, la biodiversidad, y por último, en el medio rural se alberga la mayor parte del patrimonio ambiental y una parte significativa del patrimonio histórico y cultural de la UE.

Por todo ello, la UE no se puede permitir que sus zonas rurales estén despobladas. El medio rural necesita de protección debido a la siguiente problemática:

1º. La vulnerabilidad del sector agroalimentario.

Estamos ante un sector estratégico vulnerable que sufre abandono, no sólo, que también, por la estacionalidad de los mercados, rigidez de la demanda y el aumento de los precios de los insumos, sino que además padece el envejecimiento de los productores agrarios y de otros trabajadores del campo. Es necesario que se incorporen al campo jóvenes y mujeres y que no abandonen el medio rural.

2º. La problemática del desempleo, principalmente entre los jóvenes y las mujeres. Se les debe apoyar a estos colectivos para su incorporación a la actividad agraria y otras actividades como son la transformación de los productos –industrias agroalimentarias rurales–, el turismo rural, la artesanía, y en otras actividades de protección del medio natural y cultural.

3º. La necesidad de infraestructuras y servicios para fijar la población al medio rural.

Me refiero a las telecomunicaciones: internet, banda ancha que facilite la digitalización de las actividades productivas y la posibilidad del comercio electrónico, la Administración electrónica, la provisión de servicios de educación, sanidad, teletrabajo...

La Infraestructura de regadío, aguas para riego de las fincas; la infraestructura de aguas de boca, redes de alcantarillado, depuradoras de aguas residuales... muchas están deterioradas y hay que reponerlas; las infraestructuras para suministro de energía –eléctrica, gas...–, modernizándolas para evitar cortes y averías; y por último, las infraestructuras viarias, mejorando el estado de las vías, carreteras y su mantenimiento.

4º. Los problemas de acceso a los Servicios Públicos o de proximidad: farmacias, tiendas de alimentos, bancos, servicios postales, transportes públicos –vg. Bus–, servicios sanitarios, educativos... En las zonas rurales se ha de disponer de los servicios básicos como sanidad y educación obligatoria.

Muchos de estos servicios se han digitalizado y crean problemas en las zonas rurales: Ausencia de internet en las zonas rurales-Brecha digital. Además, hay personas que por su edad o nivel educativo desconocen el uso de las nuevas tecnologías.

En cuanto al transporte público –vg. el autobús colectivo– que debe proporcionar movilidad a la población, ya que no toda la población tiene vehículo propio.

Existe una gran necesidad de movilidad de la población, sobre todo las personas más mayores y la población juvenil, por lo que necesitan de un transporte público con más flexibilidad horaria adaptada a la demanda, que sea asequible económicamente.

5º. Problemas de conservación del Patrimonio.

Por una parte, está el patrimonio Histórico y Cultural. Hay que gestionar la conservación de un ingente patrimonio histórico artístico que afirma las distintas identidades territoriales.

Por otra parte, se encuentra el patrimonio Natural: la biodiversidad: agua, suelo y otros recursos naturales. Se precisa, vg: un aprovechamiento sostenible de los recursos agropecuarios y forestales, conservar las razas autóctonas y variedades locales y producir con menos recursos y con buenas prácticas agrarias.

II. La necesidad de intervención de las políticas públicas de desarrollo rural en la UE

Dada la importancia del medio rural para la UE, queda justificado que éste no quede en manos del mercado, sino que sea precisa la intervención de los poderes públicos, a través de Políticas Públicas de Desarrollo Rural para así apoyar institucionalmente a las zonas rurales y, de esta manera, poder resolver sus problemas específicos.

La UE no acepta que el medio rural se vacíe y se abandone. La Sociedad necesita que el campo garantice el abastecimiento alimentario de calidad y que se revierta el deterioro del medio ambiente, de los recursos naturales.

El mercado por sí sólo no es capaz de solucionar los susodichos problemas expuestos.

Por un lado, no garantiza bienes y servicios ambientales para la sociedad, que además no tienen precio.

Por otro lado, el mercado no va más allá de la producción agroalimentaria y de su comercialización, pero hay que valorar otros bienes y servicios que el medio rural proporciona a la Sociedad, como son, entre otros, la conservación de un patrimonio natural e histórico-cultural.

Por todo ello, las políticas públicas de Desarrollo Rural son necesarias en la UE para dotar de los medios necesarios que permitan al medio rural desempeñar sus funciones económicas, sociales y medioambientales.

La UE tiene como objetivo político dotar de recursos al medio rural para alcanzar los fines diseñados en su política de Desarrollo Rural y que se resumen en:

1. Calidad y seguridad alimentaria.
2. Dotar a las zonas rurales de las infraestructuras y servicios necesarios para diversificar la actividad económica rural, mantener vivo el medio rural y ofrecer calidad de vida a la población rural.
3. Conservar el patrimonio Natural (protección del medio ambiente con una gestión sostenible de los recursos naturales, biodiversidad, paisaje, acción por el clima...) y el patrimonio Histórico-Cultural, legado histórico riquísimo en la UE.
4. Generar nuevas fuentes de renta y empleo, revitalizando el tejido económico y social que acabe con el proceso de emigración del campo –vaciado del medio rural–, evitando la despoblación y combatir la pobreza.

Precisamente, el Desarrollo Rural significa un medio rural vivo, con infraestructuras y servicios que aseguren la diversificación económica, sostenibilidad, empleo y calidad de vida. El Desarrollo Rural no es solo, que también, crecimiento económico, es, sobre todo, un proceso de cambio de las estructuras dirigidas a la mejora de los factores económicos, sociales, ambientales y culturales de un territorio.

Así, la Política Agraria Común (PAC) –desde sus orígenes en 1962–, se ha ido adaptando a los retos y necesidades del sector agrario y del mundo rural a través de sucesivas reformas.

La PAC, actualmente, tiene 2 pilares:

El primer pilar consiste en el apoyo a las rentas agrarias y medidas de mercado. El segundo pilar, el Desarrollo Rural para mejorar la sostenibilidad del medio rural, apoyando su viabilidad y vitalidad a través de financiación y otras acciones de apoyo al mismo.

La reciente reforma del año 2021 ha propiciado la entrada en vigor de 3 nuevos Reglamentos UE: el Reglamento 2115/2021 de planes estratégicos de la PAC; el Reglamento 2116/2021 de financiación, gestión y seguimiento de la PAC y el Reglamento 2117/2021, sobre organización común de los mercados de los productos agrarios.

Estos reglamentos pretenden la consecución de resultados concretos vinculados a 3 objetivos generales:

El primero de los objetivos consiste en fomentar un sector agrario inteligente, competitivo, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria. Se trata de aumentar la competitividad del sector agrario y de reforzar la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la acción por el clima. Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima. Además, se pretende fortalecer el tejido socio económico de las zonas rurales con un desarrollo equilibrado de la economía del medio rural.

La contribución de la PAC a los objetivos de Desarrollo Rural, para el periodo 2021-2027, está respaldada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural –FEADER– y asciende a 95.500 millones de €, de los 387.000 millones de € que se destinan durante ese periodo a la PAC.

Los Estados miembros de la UE ejecutarán la financiación del FEADER a través de sus propios Programas de Desarrollo Rural –PDR– que están cofinanciados por los presupuestos nacionales. Esos Programas de Desarrollo Rural se elaboran a escala nacional o regional. Esos PDR son aprobados y supervisados por una Institución UE: La Comisión

Cada PDR ha de perseguir al menos 4 de las seis prioridades de los fondos FEADER:

1. Promover la transferencia de conocimiento y la innovación en el sector agrario de las zonas rurales para modernizarlo y digitalizarlo. Fomentar el aprendizaje y la formación profesional, transfiriendo conocimientos e innovación y digitalización. Fomentar servicios de asesoramiento y gestión de las Explotaciones Agrarias.
2. Mejorar la viabilidad y competitividad de la actividad agraria y de las Explotaciones Agrarias con tecnologías innovadoras y gestión sostenible de los bosques, modernización y relevo generacional.
3. Promover la organización eficiente de la cadena alimentaria, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario (Seguros agrarios ante los desastres naturales, catástrofes climáticas). Los productos agrarios primarios han de ser competitivos, mejorando el desarrollo de los productos de calidad con indicaciones geográficas – Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas– y la producción ecológica. Mejorar la comercialización de los productos.
4. Promover la eficiencia de los recursos, apoyando el cambio a una economía agraria hipocarbónica y adaptada a los cambios climáticos.
5. Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas relativos a la agricultura, ganadería y a la silvicultura. Restaurar la biodiversidad, gestionar adecuadamente el agua, prevenir la erosión de los suelos, reducir la emisión de gases efecto invernadero.

Hay que hacer un uso de los recursos eficiente y resistente al cambio climático usando fuentes renovables de energía y captación de carbono.

6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, creando empleo, fomentando la diversificación económica de la zona rural (turismo, artesanía, ocio...) y creando empresas agroalimentarias rurales con acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

Ayudar a la creación de Explotaciones Agrarias y nuevas empresas rurales para los jóvenes y las mujeres.

Promover la inversión en servicios básicos y en infraestructuras en energías renovables para ahorrar energía, infraestructura de banda ancha, infraestructuras turísticas, y servicios básicos para la población: sanidad, educación, transporte, cultura...

Promover las inversiones en restaurar el patrimonio Natural e Histórico, con la conservación, por ejemplo, de edificios y otras instalaciones.

Desarrollar la foresta, los bosques y el mantenimiento agroforestal, prevención de incendios y desastres naturales, inversión en tecnología forestal y comercialización de productos forestales y planes de ordenación forestal.

Por último, realizar pagos compensatorios a zonas que se enfrentan a limitaciones naturales para producir y vivir como es el caso de las zonas de montaña.

III. Conclusiones

Todo lo expuesto, me llevan a finalizar con las siguientes reflexiones conclusivas:

Primera.- La política de Desarrollo Rural de la UE viene determinada por el interés de la comunidad en el medio rural.

La legitimidad del apoyo al medio rural a través de las Políticas Públicas de Desarrollo Rural está ligada a su función social: seguridad alimentaria, protección del Patrimonio Natural e Histórico-Cultural.

Revitalizar la estructura del medio rural no es posible sin la intervención de los poderes públicos mediante Políticas Públicas de Desarrollo Rural

Segunda.- Un medio Rural vivo, exige la fácil circulación de personas, mercancías e información para lo cual hay que atender las necesidades de infraestructuras en vías de comunicación, transportes, telecomunicaciones –conexión a internet-. Es preciso dotar al mundo rural de todos los servicios vitales necesarios, haciendo a las zonas rurales atractivas para vivir.

Tercera.- Hay que conservar el Patrimonio Natural (gestión sostenible de los recursos agua, suelo, biodiversidad...) y el Patrimonio Histórico-Cultural (riquísimo patrimonio histórico de nuestra civilización europea).

Cuarta.- Por último, hay que generar nuevas fuentes de renta y empleo a través de una diversificación de la economía rural. Además del sector productivo agrario, hay que potenciar industrias agroalimentarias, el turismo rural...

El Desarrollo Rural tiene que significar, crecimiento económico, bienestar social y protección medioambiental y cultural, de lo contrario no será Desarrollo Rural.

IV. Bibliografía

AMAT LLOMBART, P., La futura Política Agrícola Común post 2020 y algunas novedades en el Derecho Agrario europeo y español, en CAZORLA, M.J., PÉREZ, A.M., PAÑOS, A. y MARTÍNEZ, N. (Coords.), *Estudios de Derecho Agrario*, Dykinson, Madrid, 2020.

- BOLAÑOS CÉSPEDES, F.I. Y CORRALES SOLÍS, M.E., *Manual de Derecho Agrario y Desarrollo Rural*, Vol. I, (Teoría general del Desarrollo Rural e Institutos de Derecho Agrario Sustantivo), Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 2023.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., Reconocimiento jurídico al trabajo de la mujer rural en la actividad agraria familiar, en CAZORLA, M.J., PÉREZ, A.M., PAÑOS, A. y MARTÍNEZ, N. (Coords.), *Estudios de Derecho Agrario*, Dykinson, Madrid, 2020.
- COSIALLS UBACH, A.M., La retirada de tierras y los valores paisajísticos, AMAT, P. (Dir.), *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- COSIALLS UBACH, A.M., Objeto y ámbito de la política de desarrollo rural: una visión a largo plazo, en MUÑIZ, E. (Dir.), *Las necesarias reformas legislativas de la nueva política agraria: especial referencia a Castilla y León*, 2024, págs. 383-419.
- MUÑIZ ESPADA, E., Desarrollo Rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de la agricultura, en AMAT, P. (Dir.), *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., *El Desarrollo rural en la legislación española*, *Rivista di Diritto Agrario*, 88 (3), 2004.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., La agricultura de conservación en la legislación española, en AMAT, P., (Dir.), *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- VATTIER FUENZALIDA, C., Modernización de las Explotaciones Agrarias y desarrollo rural: una reflexión sobre el Derecho Agrario a finales del S. XX, *Revista general de Legislación y Jurisprudencia*, nº.6, 1999, pp. 695-710.
- VATTIER FUENZALIDA, C., Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible, en AMAT, P., (Dir.), *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

V. Normativa. Legislación aplicable

Reglamentos comunitarios

- [Reglamento \(UE\) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo 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) nº 1305/2013 y (UE) nº 1307/2013.
- [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2021/2290 de la Comisión de 21 de diciembre de 2021](#) por el que se establecen normas sobre los métodos de cálculo de los indicadores comunes de realización y de resultados establecidos en el anexo I Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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) nº 1305/2013 y (UE) nº 1307/2013.
- [Reglamento \(UE\) 2020/2220 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020](#) por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº 1305/2013, (UE) nº 1306/2013 y (UE) nº 1307/2013 en lo que respecta a sus recursos y a su aplicación en los años 2021 y 2022 y el Reglamento (UE) nº 1308/2013 en lo que respecta a los recursos y la distribución de dicha ayuda en los años 2021 y 2022.

- [Reglamento \(UE\) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo 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.
- [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2022/1173 de la Comisión de 31 de mayo de 2022](#) por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común.
- [Reglamento Delegado \(UE\) 2022/1172 de la Comisión de 4 de mayo de 2022](#) por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común y la aplicación y el cálculo de las sanciones administrativas en el marco de la condicionalidad.
- [Reglamento Delegado \(UE\) 2022/126 de la Comisión de 7 de diciembre de 2021](#) por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos adicionales para determinados tipos de intervención especificados por los Estados miembros en sus planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027.
- [Reglamento \(UE\) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo 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.
- [Reglamento \(UE, EURATOM\) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020](#) por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

Accede a toda la información referente a la [Política Agrícola Común 2023-2027 y el Plan Estratégico de España en la web del MAPA](#).

La **última reforma de la PAC finalizó en diciembre de 2021** con la publicación de:

- [Reglamento de Planes Estratégicos de la PAC](#) Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo 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.o 1305/2013 y (UE) n.o 1307/2013.
- [Reglamento de financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC](#) Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo 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.o 1306/2013.
- [Reglamento sobre la organización común de mercados de los productos agrarios](#) Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 que modifica los Reglamentos (UE) n.o 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.o 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.o 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.o 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.