



*European Network for
Rural Development*

**Grupo de Trabajo Temático 1: Tratamiento de
especificidades territoriales y necesidades en programas
de desarrollo rural**

GTT1 - Informe resumido

Punto de contacto de la REDR

17 de febrero de 2011



Connecting Rural Europe

El Grupo de Trabajo Temático 1

La REDR ha establecido Grupos de Trabajo Temático (GTT) que llevan a cabo análisis específicos sobre la base de los programas de desarrollo rural actuales, centrándose en prioridades temáticas específicas. Al trabajar sobre la base de un mandato específico, proporcionan un análisis en detalle de la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE y contribuyen a la comprensión y la difusión de los conocimientos técnicos y las experiencias, y a mejorar su efectividad. A partir de octubre de 2010, se han establecido GTT sobre los siguientes temas:

- GTT1: Tratamiento de especificidades territoriales y necesidades en programas de desarrollo rural
- GTT2: Conexiones entre agricultura y economía rural en términos más generales
- GTT3: Bienes públicos e intervención pública
- GTT4: Mecanismos de reparto de la política de desarrollo rural de la UE

El objetivo general del **GTT1** consiste en contribuir, a través de un análisis relevante y de la difusión de los resultados, a un tratamiento eficiente de las especificidades territoriales y necesidades de los Programas de Desarrollo Rural (PDR), así como a un desarrollo más equilibrado de las zonas rurales de toda Europa.

Basándose en un plan de trabajo definido previamente, el Grupo realizó su trabajo analítico en 3 pasos:

El paso 1 analizó cómo los Estados miembros de la UE han definido o seleccionado zonas rurales en sus PDR para el periodo de programación 2007-2013 y qué clase de indicadores y definiciones han utilizado para este propósito.

El paso 2 se centró en el asunto de la demarcación y la complementariedad entre diferentes fondos nacionales y de la Unión Europea en relación con el cumplimiento de las necesidades de desarrollo de las zonas rurales y la selección de territorios específicos para la aplicación de medidas y recursos con el fin de satisfacer las necesidades identificadas.

El paso 3, el resultado final del trabajo analítico, implica la elaboración de un informe general en el que se unen diversos elementos (incluidas las variaciones y las coincidencias significativas) en relación a:

- acercamientos nacionales a la definición de zonas rurales;
- el análisis de las necesidades y especificidades territoriales;
- la selección de medidas respecto a dichas especificidades y necesidades;
- estrategias para la demarcación y complementariedad entre los PDR y otros instrumentos nacionales y comunitarios.

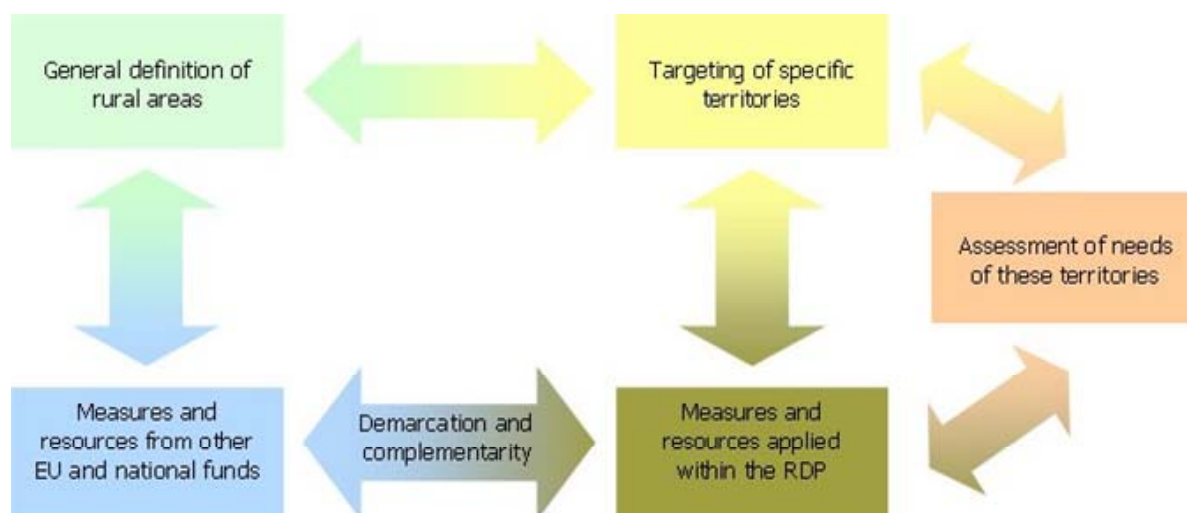
Teniendo en cuenta lo anterior, el informe del paso 3 finaliza proporcionando un borrador con los componentes esenciales de una tipología revisada de zonas rurales y un conjunto revisado de los indicadores de base.

A partir del otoño de 2010 se han estado desarrollando varios «productos» basados en el análisis y los resultados del trabajo analítico para su difusión generalizada y debate entre las partes interesadas de la REDR.

1. Introducción

El enfoque conceptual empleado en este trabajo se centra en las relaciones, dentro de cada PDR revisado, entre cinco elementos (Diagrama 1), principalmente: la definición de zonas rurales con fines del PDR; la especificación de las necesidades y la selección de territorios específicos; medidas y recursos del PDR aplicadas para satisfacer dichas necesidades; medidas y recursos de otros fondos de la UE/nacionales aplicados para satisfacer las necesidades del desarrollo rural y el enfoque adoptado en materia de demarcación y complementariedad entre el PDR y dichos fondos.

Diagrama 1: Relación entre elementos dentro de cada Programa de Desarrollo Rural



Los Estados miembros o las regiones están obligados a definir las zonas rurales con el fin de delinear el territorio al que se pueden aplicar ciertas medidas del PDR. Asimismo, en respuesta a las prioridades políticas de la UE, nacionales o locales, podrán definir territorios «especiales» (por ejemplo, Natura 2000, ZMF, zonas GAL), evaluar sus necesidades de desarrollo y aplicar (en estos territorios exclusivamente o también en otras zonas rurales) medidas del PDR específicas. Además, dichos territorios especiales pueden ser los «receptores» de una pequeña o amplia variedad de medidas del PDR. Por último, las zonas rurales también se benefician de la intervención política asociada con otros fondos de la UE (por ejemplo, FEDER, Fondo de Cohesión, FSE, FEP, Life+, etc.) o nacionales. De ahí que la evaluación de la selección eficiente de las necesidades territoriales de desarrollo debería tener en cuenta estas medidas y recursos (no FEADER). En este contexto, los asuntos de demarcación¹, solapamiento² y complementariedad³ entre las intervenciones financiadas por medio de herramientas de desarrollo diferentes y su gestión son de una importancia significativa, ya que pueden determinar en gran medida la eficacia de la política.

Este informe presenta un resumen de dicho análisis. La sección 2 presenta los hallazgos sobre la variedad de definiciones que se han empleado para especificar las zonas rurales con el fin de sus PDR. La sección 3 informa sobre cómo se trata la demarcación y la complementariedad entre las medidas y recursos específicos al FEADER, otros fondos de la UE y nacionales, mientras que la sección 4 hace referencia a una serie de estudios de casos y presenta definiciones territoriales específicas, necesidades de desarrollo y la aplicación de medidas para satisfacer dichas necesidades. Basándose en este análisis, la sección 6 presenta los hallazgos principales sobre la claridad y la coherencia de la definición territorial, la selección de medidas y complementariedad, destaca elementos de las prácticas relevantes y especifica las implicaciones conceptuales. Finalmente, la sección 6 sugiere componentes

¹ Claridad en la separación entre los fondos del FEADER y otros de la UE o nacionales en lo relativo a la aplicación territorial, tipos de proyecto y beneficiario que recibe la ayuda.

² Potencial de aplicación de más de un fondo en el mismo tipo de zona, proyecto y beneficiario.

³ Sinergia de la acción de desarrollo específica para dos o más fondos aplicados a un territorio en particular.

esenciales para una tipología revisada de las zonas rurales, así como un conjunto revisado de indicadores de base.

2. Definición de zonas rurales para los PDR de 2007-2013

Con el fin general del PDR, la Comisión Europea ofreció a los Estados miembros la posibilidad de utilizar dos indicadores de base «horizontales» para definir las zonas rurales:

- La definición de la OCDE de tres categorías diferentes de regiones (Predominantemente rural, Significativamente rural y Predominantemente urbana) de acuerdo con la proporción de la población de la región que vive en municipios con menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado.
- La importancia de las zonas rurales (tal y como aparece en la definición de la OCDE), como muestran cuatro factores, principalmente los porcentajes de territorio nacional, población, VAB y empleo ubicado en dichas zonas rurales.

Paralelamente, se permitió a los Estados miembros adoptar su propia definición de rural, modificar la tipología de la OCDE o utilizar una definición alternativa como base, siempre y cuando facilitasen la explicación para dicha elección. La investigación de una muestra de 23 PDR nacionales y 12 regionales (en representación de 27 Estados miembros de la UE) arrojó los siguientes hallazgos: i) la definición de la OCDE sin modificar solo se utilizó en 4 PDR nacionales y 2 regionales; ii) se utilizó la definición de la OCDE modificada en 5 PDR nacionales y 2 regionales; iii) se utilizaron definiciones alternativas de zonas rurales en 20 PDR nacionales y 2 regionales. Aquí, es conveniente mencionar que la elección del enfoque de la definición no es necesariamente homogénea dentro de los Estados miembros (por ejemplo, los *Länder* alemanes; España). Por lo tanto, esta investigación ha demostrado que en la gran mayoría de los casos, la definición de la OCDE se modificó o fue «descartada». Algunos de los motivos para justificar dicha elección son: la capacidad «limitada» (en varios casos) de la definición de la OCDE para retratar la heterogeneidad rural; el deseo de contar con una distinción más relevante (a nivel nacional) entre zonas rurales y urbanas; un compromiso con definiciones nacionales previas, y el deseo de utilizar una herramienta más coherente para la identificación de necesidades de desarrollo específicas en cada área. Asimismo, otros motivos menos «explícitos» incluyen el objetivo de extender la elegibilidad de los terrenos agrícolas y forestales a todo el espectro de las medidas de desarrollo rural.

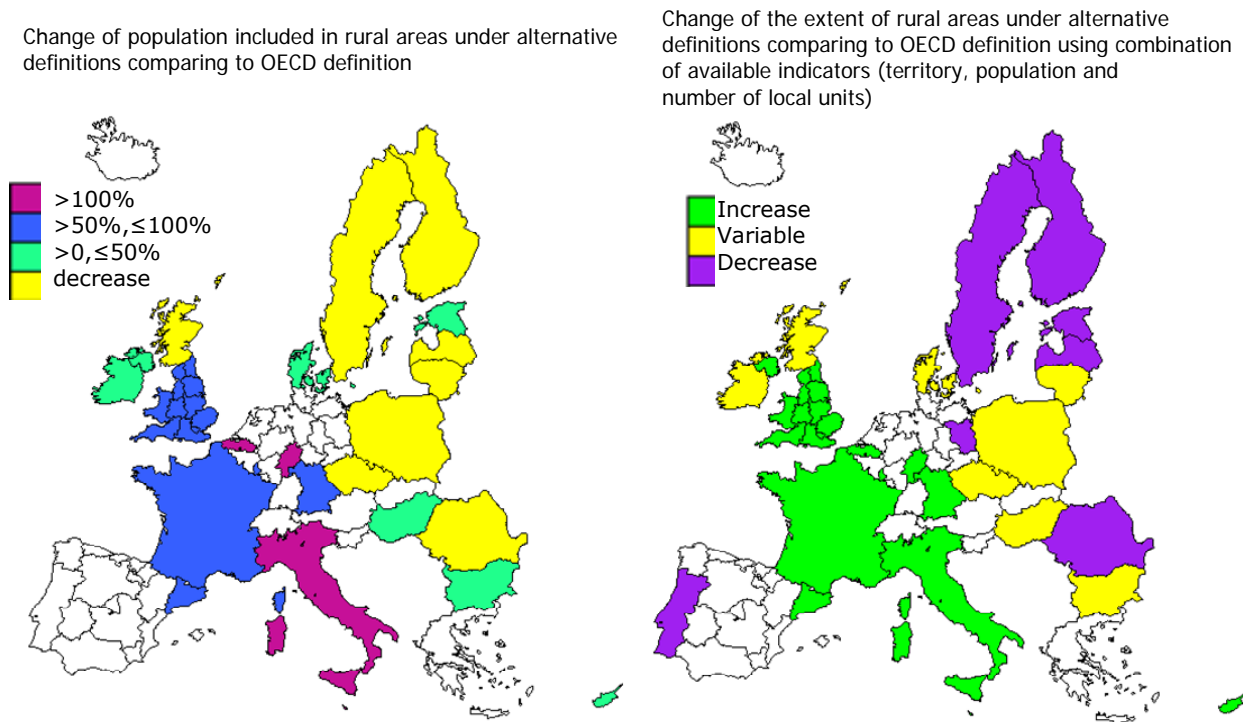
Los principales enfoques a la definición de la OCDE modificada incluyen criterios como el umbral de densidad de población, el tamaño del área administrativa a la que se aplicó la definición y las adaptaciones para adecuarse a las prioridades o criterios nacionales en materia de política (por ejemplo, la exclusión de ciudades grandes o la inclusión de municipios pequeños). Además, no todos los países/regiones que utilizan la definición de la OCDE (modificada o no) han establecido una distinción entre los tres tipos de zonas especificadas por la OCDE.

Detrás de las razones oficiales ofrecidas para justificar el uso de definiciones de zonas rurales alternativas, es imposible ignorar la gran variación existente en los conceptos de ruralidad entre los Estados miembros. Dicha variación puede atribuirse a factores «determinantes» (basados en los indicadores) como la densidad de población, el tamaño de las comunas o municipios (considerablemente diferentes entre países y regiones), lejanía y accesibilidad, zonas rurales y periurbanas, en los países en los que la emigración de las ciudades lleva a las personas a vivir en lugares que consideran aún rurales, la estructura de la ocupación del suelo, etc. Otros factores están más relacionados con la política, incluidas las zonas con necesidades de desarrollo específicas que pueden satisfacer los PDR; o mostrar un intrincado mosaico de zonas, definidas por referencia a múltiples factores.

Por último, varios Estados miembros o regiones han utilizado una combinación de dichos factores para identificar una graduación de las zonas. El motor de este proceso fue el intento de identificar las zonas

con unas necesidades y prioridades en materia de política claras. A menudo, dichas graduaciones incluyen zonas urbanas, pero también identifican (de manera específica en cada país/región) diferentes tipos de zonas rurales. Algunas de estas se aproximan a la distinción tripartita de la OCDE. La modificación de la definición de la OCDE y el uso de definiciones alternativas han dado como resultado un aumento notable en la proporción del territorio y la población nacional clasificados como rurales. De media, dichos aumentos varían entre el 8% y el 10% del territorio nacional, y entre el 9% y el 20% de la población respectivamente. Sin embargo, en algunos casos (por ejemplo, Italia, Hessen, Flandes, Malta) los aumentos son mucho mayores.

Figura 1: Cambio del alcance de las zonas rurales de acuerdo con definiciones alternativas



3. Demarcación y complementariedad

Las distinciones temáticas y geográficas entre fondos de la UE diferentes proporcionan una amplia base para la demarcación. Los Estados miembros deben cumplir con esto a la hora de desarrollar sus propios programas. Sin embargo, el ámbito de fondos diversos puede tener en cuenta un grado justo de solapamiento en lo relativo a la zona geográfica, tipo de proyecto o beneficiario al que se puedan aplicar. El potencial solapamiento permite que los Estados miembros y/o regiones busquen la complementariedad entre fondos a la hora de satisfacer las necesidades de desarrollo rural.

Este análisis ha mostrado una amplia variación hasta tal punto que los distintos Estados miembros/regiones han utilizado el potencial de complementariedad, tanto en términos generales como en relación con territorios rurales específicos definidos. De hecho, parece existir una gran conciencia del potencial de complementariedad entre el FEADER y otros fondos o programas importantes a la hora de satisfacer las necesidades rurales. Casi todos los 35 PDR investigados indican la expectativa de ayuda (adicional) a las zonas rurales por parte del FEDER, el FSE y el FEP, y (si corresponde), el Fondo de Cohesión y (en menor grado) el programa LIFE+ y otros. Asimismo, existen ejemplos de PDR (por ejemplo, República Checa, Grecia, Rumanía) en los que se indica que se espera que todas las herramientas de financiación arriba mencionadas contribuyan al desarrollo rural.

Respetar el principio de evitar la doble financiación implica que debería acompañarse con una declaración de complementariedad entre fondos por parte de otro en lo relativo a la demarcación. La mayoría de los PDR examinados tienen en cuenta un solapamiento territorial entre el PDR y otros

fondos, mientras que la demarcación está relacionada principalmente con los tipos de proyecto o el beneficiario. Este énfasis es particularmente fuerte para el FEDER y el Fondo de Cohesión. En consecuencia, la gran mayoría de los PDR tienen en cuenta potenciales solapamientos, especialmente en términos de territorio (24 de cada 35) y tipo de proyecto (24) y menos en términos de beneficiario (11).

Varios PDR examinados establecen que otros fondos de la UE proporcionan medidas complementarias a las del FEADER. De forma indicativa, se espera que el FEDER (el fondo más citado) proporcione fondos en ámbitos políticos que ya han sido seleccionados por el FEADER, como accesibilidad, diversificación económica, mejoras medioambientales, calidad de vida y prevención de riesgos. El Fondo de Cohesión apoya acciones complementarias sobre medio ambiente y transporte, mientras que el FSE proporciona acciones sobre formación.

Se intenta la gestión de la complementariedad a través de la coordinación nacional o regional y/o la integración en la programación y en la ejecución a nivel «más» local. La coordinación de fondos se especifica como un proceso político deseado en diversos documentos estratégicos, así como en programas operativos cofinanciados por el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, etc. En más detalle, los PDR aquí examinados describen los mecanismos mediante los cuales se alcanza dicha coordinación. Esto puede incluir ministerios específicos, comisiones interministeriales o representación mutua en comisiones de control, y a nivel local, consejos de administración local o mecanismos de entrega conjuntos. En la mayoría de los casos, la coordinación se controla a nivel central. No obstante, en algunos casos los Estados o las regiones delegan la coordinación (y a veces incluso la entrega y la programación integrada) a las autoridades locales o incluso a los GAL. Dicha elección supone «admitir» con bastante claridad que una adaptación efectiva de las medidas y los recursos de fondos diferentes a las necesidades de los territorios específicos se puede alcanzar con mayor efectividad a nivel local. Algunos ejemplos de integración local incluyen a los Países Bajos, donde los GAL desempeñan una función de coordinación activa que puede incluir un refinamiento posterior de los criterios de demarcación del PDR; Dinamarca, donde los GAL en solitario pueden establecerse para gestionar las acciones del FEADER y el FSE; e Irlanda, donde los grupos locales del Leader facilitan la integración de las medidas del FEADER y las medidas específicas de los programas nacionales. Por último, cuando una integración local «completa» no es posible, se busca una gestión local de la demarcación con el fin de evitar la doble financiación y detectar sinergias.

4 Territorios, necesidades y medidas

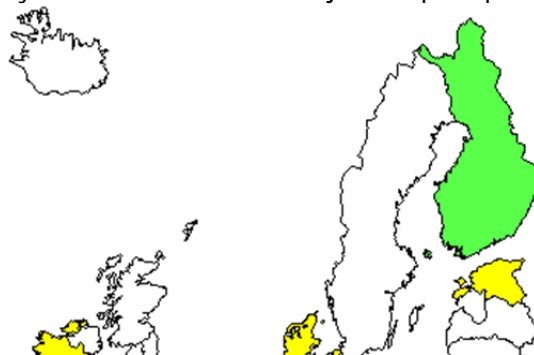
La investigación de los 35 PDR arriba mencionada mostró que los países o las regiones utilizan una amplia variedad de definiciones territoriales para seleccionar sus medidas. Dichas definiciones se han agrupado en 15 categorías, que se pueden dividir principalmente en dos bloques generales:




- a) Aquellas con un enfoque principalmente sectorial en la conservación agrícola, forestal o medioambiental, incluidas principalmente en los Ejes 1 y 2 del FEADER. Esto incluye, por ejemplo, las zonas desfavorecidas, las zonas de protección Natura 2000, los bosques protegidos y las zonas vulnerables a los nitratos.
- b) Aquellas con un enfoque principalmente territorial y que pueden estar incluidas en los Ejes 3 y 4 del FEADER.

Para comprender mejor cómo evalúan los Estados miembros y las regiones las necesidades territoriales y seleccionan las medidas, se presentan 19 estudios de casos. Estos estudios de casos se centran en seis tipos principales de territorio, tres de los cuales han sido extraídos del conjunto «principalmente sectorial» descrito anteriormente, y los otros tres del conjunto «principalmente territorial».




Figura 2 Distribución de los estudios de casos

Punto de partida principalmente sectorial



	Zonas montañosas desfavorecidas
	Zonas desfavorecidas distintas de montañosas
	Natura 2000 y tierras agrícolas con valor medioambiental

Punto de partida principalmente territorial

	Zonas de desarrollo específico
	Zonas rurales elegibles para las medidas del Eje 3
	Zonas GAL

Cada estudio de casos investigó con minuciosidad los elementos de la tabla 1; comenzando por la definición general de zonas rurales y la definición de los territorios, y terminado por las evaluaciones de la coherencia dentro de la secuencia de pasos completa de la selección territorial.

Tabla 1: Definiciones de territorios específicos y sus relaciones con la definición de rural general

<i>the unit: number of cases</i>	Territorial issue	Mountain	LFA other than mountain	Natura 2000 and Envi. valuable land	Specific development areas	RA eligible for Axis 3 measures	LAG areas	Total
#	case studies	2	3	3	3	3	5	19
Delimitation/pr esentation method	textual description	2	3	1	3	2	4	15
	administrative or other boundaries		1	3	1	2	1	8
	maps	2	2	2	3	3	1	13
Clarity of delimitation	rather poor				1	1		2
	rough but convincing		2	1		1	2	6
	detailed and convincing	2	1	1	2	1	2	9
clarity of presentation	rather poor				1		1	2
	rough but convincing	1	1	3	1	1	1	8
	detailed and convincing	1	2		1	2	2	8
Link to the general definition of RA	No clear		2	3			2	7
	subordinated to RA def.	2	1		3	3	1	10
	Exceeding beyond						2	2
Average level of coherence within whole sequence of steps of territorial targeting		2	2.5	2.4	2.1	2.3	2.4	2.3

Note: Average level of coherence - average score, the rest - number of cases

Tal y como se muestra en la tabla 1, la mayoría de los territorios en los estudios de casos se delimitan y presenta con un nivel de claridad bueno o razonable. Más de dos tercios de los territorios recibieron prioridad en sus respectivos PDR. Todas las «Zonas de desarrollo específico» y las «Zonas elegibles para las medidas del Eje 3» muestran que es obvio que el territorio específico se encuentre subordinado a la definición general o a una parte de esta, mientras que la mayoría del restante no muestra una relación clara entre las dos. A su vez, significa que aquellas medidas que cuentan con un objetivo propio claramente definido, como las ZMF o las zonas Natura 2000, pueden considerarse como «independientes» del ámbito de definición de las zonas rurales en el PDR. Aquellos territorios que exigen la atención de un abanico de medidas más amplio suelen estar más relacionadas con la

definición general. Un fenómeno importante es que algunas de las definiciones de las zonas GAL (principalmente para Irlanda y Andalucía) se extienden más allá de las zonas rurales, tal y como se definen en la definición general. Estudios de casos en zonas GAL y en territorios organizados [Zonas rurales elegibles para medidas del Eje 3, como por ejemplo Languedoc-Roussillon (FR), Hessen (D)] demostraron que la transferencia de competencias del PDR a las regiones puede permitir definiciones territoriales que reflejen una relación más pronunciada entre necesidades y medidas.

Los estudios de casos abarcan un amplio abanico de medidas de los PDR, a veces yendo más allá del ámbito de las medidas que están asociadas, según la definición, a un tipo de territorio en particular. Parece bastante común que las medidas de apoyo a la inversión de los Ejes 1 y 3 enlacen con los territorios seleccionados para el Eje 2, como las ZMF o Natura 2000. Por motivos obvios, los territorios con desarrollo específico y los territorios GAL despliegan un amplio abanico de medidas para abordar sus problemas territoriales.

En 17 estudios de casos, los fondos que no provienen del PDR están, en principio, disponibles y se considera que satisfacen las necesidades específicas de los territorios relevantes. Con mucha frecuencia, se espera complementariedad y sinergia con el FEDER (11 estudios de casos) y el FSE (14).

Los estudios de casos sugieren que existe un nivel de coherencia adecuado dentro de la secuencia total de elementos: la definición o el concepto general de zonas rurales, los objetivos estratégicos del PDR, la definición específica de los territorios que abarca este estudio de casos, las necesidades evaluadas en estos territorios que son relevantes para las medidas que se aplican, las medidas y los recursos que se deben aplicar o asignar dentro del PDR, y la complementariedad o demarcación con otros instrumentos o programas. Los juicios medios de los conjuntos de estudios de casos se sitúan normalmente por encima del 2 en una escala de 3 (1 - pobre, 3 - excelente).

Mientras que exista claramente una medida justa de relevancia en la aplicación de las medidas a los objetivos para territorios específicos, ha resultado imposible evaluar la eficiencia o el equilibrio de los intentos por seleccionar las necesidades y las especificidades territoriales solo sobre la base de los documentos de la programación de desarrollo rural sin contar con el acceso a una evaluación a posteriori de los PDR o a la información acerca del dinero aplicado proveniente de fondos distintos de los PDR.

Se han identificado un total de doce ejemplos de práctica relevante que parecen merecer más estudio y seguramente mayor publicidad. Se presentan en el informe principal, mientras que aquí solo aparecen sus principales características.

- i) Las definiciones territoriales se refieren a múltiples objetivos del desarrollo rural o de la gestión sostenible del terreno. Respecto al primero, la relación entre lo rural y lo urbano se puede considerar igual de importante, y por lo tanto, los territorios podrían incluir partes urbanas para beneficiarse de una estrategia y planificación común.
- ii) Incluso los territorios definidos con fines de un objetivo en particular (como la protección medioambiental) no son solo un objetivo de la medida respectiva en particular, otras medidas de apoyo a la sostenibilidad territorial son asignadas a estos territorios también (por ejemplo, apoyar la estabilidad socioeconómica como la creación de trabajos o reforzar los servicios rurales)
- iii) Los GAL o las organizaciones territoriales relacionadas sustentadas sobre sociedades privadas-públicas no solo entregan el Programa de Desarrollo Rural, sino que también utilizan recursos ajenos al FEADER, ya sean fondos de la UE o nacionales.

5 Componentes esenciales para una tipología revisada de zonas rurales

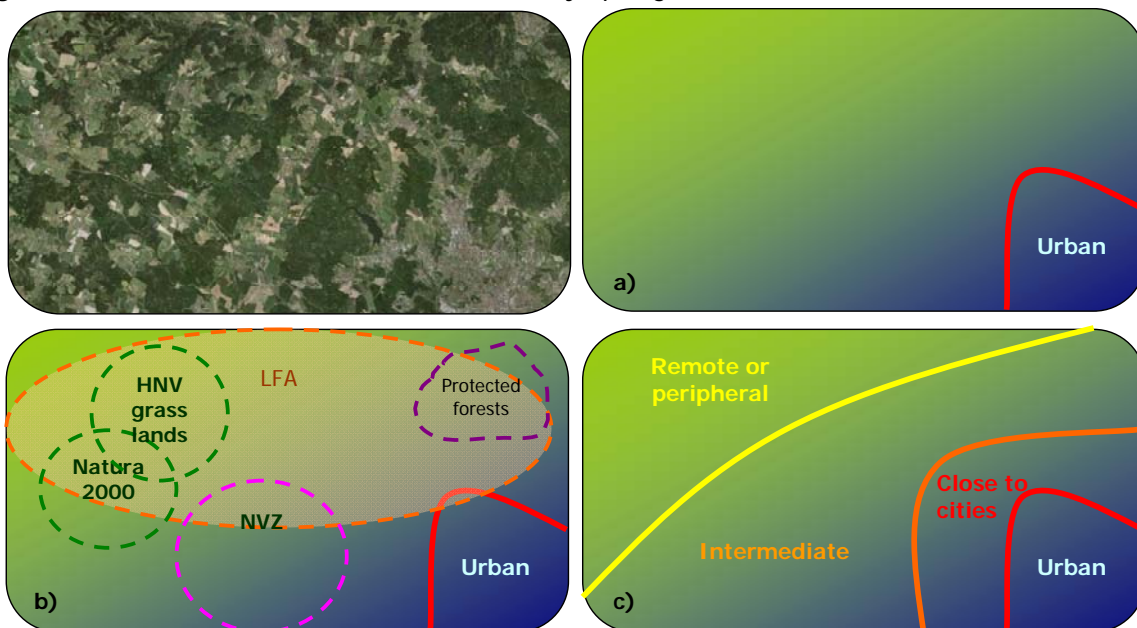
Para ofrecer componentes esenciales para una tipología revisada de zonas rurales y un conjunto revisado de indicadores de base, se tienen en cuenta varias asunciones bastante fuertes. En primer lugar, ninguna de dichas revisiones se pondrá en marcha hasta el lanzamiento del nuevo periodo de programación de la UE en 2014; siempre existirá un fondo distintivo para el desarrollo rural, con un ámbito similar al del presente FEADER. En segundo, una definición y una tipología de lo rural también formarán la base para el reparto de tareas entre el fondo de desarrollo rural y otros fondos de la UE. Es adecuado que una definición general de zonas rurales, para este fin a nivel de la UE, esté basada en criterios claros y ponderables, para reflejar, en la medida en que esto sea sensato, la variedad de circunstancias en Estados miembros diferentes, pero no que obligue a los Estados miembros a utilizar una definición uniforme al aplicar el fondo de desarrollo rural a las necesidades de sus territorios.

En el ámbito territorial de la programación de desarrollo rural, tres son los asuntos destacados, relacionados pero independientes. Estos asuntos son:

- A. La definición, a nivel de la UE o en cada Estado miembro o región, del límite entre zonas «rurales» y «urbanas».
- B. La selección de territorios concretos para la aplicación de medidas específicas.
- C. La tipología de zonas rurales.

Evidentemente, la definición de una zona como rural no depende de una tipología de zonas rurales ni implica que dicha tipología sea necesaria, sino que la zona rural definida proporciona un marco dentro del que se desarrolla una tipología, permitiendo una distinción más profunda entre diferentes tipos de zonas. Además, los territorios pueden ser seleccionados para la aplicación de medidas específicas sin el desarrollo más amplio de una tipología formal de zonas rurales, y dicha selección puede sobrepasar el límite entre lo urbano y lo rural, como en el ejemplo de las zonas Natura 2000. Por último, dentro del contexto de los programas de desarrollo rural a nivel nacional o regional, es posible que solo sea necesaria una tipología de zonas rurales más amplia cuando el estado o la región desee aplicar medidas o niveles de financiación significativamente diferentes a distintos tipos de territorio.

Figura 3: La distinción entre definición, selección y tipología



Leyenda:

Fotografía aérea de un territorio nacional en la que se muestra una ciudad en la esquina derecha inferior	a) definición del límite entre zonas urbanas y rurales sin ninguna subdivisión o tipología aplicada a las zonas rurales
b) selección de territorios en particular para la aplicación	c) un ejemplo de tipología territorial de zonas rurales

de medidas específicas formando subdivisiones sectoriales, pero no una tipología territorial completa	
---	--

Por lo tanto, debe definirse el límite entre zonas «rurales» y urbanas como requisito previo (Fin A), como base para:

- i. a nivel de la UE, el reparto de tareas entre el fondo de desarrollo rural y, principalmente, los fondos de desarrollo regional y de cohesión;
- ii. a nivel nacional o regional, establecer el ámbito geográfico del Programa de Desarrollo Rural, también respecto a otros programas intervinientes

Los «componentes esenciales» para una tipología territorial de zonas rurales se han definido principalmente para el resto de fines mencionados anteriormente. Principalmente:

- B. Para definir las zonas en las que se aplican las medidas sectoriales específicas o no.
- C. Para definir las zonas que más necesitan desarrollarse, en el sentido social, económico o de otro cambio, con el fin de localizar las debilidades socioeconómicas, alcanzar la cohesión y (a medio y largo plazo) reducir la dependencia de fondos públicos.

Estos cuatro objetivos reflejan la distinción entre **definición, selección y tipología**. Por lo tanto:

- La definición de las zonas rurales y urbanas con fines generales (Fin **A**) puede requerir, o no, o formarte parte de, una tipología que identifique diferencias dentro de la zona rural;
- La definición de las zonas para la aplicación de medidas específicas (Fin **B**) puede ofrecer los componentes esenciales sectoriales para una tipología, pero no una tipología territorial completa;
- La definición de las zonas que más desarrollo necesitan (Fin **C**), y que por lo tanto más prioridad pueden recibir en partes importantes del Programa de Desarrollo Rural requiere un análisis comparativo de todos los territorios rurales y es probable, por lo tanto, que configure una tipología territorial;

El desarrollo de componentes esenciales en vez de una tipología revisada se considera más adecuado por dos motivos principales: en primer lugar, tal y como se describe en este informe, existe una variación enorme en el enfoque que utilizan los Estados miembros para definir las zonas rurales y las zonas para la aplicación de medidas específicas y la formulación de tipologías territoriales; y en segundo lugar, algunos de los factores que pueden aparecer en una tipología revisada todavía no están completamente articulados en la forma convenida para los indicadores.

Por estas razones, el informe solo preestablece un conjunto de componentes esenciales con vistas a una tipología revisada en el que será necesario trabajar más, junto con algunas ideas o factores que podrán aparecer en el trabajo analítico que deberán realizar los Estados miembros o las regiones a la hora de preparar la siguiente generación de Programas de Desarrollo Rural. Los Estados miembros podrían considerar usar los componentes esenciales en la construcción de tipologías individuales para cada Estado miembro.

Se propone un conjunto de factores principales, que podrían aparecer en el análisis que debe realizarse a la hora de preparar cada Programa de Desarrollo Rural, como los elementos de los componentes esenciales. Estos factores son:

1. Densidad de población
2. Zonas urbanas
3. Utilización de las tierras
4. Dificultades físicas
5. Sensibilidad medioambiental
6. Demografía
7. Desventajas socioeconómicas
8. Estructura económica
9. Acceso a servicios/economías urbanas

Estos factores se pueden agrupar en tres **componentes esenciales** de la siguiente manera:

1. Dificultades físicas
2. Sensibilidad medioambiental
3. Desventajas socioeconómicas

Tabla 2: Principales factores entre componentes esenciales potenciales para una tipología revisada de zonas rurales junto con su relación respecto a los objetivos de las tipologías

Buiding Blocks	Factors	A	B	C
Rural Definition	1 Population Density	X		?
	2 Urban Areas	X		?
	3 Land Use	X	X	
Block 1 - Physical handicap	4 Physical Handicap		X	X
Block 2 - Environmental Sensitivity	5 Environmental Sensitivity		X	
Block 3 - Socio-economic disadvantage	6 Demography			X
	7 Socio-economic problems			X
	8 Economic structure			X
	9 Access to urban services/economies			X

Key to column headings
 A Definition of rural and urban areas for general purposes
 B Definition of areas for application of specific measures
 C Definition of areas which most need development

X = definite links, ? = possible links

La tabla 2 muestra cómo se combinan los factores en componentes esenciales y cómo parecen estar relacionados con los tres primeros objetivos para tipologías indicados anteriormente.

Podría considerarse que el cuarto fin de una tipología, en el contexto actual, está relacionado con el potencial para abordar los nuevos desafíos de la PAC y su potencial para acciones específicas, como energías renovables, captura de carbono... Dichos potenciales son una base para la distinción entre zonas tan válida como los factores especificados anteriormente. Sin embargo, no se prestan a ser categorizados de manera ordinaria, es decir, los factores que se deben utilizar a la hora de definir zonas para acciones comunes diferentes específicas y para abordar los distintos aspectos de los «nuevos desafíos» será, esencialmente, diferente según el «nuevo desafío» o acción específica individuales.

A continuación se enumeran los posibles **indicadores** que podrían utilizarse para definir cada uno de los 9 factores (comunes) principales, y también los factores (de forma no exhaustiva) relacionados con los «nuevos desafíos» y «potenciales para una acción específica».

1. Densidad de población. Factor clave a la hora de definir el límite entre zonas urbanas y rurales con fines generales, y un elemento potencial en una tipología territorial. No se trata de un sustituto adecuado para cualquier otro factor principal.

Indicador: La densidad de los habitantes por una unidad geográfica aún por decidir (Indicador de base 17)

2. Zonas urbanas. Factor auxiliar a la hora de definir el límite entre zonas urbanas y rurales con fines generales; un elemento potencial en una tipología territorial, unido al factor principal 9 (acceso a economías y servicios urbanos).

Indicador: - *Tamaño de las zonas LAU 2 o de las zonas edificadas*

3. Utilización de tierras. Factor auxiliar a la hora de definir el límite entre zonas urbanas y rurales con fines generales; factor subyacente a la hora de definir zonas para la aplicación de medidas específicas; unido al factor principal 8 (estructura y poder económico).

Indicadores: - *Ocupación del suelo (Indicador de base 7)*

- *Utilización de tierras: zonas edificadas, zonas cultivadas (agricultura, pastoreo, silvicultura), zonas naturales (Indicadores de base 3, 9)*

4. Dificultades físicas. Factor clave a la hora de definir zonas para la aplicación de medidas específicas, en especial, la ayuda a las Zonas desfavorecidas.

Indicadores: - *Latitud, altitud, pendiente, calidad del suelo (Indicador de base 8)*

- *Clima: precipitación, temperaturas (medias y variación anual)*

- *Régimen de aguas: aridez, salinidad, sequías, inundaciones, etc. (Indicador de base 15)*

5. Sensibilidad medioambiental. Elemento de restricción clave en la utilización primaria del suelo y en otras actividades económicas; factor clave para definir zonas (como Natura 2000, zonas vulnerables a los nitratos, bosques protegidos) para la aplicación de medidas específicas. Al mismo tiempo, proporciona oportunidades a los agricultores para producir bienes públicos medioambientales en lugar de productos agrícolas convencionales.

Indicadores: - *Zona Natura 2000 (Indicador de base 10)*

- *Biodiversidad: Bosques protegidos (Indicador de base 11)*

- *Zonas vulnerables a los nitratos (Indicador de base 14)*

- *Bosques de protección, principalmente en lo relativo al suelo, el agua y otras funciones del ecosistema (Indicador de base 16)*

- *Patrimonio cultural (indicador por desarrollar)*

- *Diversidad y calidad del paisaje (indicador por desarrollar, tomando como base el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa, ratificado por 22 Estados miembros de la UE)*

6. Demografía. Un elemento clave a la hora de definir las zonas que más necesitan el desarrollo por razones de debilidad, tal y como muestra (por ejemplo) el crecimiento natural de la población negativo, la emigración neta, la pérdida de gente joven, el desequilibrio entre los grupos en edad de trabajar y en edad de dependencia.

Indicadores: - *Evolución bruta de la población*

- *Saldo de nacimientos y defunciones*

- *Saldo de inmigración y emigración*

- *Estructura de edades (Indicador de base 18)*

- *Esperanza de vida*

7. Problemas socioeconómicos. Un elemento clave a la hora de definir las zonas que más necesitan el desarrollo por razones de debilidad, tal y como muestran (por ejemplo) los bajos niveles de instrucción, desempleo, subempleo, niveles bajos de actividad económica, niveles bajos de renta media y poder adquisitivo, ausencia de servicios públicos básicos.

Indicadores: - *Niveles de instrucción (Indicador de base 22)*

- *Niveles de desempleo, subempleo, niveles bajos de actividad económica*

- *Desempleo de larga duración (Indicador de base 21)*

- *Niveles de renta media y poder adquisitivo*

- *Acceso a los servicios e infraestructuras públicos básicos: tiendas, oficinas de correos, clínicas, centros de día, colegios,*

- *Estándares de infraestructura: suministro de agua, alcantarillado, carreteras, transporte público, electricidad, teléfonos*

- *Infraestructuras de Internet (Indicador de base 23)*

8. Estructura y poder económicos. Un elemento clave a la hora de definir las zonas que más necesitan el desarrollo por razones de debilidad, tal y como muestran (por ejemplo) las economías cuya base es muy reducida, los bajos niveles de puestos de trabajo, los bajos niveles del PIB y VAB.

Indicadores: - *Estructura de la economía (Indicador de base 19)*
- *Estructura del empleo (Indicador de base 20)*
- *Estructura de la agricultura (Indicador de base 4)*
- *Estructura, productividad y estado sanitario de los bosques (Indicadores de base 5, 6, 13)*
- *Multiplicadores y pérdidas en economías regionales y subregionales*
- *Niveles de puestos de trabajo*
- *PIB y VAB per cápita*

9. Acceso a economías y servicios urbanos. Un elemento potencialmente significativo en la evaluación de los puntos fuertes y débiles relativos de las regiones rurales.

Indicadores: - *Presencia de zonas urbanas (véase el factor principal 2 anterior)*
- *Presencia de servicios básicos en estas zonas urbanas*
- *Presencia de puestos de trabajo en estas zonas urbanas*
- *Facilidad de acceso a estas zonas urbanas, en lo que respecta al transporte personal o público*
- *Niveles de tráfico pendular*

10. Potencial para hacer frente a los nuevos desafíos. Un elemento potencialmente positivo que puede justificar la asignación de recursos a las zonas definidas por su potencial (por ejemplo) para capturar y secuestrar carbono, para producir energías renovables, etc.

Indicadores (que requerirán más elaboración):
- *Zonas en las que la agricultura, el pastoreo, la silvicultura o la conservación de la naturaleza ofrecen potencial para capturar y secuestrar carbono*
- *Zonas con potencial para la generación de energías renovables a través del viento, el agua, la biomasa, el biogás, la energía solar, etc.*

11 Potencial para una acción específica. Un elemento potencialmente positivo que puede justificar la asignación de recursos a las zonas definidas por su potencial. Por ejemplo, para atraer la entrada de inversiones de empresarios o para desarrollar nuevos flujos de turismo, como consecuencia de su alta calidad medioambiental, recursos culturales, etc.; o para mejorar el paisaje y los ecosistemas por medio de la forestación. Dichas zonas pueden coincidir o no con las zonas de alta sensibilidad medioambiental (véase el factor principal 5).

Indicadores: - *Calidad del paisaje*
- *Recursos culturales*
- *Potencial para actividades turísticas y de carácter recreativo*
- *Potencial para forestación beneficiosa (Indicador de base 13)*