

[OPINIÓN]

Ordenamiento legal del Desarrollo Rural

Francisco Amarillo Doblado

Director General de Desarrollo Rural del MAPA

De los tres cuerpos legales que articulan las actuaciones sobre Desarrollo Rural en nuestro país, a saber, leyes autonómicas, Reglamento para el periodo 2007-2013 y la Ley recientemente aprobada, el autor desvela las claves para entender el destino de los fondos que contemplan. Por una parte irán a los activos agrarios, y por otra, a igualar las oportunidades y niveles de vida entre los habitantes del medio rural y urbano.

Hay aspectos institucionales de lo rural y de la ruralidad en la ciudadanía de todos los territorios del Mundo, como igualmente hay debates prolijos e incluso tediosos, sobre las pertinentes definiciones del mismo. No hay Escuela de Agronomía o Facultad de Geografía que no entre en esta cuestión. Estamos en el marco de la Unión Europea (UE) y dentro de sus coordenadas nos movemos.

El marco legal que regula las actuaciones para el desarrollo rural en España, lo constituyen tres cuerpos legales: el primero lo forman el conjunto de disposiciones autonómicas que nuestras Comunidades Autónomas (CC.AA.) han elaborado, el segundo el Reglamento de Desarrollo Rural aprobado por el Consejo de Ministros de la UE para el 2007/2013 y el tercero la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, aprobada en diciembre del 2007.

Si respecto a las disposiciones legales de las CC.AA., leyes autonómicas,

decretos y órdenes se podría escribir fácilmente un libro, mayores dificultades tendría un artículo medianamente razonable. Así que nos centramos en los otros dos cuerpos legales, Reglamento y Ley.

El Reglamento

El Reglamento de la UE nace en sus primeros borradores como un documento que permitía dos opciones, una fuertemente centralizada y otra totalmente descentralizada. El documento básico exigible, que se denomina Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, es un documento vivo, que la Comisión de la UE conoce pero no aprueba y que puede ser modificado en cualquier momento. Este modelo, dadas las competencias que tienen los territorios en países de carácter federal o casi federal como el nuestro, impedía hacer una política nacional de Desarrollo Rural respecto a las actuaciones que desarrolla el Reglamento, que son muchas. Hubo una presión importan-





te frente a la Comisión, principalmente de España y Alemania, que dio como resultado la aparición en el Reglamento de una nueva figura de carácter optativo, que es el Marco Nacional de Desarrollo Rural, documento derivado del de Estrategia Nacional que la Comisión no solo conoce, sino que aprueba. Solo dos países han optado por el Marco: Alemania y España.

Tanto la Estrategia como el Marco, son documentos de amplio consenso, conocido y aprobado, respectivamente, por la Comisión. Desarrollan su actuación en cuatro ejes principales: el primero, destinado a mejorar la competitividad de las explotaciones agrarias; el segundo potencia todas aquellas medidas que propician la sostenibilidad medioambiental y benefician a los ecosistemas; el tercero impulsa aquellas medidas destinadas a la diversificación de actividades en el medio rural; y finalmente el cuarto tiene carácter instrumental y potencia la metodología Leader (de abajo a arriba). Junto a ello, se simplifica el mecanismo financiero anterior creándose un fondo de financiación propio, FEADER.

Con estos mimbres de partida, entre los que se encontraban 7.300 millones de euros del FEADER, y unas do-



Tanto la Estrategia como el Marco desarrollan la competitividad de las explotaciones agrarias, la sostenibilidad medioambiental, la diversificación de actividades en el medio rural y potencian la metodología LEADER

taciones entonces por determinar, tanto de la Administración Central como de las CC.AA., se iniciaron conversaciones con las 17 CC.AA., y las organizaciones económicas y sociales del medio rural (OPAS, Cooperativas, Redes de Desarrollo Rural, etc.). En términos populares, nadie daba un “duro” por el éxito de la empresa, y sin embargo se culminó con éxito. Se pactaron las medidas que corresponderían al Gobierno central y cuales a los Gobiernos autonómicos, y se comprometió una financiación que se supera los 16.000 millones de euros.

A las medidas que coordina la Administración central se las denominó horizontales y son dentro del primer eje se definieron las siguientes: las infraestructuras (modernización de regadíos y otras infraestructuras territo-

riales), el incremento del valor añadido de las producciones agrarias, la formación del capital humano (asesoramiento), y la incorporación de jóvenes. En todas las medidas, se ha tenido un especial cuidado con la promoción de la mujer rural, en la que si bien es cierto que la normativa comunitaria no permite la discriminación positiva, por imperativo legal, también lucha contra la discriminación negativa, permitiendo aquellas acciones positivas que acaben con ésta. Dentro del eje segundo, quedaron como medidas horizontales, la restauración hidrológica forestal (lucha contra incendios). Y la red Natura-2000.

El resto de las medidas y todo el eje tercero, quedó de competencia de las CCAA, lo que no significa que a través de la co-financiación no pueda intervenir la Administración central. Se trata de medidas para resolver problemáticas de gran especificidad que se solucionan mucho mejor desde los territorios. Respecto al eje cuarto, el reglamento obligaba a una participación presupuestaria del 5% que fue elevada al 10%.

El Reglamento de Desarrollo Rural, en último término, lo controla el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE, y está básicamente destinado a los activos agrarios. Por lo tanto abor- da una parte del mundo rural, importantísima por supuesto, pero parcial. Hay otras actividades económicas a

desarrollar, se necesita mejorar los servicios, desde las comunicaciones a la seguridad ciudadana, pasando por la sanidad la vivienda, la cultura, ocio y un largo etcétera. Y además todo ello contemplado en marcos territoriales específicos, con la suficiente homogeneidad en lo físico, lo social y lo económica, que permita actuaciones específicas que resuelvan los problemas planteados. En definitiva, se pretende igualar las oportunidades y niveles de vida entre los ciudadanos de los medios rurales y los de los medios urbanos, cortando las pérdidas de población de muchos territorios. Con este espíritu se concibe la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Ley de Desarrollo Rural

Una ley de esta naturaleza requiere de un amplio consenso y así se busco desde el primer borrador, no existiendo resistencia alguna el cambiar primitivas orientaciones en aras del mismo. Es más, si esta ley no se hubiera debatido y aprobado en el mes de diciembre, en donde ya se ventean las elecciones, hubiera salido por unanimidad.

Esta ley aborda a fondo el carácter horizontal de las políticas de Desarrollo Rural, con la intervención de doce ministerios. Es una ley que se lidera desde el MAPA, pero no es una ley agraria, una ley por otro lado que no se substraer de la complejidad político administrativa de España donde las CC.AA. tienen muchas competencias exclusivas en esta materia. No podría obviarse, ni se obvia, la necesaria comunicación con los agentes económicos y sociales, creándose tres órganos que garanticen la necesaria gobernanza. En lo horizontal entre los diferentes ministerios, con la creación de la Comisión interministerial de Desarrollo Rural, constituida por los mi-



nisterios implicados; en lo vertical, con la creación del Consejo de Desarrollo Rural, formado por representantes de la Administración General del Estado, CCAA y de la Federación de municipios, y una Mesa Social de Desarrollo Rural, formada por los agentes económico sociales del medio rural. En estos momentos está en una avanzada fase de redacción el Real Decreto del Consejo de Ministros, que aprobará la creación de los mismos.

La ley prevé la elaboración de un primer Programa plurianual de cinco años, que debe aprobar el Consejo de Ministros a propuesta de la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, previa deliberación en el Consejo de Desarrollo Rural y una vez que haya sido visto por la Mesa de Desarrollo Rural.

La ordenación territorial es en nuestro marco legal una competencia exclusiva de las CC.AA., por lo que la Ley, que tiene una clara vocación de aplicación comarcal, en el sentido amplio de la misma, y se limita a establecer los grandes conceptos de aplicación, muy usuales por otro lado al respecto. Se definen tres grandes divisiones territoriales de aplicación: las denominadas Zonas a Revitalizar, caracterizadas por una pérdida progresiva de población y una gran atonía económica y social; las peri urbanas, en las que su mayor condicionante es su proximidad a un gran núcleo urbano; y las llamadas Zonas In-

termedias, que es el territorio que no es a revitalizar ni periurbano. Los elementos de ordenación territorial, se complementan, con otros poblacionales, tales como que las poblaciones susceptibles de aplicación de la Ley, tendrán menos de 30000 habitantes, aunque si pueden entrar sus pedanías, o que la densidad será de menos de 100 hab/Km².

Los fondos para desarrollar esta ley proceden exclusivamente de los presupuestos nacionales a los que habrá que añadir las aportaciones de las CC.AA. Ya se están manejando cifras muy altas, que deben ser consolidadas por los órganos competentes. No será la falta de recursos la dificultad para su aplicación, sino más bien la disposición de los gobiernos de las CC.AA. Estamos ante una Ley de Bases que necesita del consenso para su desarrollo y aplicación.

Shakespeare sitúa la acción de Hamlet o El Rey Lear en las brumas del norte, Dinamarca o Escocia, pero a Otel y Romeo y Julieta, en los cielos despejados del mediterráneo. Celos, luchas entre Capuletos y Montecos acaban conduciendo al drama. Ya en el siglo XXI, poco habríamos avanzado, si no impedimos que Romeo se mate y Julieta se envenene. Hoy tienen que terminar en boda, que es un contrato hecho desde el amor. La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural pretende ser un contrato entre la sociedad y el medio rural. •



La Ley de Desarrollo se lidera desde el MAPA, que no se substraer de la complejidad político administrativa de España, ni en la que se obvia la necesaria comunicación con los agentes económicos y sociales