

Una Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural

Ante los cambios que se han producido en la política rural de la Unión Europea para el periodo 2007-2013, derivados de una nueva Europa ampliada más rural y de la publicación de nuevos reglamentos y programas comunitarios, el Ministerio de Agricultura español ha

elaborado una Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, cuyo proyecto se encuentra en estos momentos en trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados. Hasta ahora, España había cubierto la ausencia de política rural propia con reglamentos

comunitarios. Sin embargo, en la UE-27 la política rural tiende a depender de los Estados miembros, por lo que se hace necesaria la elaboración de una normativa propia que ayude a paliar la persistencia de un relativo atraso económico y social en este medio.

El mundo rural representa en España el 90% de su territorio. De los 8.111 municipios españoles, 7.789 tienen una población inferior a 20.000 habitantes. Así, el objetivo de esta Ley es dar respuesta a las necesidades y demandas de los hombres y mujeres que mantienen vivo el medio rural profundizando, además, en las políticas de bienestar social.

El Fondo Especial creado por el Gobierno para los municipios de menos de 20.000 habitantes tendrá con esta Ley un nuevo instrumento para su desarrollo que les permitirá optar a todas las garantías de bienestar que definen a una sociedad desarrollada, con unos objetivos que abarcan los ámbitos económico, social y medioambiental. Así, se contempla la necesidad de mantener y ampliar la actual base económica y la apuesta por la diversificación a través de la incorporación de nuevas actividades.

También se apuesta por el mantenimiento de la población y por elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos. Asimismo, se tiene en cuenta la necesidad de conservar y

recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales que conforman el medio rural de modo que su utilización sea compatible con un desarrollo sostenible.

Por otra parte cabe destacar la inclusión de medidas destinadas a grupos que requieren una atención prioritaria, en especial a las mujeres y a los jóvenes, porque sin ellos no hay continuidad ni futuro en el mundo rural. La Ley tampoco olvida a los inmigrantes, con políticas que favorezcan su mejor integración en este medio.

Para que estos objetivos se concreten en medios eficientes y eficaces, el anteproyecto de Ley contempla un instrumento específico, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, que será el mecanismo a través del cual la Administración General del Estado planificará su actuación. Este Programa será elaborado por el Gobierno con la cooperación de las comunidades autónomas y sometido, con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros, al Consejo para el Medio Rural.

Su éxito dependerá de la capacidad de coordinación



entre todas las administraciones públicas, que tienen competencias al respecto, y los agentes sociales y económicos, por ello el texto contempla distintos órganos que posibilitaran la participación real de todas las administraciones y agentes económicos y sociales con implicación en el ámbito rural tales como la Comisión Interministerial para el Medio Rural, el Consejo para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

Objetivos

La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural es, por tanto, de orientación territorial aplicada por zonas rurales diferenciadas, y de acciones multisectoriales, dirigida a un medio rural cada vez más diversificado, que regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias y establece criterios e instrumentos de colaboración con el resto de administraciones públicas, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios.

Esta política rural del Estado deberá, según recoge el anteproyecto de Ley:

- Fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo un sector agrícola, ganadero, forestal y derivado de la pesca suficiente e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias.

- Dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de



«El Programa de Desarrollo Rural Sostenible, en el que se establecen los instrumentos y medios para su ejecución, será de aplicación en los municipios rurales de menos de 20.000 habitantes»

población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones, así como potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de educación, sanidad y seguridad ciudadana.

- Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación de las zonas rurales.

Programa de Desarrollo Rural Sostenible

Todas las acciones que se desarrollen en el marco de la futura Ley quedarán recogidas en el denominado Programa de Desarrollo Rural Sostenible que, dotado de un carácter plurianual, será aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y sometido previamente a Consejo para el Medio Rural.

Dicho programa se compondrá de acciones generales



y medidas para el desarrollo rural sostenible. Las acciones generales incluyen: el apoyo a la agricultura territorial, el fomento de la actividad económica rural, infraestructuras de interés general y planificación ambiental.

En este sentido, cabe destacar la importancia multifuncional de la agricultura territorial por la reducida dimensión económica de las explotaciones, el elevado volumen de empleo generado y la alta incidencia en el medio ambiental.

El fomento de la actividad económica rural pasa, como no podía ser de otra manera, por su diversificación mediante: el fomento del turismo rural, del comercio rural, de la integración en la cadena alimentaria, y la elaboración de programas operativos con fondos comunitarios así como programas de desarrollo rural (Leader).

Por su parte, los objetivos de la planificación ambiental son asegurar la conservación del medio natural y planificar la gestión de los recursos naturales, a través del Plan Estratégico Nacional de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera y finalmente del establecimiento de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales con que deberá contar cada zona rural del área Natura 2000.

«Para el Programa de Desarrollo Rural 2008, la Administración General del Estado ya ha previsto la aportación de 500 millones de euros, que llevarán la correspondiente cofinanciación aportada por la comunidades autónomas, entes locales e iniciativa privada»

Finalmente, entre los equipamientos y servicios básicos de que se prevé dotar al medio rural con esta ley, se pretende mejorar la oferta de transporte público, mejorar la conectividad entre núcleos de población y la red viaria rural, potenciar un abastecimiento energético de calidad, potenciar los servicios mancomunados de tratamiento integral de residuos y apoyar la dotación de servicios públicos municipales.

Además de estas cuatro acciones generales, el Plan incluye medidas concretas para el desarrollo rural sostenible como: creación y mantenimiento de empleo, energías renovables, gestión del agua, tecnologías de la información y la comunicación, seguridad ciudadana, educación y cultura, sanidad, empleo público, protección social, urbanismo y vivienda, etc.

El Programa de Desarrollo Rural Sostenible, en el que se establecen los instrumentos y medios para su ejecución, será de aplicación en los municipios rurales de menos de 20.000 habitantes, con especial atención a las zonas prioritarias (zonas a revitalizar, Red Natura y municipios pequeños). Como muestra del alcance de la medida (**cuadro I**) basta considerar que sólo las zonas rurales a revitalizar suponen el 46% de los municipios, el 10% de la población y el 50% de la superficie, de la que un elevado porcentaje se encuentra dentro de la Red Natura 2000.

Financiación de las medidas

Las medidas de desarrollo rural contempladas en la Ley serán financiadas por la administración General del Estado y por las demás Administraciones públicas participantes con cargo a sus respectivos presupuestos y de acuerdo, en su caso, con los convenios de colaboración que se firmen. En el caso de las medidas concertadas, la financiación del Estado podrá llegar al 50%. Así para el Programa de Desarrollo Rural 2008, la Administración General del Estado ya ha previsto la aportación de 500 millones de euros, que llevarán la correspondiente cofinanciación aportada por las comunidades autónomas, entes locales e iniciativa privada.

Además, para su financiación se partirá de una importante dotación que proviene en su mayor parte de los fondos europeos asignados a los programas de desarrollo rural comunitarios y su correspondiente cofinanciación nacional, así como de importantes inversiones privadas que se están llevando a cabo en el medio rural con o sin incentivos públicos.

No obstante, la financiación futura con fondos comunitarios dirigidos a España de programas de medidas para el medio rural va a verse reducida sensiblemente, como consecuencia de la ampliación de la Unión hacia el Este y del desplazamiento de las políticas comunitarias en favor de nuevos objetivos. En concreto, en la programación para el periodo 2007-13 de la Política Agraria Común y su Reglamento de Desarrollo Rural, la política rural tiende a depender subsidiariamente de los Estados miembros.

En consecuencia, esta Ley deberá contar con una financiación adicional propia cuya cuantía se ha estimado partiendo en primer lugar de una valoración global del gasto financiero actual de los programas de desarrollo rural procedentes de la UE, por lo que se refiere a la aportación de la Administración General del Estado, como muestra el **cuadro II**.

Se trata de una valoración por defecto, ya que retiene sólo las medidas cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (Feader). Los fondos comunitarios FEDER y FSE también financian medidas que afectan al desarrollo de zonas rurales, pero su dispersión en programas no específicamente definidos como rurales no permite conocer la parte correspondiente al medio rural.

Una aproximación más completa consistiría en tomar en cuenta la parte de financiación privada que incorpora la aplicación de todas estas medidas. Una estimación de esta aportación privada al inicio de este periodo, tomando

CUADRO I.

Alcance social y territorial de la aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

	Número de municipios	Población (en miles de personas)	Superficie (km²)
a) Zonas a revitalizar	3.740	4.150,50	257.099,80
b) Zonas intermedias	2.354	4.203,40	125.797,20
c) Zonas periurbanas	1.694	5.949,30	66.879,30
Total Rural (a+b+c)	7.788	14.303,20	449.776,30
España	8.107	41.116,80	504.744,90

con referencia su peso relativo en los programas de desarrollo rural del periodo anterior (2000-2006), nos muestra que en las políticas de desarrollo rural la financiación total recae mayoritariamente en las aportaciones comunitarias y privadas (**cuadro III**).

La estimación del gasto necesario sólo podrá concretarse en relación con las medidas de desarrollo rural posibles contempladas en la Ley, que se materializarán a través de los planes y actuaciones recogidos en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Para ello la Ley prevé que cada Programa plurianual deberá contar con una Memoria Económica «que contemple de manera diferenciada la financiación correspondiente a las actuaciones estatales y la previsión de cofinanciación de las concertadas».

Se trata de estimar la aportación financiera necesaria de la Administración General del Estado a este Programa. Para ello habrá que partir de la aportación financiera prevista para 2007 que el Estado está llevando a cabo en medidas asimilables con las del Programa (**cuadro IV**), para a continuación estimar la nueva aportación financiera que la aplicación de esta Ley deberá requerir.

Los principales programas presupuestarios de la Administración General del Estado imputables al medio rural tienen importancia, pero se concentran en pocos departamentos ministeriales. Una parte significativa de estos programas presupuestarios están financiados con fondos comunitarios, por lo que ya están recogidos en el gasto público nacional que figura en el **cuadro II**, o bien proceden del FEDER y del FSE, el resto constituiría la aportación neta del Estado en estas materias.

Si analizamos la dotación financiera prevista por la Administración General del Estado en 2007, podemos distinguir la financiación vinculada a la aplicación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural del Feader (434 millones de euros), de la que procede de programas financiados con fondos exclusivamente nacionales (3.209 millones de euros). Como puede observarse, se estarían imputando

CUADRO II.

Financiación de las medidas del Marco Nacional de Desarrollo Rural, periodo 2007-2013 (millones de euros).

Medidas	Feader	Gasto Público Nacional		Total
		AGE	CC.AA.	
Eje I. Mejora de la competitividad de la agricultura	3.607	1.521	2.624	7.752
Eje II. Mejora del medio ambiente y del entorno rural	2.503	1.055	1.821	5.379
Eje III. Calidad de vida en zonas rurales y diversificación de economía rural	1.104	465	803	2.372
Total (Ejes I + II +III)	7.214	3.041	5.248	15.503

Fuente: MAPA, 2007. Estimación del reparto entre ejes de medidas.

CUADRO III.

Financiación total del Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 (en millones de euros).

Financiación 2007-13	Feader	AGE	CC.AA.	Privada					
23.253	100%	7.214	31%	3.041	13%	5.247	23%	7.751	33%

CUADRO IV.

Principales programas de la Administración General del Estado imputables al medio rural en 2007 (millones de euros).

Programas	Inversiones	Subvenciones	Total
Ministerio de Agricultura:	201	686	887
- Plan Nacional de Regadíos			
- Desarrollo Rural Sostenible			
- Competitividad agroalimentaria			
Ministerio de Medio Ambiente:	1.766	90	1.856
- Modernización de Regadíos			
- Restitución hidrológico-forestal			
- Restauración biodiversidad			
- Prevención y defensa de incendios			
- Calidad del agua			
Ministerio de Administraciones Públicas:		172	172
- Planes provinciales e insulares de cooperación			
- Proyectos de modernización de Administración local			
Ministerio de Economía y Hacienda:		217	217
- Incentivos regionales en municipios de menos de 20.000 habitantes			
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:		7	7
- Fondo de apoyo, acogida e integración social de emigrantes			
Ministerio de Vivienda:			
- Plan de vivienda usada en el medio rural en municipios de menos de 20.000 habitantes		70	70
TOTAL	1.947	1.242	3.209

CUADRO V.

Estimación del gasto público total de la Administración General del Estado para la aplicación de la Ley, periodo 2008-2013.

Financiación Total AGE (millones de euros)	Media anual	Financiación actual		Financiación adicional	
		Millones de euros	Media anual	Millones de euros	Media anual
24.858	4.143	21.858	3.643	3.000	500

3.643 millones de euros anuales a programas de desarrollo en el medio rural.

La nueva aportación financiera de la Administración General del Estado, derivada de la aplicación de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, deberá contribuir a incrementar el gasto público nacional para mantener e incrementar la atención a las zonas rurales actualmente existente. En el **cuadro V** se realiza una valoración del gasto estatal actual y una estimación del gasto adicional necesario para asegurar la adecuada aplicación de esta Ley durante un primer periodo de programación 2008-2013.

En conclusión, la nueva Ley implicará una inversión total por parte de la Administración General del Estado de cerca de 24.900 millones de euros durante el primer periodo de aplicación 2008-2013, y un gasto medio total de 4.143 millones de euros anuales en el periodo, con una financiación adicional de 500 millones anuales, que se utilizarán para financiar nuevas actuaciones de competencia del Estado, y también para cofinanciar hasta un 50% la participación de las demás administraciones públicas en la aplicación concertada del Programa, lo que permite visualizar el nuevo esfuerzo a realizar por el Estado a través de la nueva política de desarrollo rural. ■