

EL FUTURO DEL DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA TRAS LA REFORMA DE LA PAC: REGLAMENTO SOBRE AYUDAS AL DESARROLLO RURAL A TRAVÉS DEL FEADER

PABLO AMAT LLOMBART
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

1. INTRODUCCIÓN

El 12 de octubre de 2011 fue presentada y publicada por la Comisión Europea la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)¹. Se estima que a finales de 2013 estará aprobado el Reglamento en el DOUE.

La propuesta es fruto del impulso e interés de las instituciones comunitarias —con la Comisión Europea a la cabeza— por abordar una vez más la enésima reforma de la PAC en el actual contexto de grave crisis económica, de restricciones presupuestarias y de nuevos desafíos a afrontar por el sector agrario y el medio rural.

Las reformas de la PAC en el pasado atendieron sobre todo a desafíos endógenos, tales como los elevados excedentes de ciertos productos agrarios (mantequilla, leche...) o las crisis de seguridad alimentaria (vacas locas, dioxina...)².

Sin embargo, y sin dejar de lado aquellos logros y avances, han surgido nuevos desafíos actuales provocados por elementos exógenos a la agricultura (tales como la globalización de los mercados agrícolas, la volatilidad de los precios agrarios, el cambio climático, etc.), que exigen nuevas respuestas y medidas de más amplio alcance³.

¹ COM (2011) 627 final. Véase en relación con la propuesta de Reglamento de desarrollo rural: “La Comisión Europea lanza sus propuestas para la reforma de la PAC”, *Cooperativas agro-alimentarias*, 12, 2011, pp. 10-15. También Carlos VATTIER FUENZALIDA, en su artículo “El desarrollo rural, hoy, del fracaso estatal a la nueva PAC”, *Diario La Ley*, 7766, 2011, donde el autor efectúa un análisis del proceso de revisión y reforma al que está sometido el desarrollo rural hoy en día, tras constatar el fracaso del sistema estatal. Este trabajo expone los aspectos más sobresalientes del borrador del Reglamento comunitario en su estado actual. Y en fin, Eduardo BAAMONDE NOCHE, “Observaciones al borrador de reforma de la PAC”, *Agricultura y cooperación*, 314, 2011, pp. 23-24.

² La doctrina es abundante en esta materia. Vid. Donato FERNÁNDEZ NAVARRETE, “La reforma de la política agraria común (PAC). Una lucha contra los excedentes”, *Boletín del Círculo de Empresarios*, 38, 1987, pp. 57-70; Javier IBÁÑEZ PUERTA y Carlos PÉREZ HUGALDE, “Impactos de la reforma de la PAC de 1992 sobre el subsector agrícola español”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 185, 1999, pp. 9-30; Albert MASSOT I MARTÍ, “La PAC entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 188, 2000, pp. 9-66; Luis AMAT ESCANDELL, “La reforma de la PAC y las nuevas orientaciones al desarrollo rural: ayudas a la comercialización e industrialización de los productos agroalimentarios”, *El derecho agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio (Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario)*, Coord. por Ana Carretero García y Ángel Carrasco Perera, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, pp. 351-364; Ana CARRETERO GARCÍA, “Agenda 2000: la reforma de la PAC, la debilidad de la política rural y la opción de la modulación”, *Revista jurídica de Castilla - La Mancha*, 31, 2001, pp. 39-68.

³ En relación con los más actuales desafíos a los que la PAC y la legislación sobre desarrollo rural deben enfrentarse, vid. Pablo AMAT LLOMBART, “La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 57, 2010, pp. 7-24.

En primer lugar, cabe citar la Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, de 3 de marzo de 2010⁴, a cuya consecución la PAC contribuirá fomentando un desarrollo rural sostenible. Así se expresa el artículo 3 de la propuesta de Reglamento de 2011, considerando aquella una de las misiones a cumplir por el FEADER.

Por otra parte destaca la Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el horizonte 2020 de 18 de noviembre de 2010⁵, que analiza la respuesta de la UE a los futuros desafíos de la agricultura y de las zonas rurales, a fin de cumplir los objetivos fijados por la PAC, entre los que destacan los siguientes:

- 1) La producción viable de alimentos.
- 2) La gestión sostenible de los recursos naturales y medidas en favor del clima.
- 3) El desarrollo territorial equilibrado.

Estas orientaciones y objetivos fueron ampliamente respaldados a nivel institucional y a nivel de consulta pública.

2. PRINCIPIOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS ESENCIALES QUE INFORMAN LA PROPUESTA DE NUEVO REGLAMENTO DE DESARROLLO RURAL

A lo largo y ancho de la propuesta de Reglamento se pueden observar la presencia e influencia de una serie de principios jurídicos y políticos generales que inspiran la reforma en ciernes⁶.

En primer lugar, se puede afirmar que la política de desarrollo rural, dentro del marco de la PAC, se consolida como una verdadera política común de gran valor estratégico para la UE.

Atendiendo a la importancia de los desafíos futuros para la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el equilibrio territorial, sigue siendo una política de relevancia estratégica para garantizar la respuesta más eficaz a los desafíos políticos planteados, haciendo hincapié en la utilización más eficiente de los recursos presupuestarios.

Ciertamente se establecen las directrices marco comunes que deberán guiar el segundo pilar de la PAC en el futuro, tanto desde la perspectiva sustantiva (objetivos comunes a lograr, medidas posibles a aplicar), como desde la perspectiva procedimental (programación de desarrollo rural, ejecución y financiación de los programas, proyectos y medidas, controles, etc.)

En segundo lugar, continuará siendo de aplicación el principio de competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, dirigido a la implementación y

⁴ COM (2010) 2020 final.

⁵ COM (2010) 672 final. “La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”.

⁶ En general, sobre los principios del ordenamiento comunitario europeo, entre otros puede consultarse a Nicola CATALANA y Riccardo SCARPA, *Principios de derecho comunitario*, Tecnos, Madrid, 1988; Ana CARRETERO GARCÍA, *Los principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad en el Tratado de la Unión Europea*, Diputación Provincial de Toledo, 1998; JASON ASTOLA MADARIAGA, “La importancia de la paulatina codificación de los principios generales del derecho comunitario”, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Coord. por Francisco Javier Corcuera Atienza, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 157-200.

puesta en funcionamiento de todo el sistema institucional y organizativo que exige la aplicación de la política de desarrollo rural.

Asimismo, rige el principio de cofinanciación entre la UE y los Estados miembros.

No se aprecia ningún cambio sustantivo respecto a la situación actual, es decir, la mayor parte de los gastos afectados por las propuestas legislativas sobre la reforma de la PAC serán gestionados mediante gestión compartida con los Estados miembros.

En cuarto término, rige plenamente el principio de subsidiariedad, constitutivo del ordenamiento jurídico comunitario.

En aquellos ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Comunidad Europea, el principio de subsidiariedad intenta, de una parte, proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y, de otra, legitimar la intervención de la Comunidad cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de forma satisfactoria los objetivos de una acción «en razón de las dimensiones y los efectos de la acción prevista». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible.

En quinto lugar, queda reforzado el principio de solidaridad entre los Estados miembros.

Ello se aprecia con mayor claridad en el sistema de distribución de la ayuda, basado en criterios objetivos vinculados a los objetivos políticos, teniendo en cuenta la distribución actual: las regiones menos desarrolladas seguirán beneficiándose de porcentajes de cofinanciación superiores.

Por otra parte, deberá aplicarse con toda intensidad el principio de coordinación.

Dicha máxima implica la coordinación, ante todo, con el primer pilar de la PAC y también con el resto de Fondos de la UE, entre los cuales deberán generarse sinergias beneficiosas para la adecuada consecución de los objetivos comunes de la PAC.

En séptimo lugar se aplica el principio de complementariedad.

La políticas y las ayudas de desarrollo rural tienen un carácter complementario al resto de medidas de la PAC (primer pilar), si bien se percibe un incremento progresivo en su relevancia e implantación, no exento de algunas críticas por quienes consideran que algunas medidas de desarrollo rural nada tienen que ver con el sector agrario, por lo que no se acepta el desvío de fondos puramente agrarios para destinarlos a dichas acciones y proyectos.

En octavo lugar, rige plenamente el principio de voluntariedad en la aplicación del sistema.

Ello significa que las medidas y ayudas de desarrollo rural son de carácter voluntario para los potenciales beneficiarios, a diferencia de las medidas anuales obligatorias y de aplicación general del primer pilar. Es decir, serán los interesados quienes deberán incluirse en el sistema, presentando su solicitud y su proyecto a las

autoridades competentes, para en caso de ser seleccionado, proceder a su ejecución.

Cosa distinta supone la obligatoriedad para los Estados (o regiones en su caso) de aprobar a nivel interno los programas de desarrollo rural para su remisión y validación por la Comisión Europea. Esta fase es obligatoria, en la medida que permitirá a los beneficiarios conocer las condiciones de los programas para, en su caso, optar por una de las acciones o medidas propuestas.

Finalmente, se aplicará el principio de adaptabilidad y flexibilidad.

Las medidas de desarrollo rural propuestas a nivel comunitario, deben servir para que los Estados las adapten a sus propias especificidades, particularidades y necesidades nacionales y regionales, para lo cual los programas de desarrollo rural estatales son el cauce más adecuado a tal fin.

La flexibilidad se percibe también en la posibilidad de los Estados miembros para efectuar transferencias financieras del primer pilar al segundo (hasta el 5 % de los pagos directos), a fin de reforzar su política de desarrollo rural.

3. MISIÓN, OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL DESARROLLO RURAL

3.1. Misión

El artículo 3 del Reglamento de 2011 lleva por título “Misión”, y viene referida a aquella que viene a desempeñar tanto la política de desarrollo rural como las medidas y ayudas de desarrollo rural.

Aunque aparece formulada en singular, de su lectura se desprende más bien una «doble misión» a cumplir:

A) Primera misión. Fomento de un desarrollo rural sostenible en toda la Unión⁷

La misma ya estaba prevista y contemplada en el vigente Reglamento 1698/2005 (art. 3), y ahora se refleja con idéntica formulación.

Considero que el ámbito de actuación del concepto de sostenibilidad deberá abarcar su triple sentido comúnmente aceptado a nivel internacional, institucional y

⁷ Viene siendo reclamada por la doctrina más reciente la imperiosa necesidad de introducir los parámetros de la sostenibilidad y del desarrollo sostenible en su concreta aplicación al medio rural y las actividades en el mismo desarrolladas. Así entre otros Daniel CÁCERES, “Sostenibilidad como concepto situado: un marco conceptual para la construcción de indicadores”, *Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario*, 8, 2004, pp. 189-200; Mercedes BURGUILLO CUESTA y Pablo DEL RÍO GONZÁLEZ, “El marco conceptual del desarrollo sostenible a nivel local. Implicaciones para el desarrollo rural en la UE”, *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, 3, 2005, pp. 25-51; María de los Ángeles NOGALES NAHARRO, “Desarrollo rural y desarrollo sostenible: la sostenibilidad ética”, *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa* (Ejemplar dedicado a: Economía social y desarrollo rural), 55, 2006, pp. 7-42.

Para profundizar sobre la materia relativa al desarrollo rural sostenible, sobre todo tras la publicación de la Ley 45/2007, debe consultarse el completo e interesante libro *El desarrollo sostenible en el ámbito rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, dirigido por Carlos VATTIER FUENZALIDA. Y en relación con la actividad agraria, A. CADENAS MARÍN, *Agricultura y desarrollo sostenible*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1995.

doctrinal⁸. Así se percibe a la vista de los objetivos, prioridades y medidas que más adelante se contemplan en la propuesta de Reglamento de 2011.

Por un lado la «sostenibilidad económica», que implicará el mantenimiento adecuado de las actividades tradicionalmente productivas vinculadas a la tierra y al medio rural, léase agricultura, ganadería y silvicultura. En esa línea, principios como la competitividad, viabilidad, innovación y reestructuración del sector agrario y de las explotaciones, siguen plenamente en vigor, a fin de promover un desarrollo económico satisfactorio del medio rural. Pero además, junto al mantenimiento y defensa de los sectores tradicionales productivos del medio rural, se apuesta por incentivar nuevas actividades económicas y profesionales «no estrictamente agrarias» pero igualmente sostenibles, en aras a diversificar las posibilidades de generar empleo y riqueza, y con ello la consolidación de empresas y puestos de trabajo en dichas áreas.

Por otro lado, la «sostenibilidad ambiental», que implicará la implementación de principios de gestión ecológica de los recursos naturales vinculados al sector agrario y al medio rural, el respeto a los principios de tutela medioambiental de ecosistemas, paisajes, naturaleza, biodiversidad, con especial énfasis en las medidas de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo.

En tercer lugar, la «sostenibilidad social», que irá estrechamente vinculada a la adopción de medidas para promover que el desarrollo global de las zonas rurales revierta en la obtención de niveles de vida dignos y razonables para la población rural, niveles socialmente aceptables, reduciendo las diferencias de calidad de vida y de servicios respecto de los núcleos urbanos o periurbanos, además de insistir en un enfoque del desarrollo local de las comunidades implicadas.

B) Segunda misión. Contribuir a que el sector agrícola sea más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos y más innovador⁹

⁸ Sobre la caracterización y alcance del concepto de sostenibilidad o desarrollo sostenible, vid. M. AGUILERA VAQUÉS, *El desarrollo sostenible y la Constitución Española*, Atelier, Barcelona, 2000; J.L. PIÑAR MAÑAS, *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid, 2002; y Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, “[El régimen de sostenibilidad medioambiental](#)”, *Revista jurídica de Castilla y León*, **25**, 2011, pp. 163-218.

⁹ Para algunos autores, debido a las interacciones del sector agrícola con el medio natural, el cambio climático supondrá grandes cambios para la agricultura. Si bien muchos de estos cambios se darán por un aumento en los riesgos a los que se expone la agricultura, también cabe destacar las oportunidades que se crearán debido a los impactos heterogéneos que acarreará el cambio climático. Frente a estos riesgos y oportunidades, la agricultura deberá colaborar en la mitigación de gases de efecto invernadero así como desarrollar estrategias de adaptación para asegurar la productividad en el futuro. Así lo afirman Ana IGLESIAS PICAZO, [Sonia QUIROGA](#) y Vicente SOTÉS RUIZ, “La agricultura española y el cambio climático”, *Economistas*, 127, 2011, pp. 19-26. Este artículo presenta un resumen de los impactos climáticos y de los riesgos y oportunidades que supondrá el cambio climático para la agricultura en España. También se discuten las oportunidades de adaptación y de mitigación que existen para la agricultura.

Las implicaciones del sector agrario en los problemas que suscita el cambio climático vienen siendo analizadas por la doctrina desde hace más de una década. Véase, por ejemplo, Ana IGLESIAS PICAZO, “[Impacto del cambio climático en la agricultura](#): escenario para la producción de cultivos en España”, *El Campo de las ciencias y las artes*, **137**, 2000, pp. 183-200; Oscar VEROZ GONZÁLEZ, “[La agricultura de conservación en el balance del carbono](#): una revisión de sus efectos mitigadores sobre el cambio climático”, *Tierras de Castilla y León: Agricultura*, n.º. Extra 160, 2009, pp. 36-46; Ana IGLESIAS PICAZO y Felipe MEDINA, “[Consecuencias del cambio climático para la agricultura ¿un problema de hoy o del futuro?](#)”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, **221** (Ejemplar dedicado a: Políticas de gestión de crisis y riesgos agrarios), 2009, pp. 45-70; Pablo AMAT LLOMBART, “[Política legislativa, estrategias y normativa sobre el cambio climático, medio ambiente y agricultura](#)”, *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Dir. por [Pablo Amat Lombart](#), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 119-144.

Novedosa en cuanto a su presencia y formulación, y ausente del actual Reglamento 1698/2005, se limita a anticipar las líneas maestras de los objetivos y prioridades globales de la UE en materia de desarrollo rural, eso sí, poniendo énfasis en que tales objetivos deben planear sobre el sector agrícola como ámbito esencial de actuación.

Guarda buena lógica la inclusión de esta segunda misión específica, a la luz de las nuevas directrices y prioridades políticas esenciales introducidas en el marco de la PAC y del segundo pilar del desarrollo rural en 2009¹⁰, entre las que la lucha global contra el cambio climático del planeta constituye uno de los objetivos primordiales para la UE.

3.2. Objetivos y prioridades

A) Introducción

El artículo 4 de la propuesta de Reglamento de 2011 es el encargado de enunciar los tres objetivos generales a cuya consecución contribuirán las ayudas al desarrollo rural. Tales objetivos se pueden sintetizar en tres palabras: competitividad, sostenibilidad y equilibrio, y los desarrollaremos más adelante.

Por su parte, el artículo 5 establece un vínculo esencial entre las prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea y dichos objetivos generales.

En efecto, ello significa que los tres objetivos estratégicos generales y a largo plazo del desarrollo rural se traducen de manera más concreta en seis prioridades específicas.

En ese sentido, a la vista de estas últimas resulta factible relacionar el objetivo 1 con las prioridades 1, 2 y 3, el objetivo 2 con las prioridades 4 y 5, y el objetivo 3 con la prioridad 6, según tendremos ocasión de analizar en los epígrafes siguientes.

Finalmente, se introducen tres objetivos llamados «transversales», a cuya consecución concurrirán todas las prioridades específicas del desarrollo rural (art. 5 fine).

Se observa cómo la propuesta de Reglamento de 2011 presenta un marcado continuismo en la formulación de sus objetivos generales en relación a los que ya se incluían en el vigente Reglamento 1698/2005 (también tres objetivos), si bien se introducen algunas modificaciones y novedades como veremos.

En particular, la gran diferencia o novedad que planea sobre la propuesta reglamentaria de 2011 en relación con el vigente Reglamento, estriba en que —si prospera el borrador de Reglamento— en el futuro ya no se agruparán las medidas y ayudas concretas de desarrollo rural en torno a diversos Ejes temáticos como hasta ahora, sino que se fijará un listado único algo más reducido de medidas específicas, muchas de ellas transversales, es decir, susceptibles de contribuir a la vez al logro de

¹⁰ En concreto, véase al respecto Pablo AMAT LLOMBART, “La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 57, 2010, pp. 13-15 y pp. 19-21.

varias prioridades y objetivos de desarrollo rural, como veremos. En todo caso, al descender al contenido y alcance concreto de dichas medidas podemos vincular las mismas a alguno de los objetivos y prioridades en particular.

B) Objetivo 1. La competitividad de la agricultura

Este primer objetivo ya estaba previsto en el vigente Reglamento 1698/2005 (véase art. 4.1.a), pues se incluía en el Eje 1 de medidas denominado “Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal”.

Podemos calificar este primer objetivo como «un clásico» en la materia, el cual está presente desde los inicios de la tradicional política de reforma de estructuras agrarias de la CEE¹¹ hasta la moderna política de desarrollo rural de la UE¹².

A nadie se le escapa que lograr un sector agrario competitivo y viable es fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible de las zonas rurales. El problema no está en el objetivo (muy loable) sino en los medios, medidas y recursos dispuestos a tal fin. Parece que podremos coincidir en la idea de que si al cabo de varias décadas se sigue insistiendo en dicho objetivo, es porque el mismo no se ha logrado alcanzar con la suficiencia o eficacia necesarias.

Este objetivo de competitividad se pretende ahora reforzar por medio de tres prioridades básicas:

La primera prioridad consiste en la transferencia de conocimientos e innovaciones al sector agrícola, silvícola y a las zonas rurales.

Ello se traduce ante todo en fomentar la investigación aplicada a la agricultura.

Muestras de ello encontramos, por ejemplo, en el campo de la innovación en variedades vegetales (obteniones vegetales), más competitivas, más productivas y con mayor valor añadido en el mercado. También en las mejoras tecnológicas al servicio de la producción agraria (modernas técnicas agronómicas avanzadas, sistemas de regadío más eficientes, informatización de las explotaciones, etc.).

También implica fomentar el aprendizaje y la formación profesional continua de los activos agrarios, de los agricultores.

Como en cualquier otro sector productivo, la investigación y la innovación aplicadas al sector agrario y al medio rural constituyen un elemento esencial para lograr altos niveles de competitividad, tan necesarios en un entorno actual de intercambios cada vez más globalizados, internacionalizados y exigentes.

¹¹ El estrecho vínculo entre la búsqueda de la competitividad de las explotaciones agrarias y la reforma de las estructuras del sector agrario se aprecia en la primera doctrina española sobre la materia. Así [Alberto BALLARÍN MARCIAL](#), “[Principios generales de la reforma agraria integral](#)”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 52, 1965, pp. 196-271; también Alejo LEAL GARCÍA, “[Perspectivas generales de la reforma de estructuras agrarias](#)”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 64, 1968, pp. 7-36; incluso [Leovigildo GARRIDO EGIDO](#), “[La reforma de las estructuras agrarias y el desarrollo regional](#)”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 84, 1973, pp. 87-107; también véase el libro de José María DÍAZ FRAILE, *El Derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en Derecho español*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1990; y en fin, Santiago ALONSO GONZÁLEZ, “[La política comunitaria de estructuras agrarias: objetivos y medios](#)”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 156, 1991, pp. 169-184.

¹² Véase los trabajos de [José María SUMPISI VIÑAS](#), “[Competitividad y reforma estructural de la agricultura española](#)”, en *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*, Coord. por [José María Sumpsi Viñas](#), Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1994, pp. 285-332; y de Julián BRIZ ESCRIBANO e Isabel DE FELIPE BOENTE, “[La competitividad de la agricultura de la Unión Europea y el comercio internacional](#)”, *Noticias de la Unión Europea*, 182, 2000, pp. 57-78.

Estas medidas se pueden claramente definir por su relevante componente «tecnológico» y «aplicado», a fin de implementar los avances de la investigación e innovación científica para la mejora y desarrollo de las zonas rurales.

Si en tiempos pasados se instauró en el campo la llamada «revolución verde»¹³, implicando mejoras en la mecanización y maquinaria agraria, en la modernización de los medios de producción, etc., en los tiempos actuales debe aplicarse al medio rural y a la agricultura una «revolución tecnológica». Hoy en día no se conciben los avances en ningún sector económico productivo sin contar con los avances científico-tecnológicos aplicados, los cuales trasladados al sector agrario-rural se traducen en mejoras cualitativas y cuantitativas en los sistemas y medios de producción (mejores sistemas de regadío, más eficientes y ahorrativos, de distribución del abonado, de tratamiento de las tierras...), así como en el empleo de variedades vegetales y ejemplares animales biológicamente mejorados, más resistentes y productivos, etc.

Pero ahora bien, cierto es que para lograr la adecuada y eficaz «permeabilización» de dichos avances técnicos y tecnológicos, resulta imprescindible la decidida voluntad e interés en su introducción por parte de los gestores del medio rural y de las explotaciones agrarias. Y para ello debe realizarse una gran labor de concienciación, de demostración y de formación entre los activos agrarios y agentes rurales encargados de adoptar dichos avances y mejoras.

La segunda prioridad atiende a la competitividad de la agricultura y la viabilidad de las explotaciones.

Nada nuevo bajo el sol, pues se trata de una prioridad ya clásica en el ámbito objeto de estudio.

La misma se traduce en medidas de reestructuración de las explotaciones con problemas (de rentabilidad, de falta de diversificación, de escaso acceso al mercado...), y en medidas para facilitar el relevo generacional en el sector agrícola.

Todas estas medidas poseen un cariz netamente «empresarial», en el sentido de apoyar la consolidación de las estructuras y empresas agrarias/rurales que resulten viables tanto desde el punto de vista económico (productividad y rentabilidad) como social (mantenimiento del medio de vida de familias rurales, fijación al territorio, conservación del patrimonio inmobiliario, de tradiciones y costumbre, etc.).

A este respecto, y a mi juicio, la normativa sobre las estructuras de las explotaciones agrarias en España constituye un capítulo pendiente y urgente sobre el que actuar, pues adolece de graves deficiencias y de obsolescencia.

No resulta de recibo que en esta materia sea la Unión Europea la que marque el camino a seguir por la vía del Reglamento comunitario, considerándola como una de sus prioridades esenciales no sólo para el segundo pilar de la PAC sino también para el primero, mientras que en España siga en vigor una normativa preconstitucional como la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973 o la Ley de modernización de

¹³ Al respecto puede consultarse a Manuel GARCÍA FERRANDO, *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura española*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1977; y a Jesús GONZÁLEZ REGIDOR, «Innovación tecnológica en la agricultura y acumulación de capital: un análisis crítico de la revolución verde», *Revista de Estudios Agrosociales*, 142, 1987, pp. 7-30

explotaciones agrarias de 1995¹⁴ (entre otras), claramente desfasadas en el tiempo y que no atienden ni a las necesidades actuales ni a las que se plantean de cara al futuro, y que este ámbito merece afrontar.

Se impone pues un esfuerzo de “reestructuración” no sólo de las explotaciones agrarias sino sobre todo de la legislación reguladora de la materia. En esa línea, la reforma legislativa debe transcurrir por la progresiva introducción de parámetros empresariales y profesionales en el sector agrario, por la adopción de medidas que posibiliten realmente el aumento de la base territorial de las explotaciones, por facilitar y promover el asociacionismo y el cooperativismo agrario, a fin de crear estructuras y organizaciones robustas capaces de agrupar la oferta y de influir en la negociación de los precios agrícolas, de las condiciones de comercialización, etc.

Lo mismo cabría decir respecto del relevo generacional en la agricultura. Hoy en día ese relevo está en grave peligro¹⁵. El agricultor es una especie amenazada y en vías de extinción a corto y a medio plazo, si no se producen cambios radicales en las condiciones de vida, de trabajo y de rentabilidad económica de su medio de subsistencia.

Es una realidad evidente que hoy día la agricultura no desprende atractivos para los jóvenes, que prefieren otros sectores para formarse o trabajar, antes que el trabajo en el campo que desempeñaban sus padres o sus abuelos. El trabajo en el campo se percibe por buena parte de los jóvenes como penoso, sacrificado, inestable, poco rentable e incluso marginal desde un punto de vista social. La sucesión en gran parte de las explotaciones agrarias hoy en activo está pendiente de un hilo, problemática que no se ve favorecida demasiado por los sistemas jurídico-legales que regulan las sucesiones en España, que más bien promueven en la práctica la desmembración por partes iguales entre los hijos y descendientes de los bienes que integran el caudal relicto del agricultor causante, y no por el contrario el mantenimiento de la integridad de las explotaciones agrícolas a favor del descendiente verdaderamente interesado en su continuidad y colaborador habitual del ascendiente-agricultor.

La tercera prioridad, esta sí ciertamente innovadora, se centra en dos aspectos principales: a) La organización de la cadena de distribución de alimentos; y b) La gestión de riesgos en el sector agrícola.

Respecto a la primera cuestión, la que atiende al fomento de una mayor participación del sector productivo primario en las cadenas de distribución de

¹⁴ Para una revisión crítica de la Ley 19/1995, vid. Alberto BALLARÍN MARCIAL, “[Introducción crítica a la nueva Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias](#)”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 27, 1995, pp. 7-12; y Agustín LUNA SERRANO, “[Sentido y alcance de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias](#)”, *Empresa agraria y administración pública*, Coord. por Domingo Bello Janeiro y Fernando José Lorenzo Merino, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1998, pp. 111-134.

¹⁵ La problemática incorporación de los jóvenes al medio rural y al sector agrario, sobre todo en los últimos tiempos, ha sido objeto de estudio y análisis doctrinal. Vid. al respecto Juan Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, “La incorporación de los jóvenes a la agricultura”, *Revista de Estudios Agrosociales*, 154, 1990, pp. 39-96; Isidro DEL CAMPO, “El futuro de la agricultura en peligro por falta de relevo generacional”, *Laboreo*, 401, 1, 2003, pp. 35-39; Juan Manuel GARCÍA BARTOLOMÉ, *La juventud rural y la juventud agricultora en España: estado de la cuestión y recopilación bibliográfica*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, Madrid, 2005.

productos agrícolas (y especialmente en los alimentos), estoy plenamente de acuerdo.

La clave se halla en la apuesta por un elevado grado de «integración» del sector productivo agrario en el «sistema agroalimentario», el cual viene definido por la Ley 38/1994 de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias: “Conjunto de los sectores agrícola, ganadero, forestal y pesquero, así como la comercialización y transformación de esos productos” (art. 1.1).

El modo de conseguirlo, según refleja la propuesta de Reglamento de 2011, es a través de las agrupaciones de productores y las propias organizaciones Interprofesionales, por un lado, y por otro mediante sistemas de calidad, mercados locales y circuitos de distribución cortos. El propio Reglamento define la «cadena de distribución corta» como aquella cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, consagrados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores y los consumidores.

Si no entiendo mal, parece que sin tener demasiado en consideración el mundo actual de relaciones e intercambios comerciales globales y planetarios, lo que se pretende es, en vez de intentar introducirse y posicionarse con fuerza en el sector del comercio internacional, mirar solamente hacia adentro, a la distancia corta, a los circuitos de proximidad o locales.

Sin desdeñar las posibilidades de la distribución de productos a nivel local, que por supuesto hay que potenciar, no por ello debe olvidarse que los mercados agrarios se abren y liberalizan cada día más (basta con hacer memoria de los acuerdos agrícolas internacionales en vigor a nivel de la OMC), por lo que no se comprende cómo la propia Unión Europea no apueste por incentivar las estructuras necesarias para agrupar la oferta y concurrir a los mercados internacionales en condiciones de negociar los precios con las grandes cadenas multinacionales de distribución de alimentos, que sí son poderosas y ejercen una posición dominante en el mercado, imponiendo sus condiciones a los dispersos y fragmentados productores agrícolas¹⁶.

¹⁶ Como se ha dicho, la provisión alimentaria ha experimentado un largo proceso que tiene como hilo conductor su progresiva integración en la organización industrial de la producción, la distribución y el consumo alimentario. En dicho ámbito hay que tener presentes, en primer término, las principales características del funcionamiento del sistema agroalimentario en la globalización, con especial énfasis en las estrategias de las megacorporaciones que gobiernan la cadena alimentaria, sin olvidar, por otra parte, las crisis alimentarias, consecuencia del propio funcionamiento del sistema. Estas crisis se traducen, en lo social, en malnutrición, hambre y exclusión, que afectan a una parte importante de la población mundial localizada fundamentalmente en los países del Sur, y en los trastornos, enfermedades alimentarias, riesgos nutricionales, causados básicamente en el Norte. La vertiente ambiental de esta crisis constituye un componente esencial de la crisis ecológica y de la civilización en la que nos encontramos inmersos (Manuel DELGADO CABEZA, “[El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica](#)”, *Revista de economía crítica*, 10 (Ejemplar dedicado a: Semimonográfico: Crisis del modelo agroalimentario y alternativas), 2010, pp. 32-61.

Un agudo análisis de la cuestión es el que efectúa Jaime LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN (“[La agricultura entre la PAC y la política alimentaria](#)”, *Papeles de economía española*, 96 (Ejemplar dedicado a: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda), 2003, pp. 72-78). El autor identifica tres grandes cambios que obligan a modificar la perspectiva en la formulación de la PAC. 1º). Desde los años sesenta, cuando nace la PAC, su concepción originaria ha cambiado: nació desde la agricultura y caminaba hacia el consumidor, mientras que hoy el Sistema Agro-Alimentario (SAA) funciona en sentido inverso. 2º). Las grandes fuerzas económicas y la fuerte competitividad que determina la competencia global están comprimiendo al sector agrario, por lo que no cabe seguir anclado en una concepción anacrónica de ese sistema. 3º). El problema de la confianza de los consumidores en los productos alimentarios tiene tantas consecuencias sobre el sector que debería dar origen a una cierta “política alimentaria” estrechamente relacionada con la PAC, tal y como la conocemos hoy. El mundo agrario y rural de hoy en nada se parece al de hace 40/50 años. Tampoco los procesos de comercialización. Los grandes de la distribución venden hoy casi la mitad de los bienes alimentarios, negociando con rigor los precios de los proveedores a la baja y expulsando del mercado a las tiendas tradicionales. La capacidad

Finalmente, por lo que afecta a las medidas de fomento de la gestión de los riesgos en las explotaciones agrícolas¹⁷, me parecen también un acierto pleno.

Lo cierto es que el sector agrario, por su propia idiosincrasia y naturaleza, por las condiciones y medios de producción, por la dependencia de factores incontrolables y fluctuantes (meteorológicos, biológicos, de mercado...), y en fin, por su elevada vulnerabilidad, se trata de un sector que, siendo enormemente estratégico y esencial para la sociedad, se halla expuesto a riesgos superiores que el resto de sectores productivos.

De ahí que en países como el nuestro tengamos ya una gran experiencia en el ámbito de la protección frente a varios de tales riesgos y exposiciones, por ejemplo en el marco de los seguros agrarios combinados, a partir de la aprobación de la Ley reguladora de los mismos en 1978¹⁸.

Ahora se trata de incentivar todavía más la suscripción voluntaria de tales seguros por los agricultores, así como financiar mutualidades que compensen las pérdidas económicas de aquellos, e incluso la creación de un instrumento de estabilización de rentas para aliviar la grave pérdida de rentas de los agricultores en determinadas circunstancias. Todas estas medidas son bienvenidas, siempre y cuando los recursos financieros las acompañen suficientemente.

C) Objetivo 2. La gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima

El segundo objetivo del futuro desarrollo rural también era tenido en cuenta por el actual Reglamento 1698/2005 (véase art. 4.1.b), pues ciertamente quedaba incluido en el contexto del Eje 2 de medidas, denominado “Mejora del medio ambiente y del entorno rural”.

Este objetivo de tintes ecológicos o medioambientales (y ahora también «climáticos»), viene constituyendo una de las esencias caracterizadoras de la política

negociadora de los agricultores/ganaderos es muy pequeña, salvo que se agrupen, lo que no es fácil. Finalmente la crisis de confianza en los alimentos surgida en los últimos años obliga a repensar la PAC, aunque ésta no haya sido la causante en términos de cadena alimentaria ni en términos de nutrición y salud.

También vid. Josep PUXEU ROCAMORA, “[El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global, la política agraria común y los márgenes de las políticas nacionales](#)”, *Mediterráneo económico*, 15 (Ejemplar dedicado a: El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global), 2009, pp. 383-400.

¹⁷ Fernando J. BURGAS MORENO, “[Las políticas de ayudas a las catástrofes agrícolas y a los seguros agrarios en la Unión Europea](#)”, *Revista española de economía agraria*, 174, 1995, pp. 289-308. Vid. el amplio estudio de Santiago ESCRIBANO PINTOR, *Los seguros agrarios. Una visión desde las ciencias sociales*, Visión Libros, Madrid, 2010.

¹⁸ La literatura sobre dicha Ley de seguros agrarios combinados de 1978 es fructífera. Entre otros, vid. Amparo MELIÁN NAVARRO, “[Los seguros agrarios combinados: su importancia cuantitativa y cualitativa](#)”, *Fruticultura profesional*, 129, 2002, pp. 15-30; Antonio FERNÁNDEZ TORAÑO, “El sistema español de seguros agrarios”, *Información Comercial Española. ICE: Revista de economía*, 833 (Ejemplar dedicado a: El sector asegurador y de los planes y fondos de pensiones), 2006, pp. 87-100; Rafael ROJO ALVAREZ-MANZANEDA, “[La gestión de los riesgos en la actividad agraria: los seguros agrarios](#)”, *Revista española de seguros: Publicación doctrinal de Derecho y Economía de los Seguros privados*, 133-134, 2008, pp. 51-84.

comunitaria de desarrollo rural¹⁹, así como de las prácticas y sistemas de producción agraria de los últimos tiempos²⁰.

En la propuesta de 2011, el objetivo se concreta a través de las dos prioridades siguientes del listado de 6 prioridades básicas de la Unión Europea:

La prioridad número cuatro, la cual está orientada a la restauración, preservación y mejora de los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.

En efecto, la UE cada vez pone mayor énfasis en señalar y reforzar los vínculos naturales que relacionan al sector agrario-ganadero-silvícola en su conjunto con la protección del medio ambiente, con la tutela de los recursos naturales, de la biodiversidad animal y vegetal, de los paisajes, etc.

Esta faceta ecológica del desarrollo rural entronca con la tendencia a valorar y financiar bienes y servicios ambientales de naturaleza pública, que los habitantes y trabajadores del medio rural están en condiciones de proveer en beneficio de la sociedad.

De hecho, los agricultores y silvicultores, en su permanente contacto diario con la tierra y los recursos naturales, están llamados a introducir y mantener en su actividad productiva habitual sistemas sostenibles de gestión del suelo y del agua desde el punto de vista medioambiental.

Además, esta función social que desempeñan los agricultores les legitima todavía más para percibir las ayudas, beneficios y apoyos públicos a tal fin²¹.

La prioridad número cinco pretende promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, el de los alimentos y el silvícola²².

Esta prioridad puede considerarse hasta cierto punto como una novedad, sobre todo en su específica inclusión entre las prioridades estratégicas de la UE, pero no deja de ser coherente con los compromisos globales sobre el cambio climático asumidos en firme por la propia UE para el año 2020 (estrategias de mitigación y de adaptación al cambio climático).

Esta prioridad se concreta, a su vez, en dos grandes campos de actuación:

a) Por un lado, el uso eficiente de los recursos productivos en la agricultura, con especial hincapié en la gestión del agua, de la energía y en el uso de fuentes renovables.

¹⁹ Vid. Andrés Miguel COSIALLS UBACH, "La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación", en *Estudios de Derecho agrario*, Coord. por Ángel Sánchez Hernández, Universidad de La Rioja, Logroño, 2010, pp. 75-90.

²⁰ Como por ejemplo, la llamada «agricultura de conservación», temática estudiada por Ángel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, "La agricultura de conservación en la legislación española", *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Dir. por Pablo Amat Llobart, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 191-214.

²¹ En España, el modelo de sostenibilidad medioambiental del medio rural y del sector agrario se ha visto plasmado en el que se ha denominado «modelo de agricultura territorial», cobijado al amparo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Dicho modelo se desarrolla a través de técnicas de administración contractual, a fin de suscribir compromisos contractuales entre la Administración y los agricultores (así el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural), que sirven de vehículo para distribuir prioritariamente las ayudas al desarrollo rural, así como para facilitar otros beneficios y contraprestaciones públicas. Más ampliamente sobre esta materia, consúltese el trabajo de Pablo AMAT LLOMBART, "Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural", *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, pp. 161-206.

²² Vid. en extenso, Pablo AMAT LLOMBART, "[Política legislativa, estrategias y normativa sobre el cambio climático, medio ambiente y agricultura](#)", *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, op. cit, pp. 119-144.

b) Por otro lado, la reducción de emisiones de CO₂ a la atmósfera derivadas de actividades agrarias y ganaderas, y al tiempo, el fomento de la captura de carbono por parte del sector agrario y silvícola.

En definitiva, sin lugar a dudas podemos calificar todas las medidas que sustentan el Objetivo 2 como «agroambientales» y «agroclimáticas», donde el componente de tutela medioambiental y de los recursos naturales está omnipresente en el marco del desarrollo rural, y donde los parámetros de la sostenibilidad o del desarrollo sostenible deben aplicarse en su máxima plenitud a la hora de acometer acciones y proyectos en el sector agrario o en las áreas rurales.

Asimismo, buena parte de las medidas presenta un campo de acción más globalizado, al quedar vinculadas a la lucha contra las consecuencias perniciosas del cambio climático y las emisiones de CO₂. No olvidemos que una de las prioridades u objetivos transversales de la UE tiene que ver con la atenuación del cambio climático y la adaptación a éste. Por lo tanto, todos los sectores implicados en el desarrollo rural (agricultura, ganadería, silvicultura, artesanía, explotaciones no agrarias, infraestructuras rurales, etc.), deberán tomar en consideración no sólo los impactos medioambientales de su actividad, sino sobre todo, la manera de mitigar los efectos del cambio climático, en el marco de los programas y objetivos estatales que en relación con este ámbito sean aprobados.

D) Objetivo 3. El desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales

Este tercer objetivo del desarrollo rural tiene bastante proximidad con el ya previsto en el Reglamento 1698/2005 (véase art. 4.1.c), que entonces pretendía la “mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de la actividad económica”, y que con el mismo nombre se trasladaba al Eje 3 de medidas.

Ahora este objetivo se vincula con la prioridad número seis (y última), dirigida a fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales²³.

En particular, se apuesta por la diversificación de actividades, empresas y empleos en el medio rural, por la promoción del desarrollo local, y en especial, por el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las zonas rurales (banda ancha de Internet, etc.).

Se trata de un objetivo y una prioridad de marcado componente social, pues pone la atención en las condiciones de vida y de trabajo de las gentes del campo, que podríamos calificar en Europa de más pobres, marginales y subdesarrolladas en comparación con las que disfruta la población urbana.

²³ Este aspecto ha sido analizado en profundidad por Esther MUÑIZ ESPADA, “Desarrollo rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de la agricultura”, *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, Dir. por Pablo Amat Llobart, op. cit., pp. 179 a 190; también por Pablo AMAT LLOMBART y Esther MUÑIZ ESPADA, “Especial implicación del sector agrario en la relación entre el medio urbano y el medio rural. Propuestas de reforma legislativa”, *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Edisofer, Madrid, 2011, pp. 383-408.

Podemos definir este bloque de medidas como «socio-rurales», con especial atención al enfoque local y endógeno de las estrategias de desarrollo implementadas.

Un desarrollo rural «sostenible» (económica, medioambiental y socialmente hablando) y un desarrollo rural «sostenido» en el tiempo (perdurable a medio/largo plazo), tan sólo será posible si el foco de atención se sitúa en el bienestar de las personas a quienes se encomiende la gestión de los espacios, los recursos y los medios de producción ubicados en el medio rural.

Debe fomentarse entre los habitantes del medio rural un sentimiento de pertenencia al territorio, de enraizamiento en el mismo. Debe asimismo reconocerse abierta y claramente la relevante función que desempeña la población rural, la cual al tiempo debe valorarse y recompensarse en su justa medida, habida cuenta de las «externalidades positivas» que generan tanto su permanencia en el territorio como el mantenimiento de las actividades que desarrollan en el mismo.

En suma, un desarrollo rural equilibrado debe lograr unas condiciones de vida y de trabajo dignas, suficientes e incluso atractivas, que supongan un aliciente para las gentes ya residentes en las áreas rurales, como para las gentes que pudieran tener interés en establecerse en dichas zonas.

Se han oído voces críticas que señalan que la actual PAC no mejora la fijación de la población, no incide positivamente en el desarrollo de las infraestructuras de todo tipo y que no mejora sustancialmente la calidad de vida de los pobladores del medio rural.

En ese sentido, resulta notorio el paulatino envejecimiento y masculinización de la población agraria y rural de nuestro país.

Se pone de manifiesto también, desde un punto de vista comparativo, el mayor nivel de vida que disfruta la gente de la ciudad respecto al que tienen las gentes del campo, reflejando las evidentes desventajas para estos últimos.

Buena parte de las carencias arriba comentadas podrían paliarse con la introducción de un enfoque más “territorial” de la política de desarrollo rural, que no se centrara casi en exclusiva en el sector agrario o agroalimentario, sino que apostara a su vez por una visión más global del medio rural, atendiendo a las diversas actividades que en él se desarrollan, a las necesidades de la población, así como a los relevantes valores que atesora. Se trataría de atender a una «lógica cada vez más territorial» que a una «lógica sectorial agraria».

De hecho, alguna posición un tanto extrema afirmaba la necesidad de crear «un tercer pilar de la PAC», destinado a fomentar y subvencionar las necesidades no agrarias del medio rural, en el sentido de imprimir un importante giro «ruralista» a la PAC para que dejara que consistir en una política exclusivamente «agrarista».

En la parte contraria, no olvidemos las grandes reticencias que manifiestan los representantes del sector agrario a que la PAC, tratándose de una política eminentemente agraria, financie proyectos y medidas que no redunden en la mejora directa de la actividad agropecuaria y de los agricultores.

En relación con el «enfoque territorial», no olvidemos que la propia Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural español ya señalaba la relevancia de introducir una «orientación territorial» a la política española de desarrollo rural, al tiempo que pretendía dar origen a una política rural propia, adaptada a nuestras condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares.

Por cierto, en este ámbito considero necesario mantener e impulsar el proceso de desarrollo y aplicación del sistema establecido por la Ley 45/2007 y el Real Decreto 1336/2011 que regula el contrato territorial (en su caso con las debidas adaptaciones y mejoras que fuera necesario introducir), para no perder la oportunidad de disponer de una política rural de ámbito nacional diferenciada de la Unión Europea, que a su vez sea consensuada, coordinada y gestionada por las Comunidades Autónomas, y que sirva para impulsar un desarrollo rural basado en criterios territoriales (por ejemplo, priorizando las acciones y ayudas en determinadas áreas o zonas en situación más precaria o desfavorecida), con espíritu integrador y equilibrado, a fin de que, juntamente con los programas ordinarios de desarrollo rural cofinanciados por el segundo pilar de la PAC, se sume al objetivo general de lograr un medio rural vivo y activo, dinámico y con población estable, que permita condiciones de vida dignas a sus pobladores, y en definitiva un medio rural sostenible desde el punto de vista económico-productivo, medioambiental y social.

E) Objetivos transversales

Al final del artículo 5 de la propuesta de nuevo Reglamento de desarrollo rural, se indica que “todas estas prioridades (es decir, las seis previamente analizadas) contribuirán a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, atenuación del cambio climático y adaptación a este”.

Es este un claro ejemplo de la nueva dinámica que preside la filosofía de la propuesta de Reglamento de 2011, es decir, el de la plurifuncionalidad de las prioridades y medidas, que están llamadas a alcanzar uno o varios de los objetivos estratégicos de la Unión Europea para el desarrollo rural.

Es por ello que se fijan dichos tres objetivos transversales (innovación, medio ambiente y cambio climático), a cuya consecución concurrirán diversas prioridades y medidas específicas, sumando sinergias y aumentando su eficiencia práctica, con vistas a obtener resultados verificables.

4. INICIATIVA ESTRATÉGICA LEADER

4.1. Introducción

Basado en la experiencia de las iniciativas comunitarias LEADER (Leader I, Leader II, Leader +, que corresponde a las siglas en francés de "**L**iaisons **E**ntre **A**ctivités de

Developement de L'Economie Rural"), la iniciativa LEADER²⁴ introduce posibilidades innovadoras de gobernanza, partiendo de planteamientos locales de desarrollo rural que tienen su origen en la base, y que se gestionan a través de Grupos de Acción Local (GAL)²⁵.

En ese sentido, tiene mucha lógica confiar la co-decisión y la gestión de las iniciativas y proyectos de desarrollo rural a las organizaciones locales o regionales con presencia en el territorio. Entre ellas destacan los Grupos de Desarrollo Rural.

Las razones que avalan esta postura son muchas.

Por un lado, la cercanía y conocimiento *in situ* de las necesidades y problemas que sufren las comunidades rurales, permiten focalizar las acciones hacia tales objetivos, maximizando la eficacia y eficiencia de las medidas y ayudas utilizadas a tal fin.

Por otro lado, los amplios consensos que estas organizaciones locales pueden llegar a alcanzar como representantes primarios de los intereses de la población rural, facilitarán la implementación de las medidas y acciones de desarrollo rural.

En fin, la aplicación de criterios de descentralización, así como una demostrada flexibilidad y adecuados niveles de gestión administrativa y financiera de estas organizaciones en relación con las ayudas y fondos públicos destinados al desarrollo rural.

LEADER entronca básicamente con los objetivos de la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales y la diversificación de la economía rural, sin descartar su aplicabilidad al resto de medidas específicas.

En ese marco de acción, la aplicación de estrategias de desarrollo local puede reforzar la coherencia territorial y la sinergia entre las distintas medidas orientadas en términos más generales hacia la economía y la población rurales. Por consiguiente, las medidas relacionadas con la economía rural en sentido amplio deben aplicarse preferiblemente mediante estrategias de desarrollo local. No sería descabellado proponer la obligatoriedad de que un importante volumen del total de medidas y ayudas al desarrollo rural fuera aplicado mediante la estrategia LEADER y gestionado por los GAL.

En definitiva, se apuesta claramente por la iniciativa LEADER, considerando que ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural.

²⁴ Carlos BELTRÁN FERNÁNDEZ, "Una iniciativa para el desarrollo rural: Leader", *Revista de Estudios Agrosociales*, 158, 1991, pp. 189-196; Mar PÉREZ FRA, "La iniciativa comunitaria Leader en el marco teórico de la política agraria", *Revista galega de economía: Publicación Interdisciplinar da Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais*, Vol. 13, nº. 1-2, 2004, pp. 175-198; Miguel Francisco FEBLES RAMÍREZ, José León GARCÍA RODRÍGUEZ y Vicente Manuel ZAPATA HERNÁNDEZ, "La iniciativa comunitaria Leader en España", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 2005, pp. 361-398; Alfredo TOLÓN BECERRA y Xavier LASTRA BRAVO, "Evolución del desarrollo rural en Europa y en España: las áreas rurales de metodología Leader", *M+A. Revista electrónica de medio ambiente*, 4, 2007, pp. 1-28.

²⁵ Carlos CORELLA ANAYA, "Administración local y grupos de acción local", *Lecciones de desarrollo rural: una aproximación formativa desde y para Castilla-La Mancha*, Coord. por Julio Plaza Tabasco y Félix Pillet Capdepón, Universidad de Castilla-La Mancha, 2001, pp. 101-104; Federico A. RODRÍGUEZ MORATA, "Los grupos de acción local en el marco de la iniciativa comunitaria Leader Plus: un nuevo modelo para la gestión de las ayudas al desarrollo rural", *Revista jurídica de Castilla - La Mancha*, 30, 2001, pp. 243-294; "Los Grupos de Acción Local LEADER + y PRODER 2: gestores de nuevas estrategias", *Actualidad Leader: Revista de desarrollo rural*, 19, 2003, pp. 8-13.

Así pues, es preciso extender los principios básicos del enfoque LEADER a los programas que integren medidas específicas y definir los grupos de acción local y las acciones y proyectos que vayan a ser objeto de las ayudas.

4.2. Estrategia LEADER y la propuesta de Reglamento de 2011

La propuesta de Reglamento de desarrollo rural de 2011 mantiene firmemente el apoyo a los Grupos de Acción Local en el marco de la iniciativa LEADER.

De hecho, les atribuye la posibilidad de asumir un papel más preponderante, en el sentido de que, aparte de las tareas y funciones propias de la aplicación y ejecución de una estrategia de desarrollo local, así como de la gestión de proyectos de desarrollo rural, en el nuevo artículo 42 se prevé también la posibilidad de que desempeñen tareas suplementarias delegadas en los GAL por la autoridad encargada de la gestión o el organismo pagador.

Respecto a la concreción de ciertas ayudas en particular que podrán recibir los GAL, los artículos 43 y 44 prevén lo siguiente:

— Una ayuda denominada «kit básico de LEADER», consistente en actividades de capacitación destinadas a los grupos que no hayan aplicado LEADER en el período de programación 2007-2013 y ayudas para pequeños proyectos piloto.

— Ayuda para actividades de capacitación, formación y trabajo en red con vistas a la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local.

— Ayuda a actividades de cooperación en el marco de LEADER (proyectos de cooperación interterritorial o transnacional; asistencia técnica preparatoria de dichos proyectos).

En relación con algunas cuestiones sobre la constitución de los GAL, su financiación y su funcionamiento interno, podemos indicar finalmente lo siguiente:

1. Aparte de otros grupos de acción local, los miembros de un GAL en el marco del FEADER podrán ser:

a) Asociaciones público-privadas locales de territorios rurales que apliquen una estrategia de desarrollo local dentro o fuera de la Unión Europea.

b) Asociaciones público-privadas locales de territorios no rurales que apliquen una estrategia de desarrollo local.

2. Podrán solicitar el pago de un anticipo de los organismos pagadores competentes, si tal posibilidad está incluida en el programa de desarrollo rural. El importe de los anticipos no podrá superar el 50 % de la ayuda pública destinada a los costes de funcionamiento y animación.

3. Los «costes de funcionamiento» estarán vinculados a la gestión de la estrategia de desarrollo local aplicada a través del grupo de acción local.

Los «costes de animación en el territorio» corresponderán a actividades informativas sobre la estrategia de desarrollo local, así como a tareas de elaboración de proyectos.