

CARLOS VATTIER FUENZALIDA

Catedrático de Derecho civil

EL DESARROLLO RURAL, ENTRE EL FRACASO ESTATAL Y LA NUEVA PAC

Sumario

1. Introducción
2. Fracaso del sistema estatal
3. Orientaciones del borrador comunitario
4. Consideración final

## 1. Introducción

El desarrollo rural hoy en día está sujeto a un doble proceso de revisión y reforma. Por un lado, el sistema estatal establecido por la Ley 45/2007 (LDS) no solo ha fracasado, sino que debe ser sometido a una revisión total y adaptado a la reforma de la PAC para el período 2013-2020. Por otro lado, la reforma está todavía en fase de elaboración y se ha concretado, por ahora, en tres momentos importantes, a saber: a) el punto de partida radica en dos informes de iniciativa, uno del Parlamento Europeo (P7-TA-2010) y otro del Comité Económico y Social (DOUE C 354/35), ambos de mediados de 2010; b) la Comunicación de la Comisión titulada “La PAC en el horizonte de 2020”, de 18 de noviembre de 2010 (COM (2010) 672 final), que plantea tres opciones de política legislativa ampliamente debatidas por más de 600 participantes<sup>1</sup>; y por último, existe un borrador de Reglamento (CE) para las ayudas al desarrollo rural con cargo al FEADER, de fecha 27 de julio de 2011, que es un texto preparatorio e incompleto, no se ha traducido todavía al castellano, no se debatido en el Parlamento ni se ha aprobado por el Consejo.

Por eso, nuestra breve intervención es de un marcado carácter provisional. Tras constatar el fracaso del sistema estatal, no tiene otra finalidad que la de resaltar los aspectos más sobresalientes del borrador de Reglamento comunitario en su estado actual.

## 2. Fracaso del sistema estatal

Desde el primer momento fue evidente que el sistema de actuaciones previsto por la LDS era demasiado complejo y comportaba en delicado equilibrio entre las competencias del Ministerio y las Comunidades Autónomas, en las que predominaban orientaciones políticas de signo diferente<sup>2</sup>. Casi podemos hablar en pasado porque, transcurrida ya toda la legislatura, la LDS no ha llegado a aplicarse en su integridad y es previsible que se derogue y se sustituya por las normas reguladoras de la nueva PAC, lo

---

<sup>1</sup> Expone la Comunicación y resume las tres opciones P. AMAT LLOMBART, *La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea*, RDAA 57, 2011, p. 7 y ss. Además, el Comité Económico y Social se ha pronunciado en términos favorables, con algún reparo, en su dictamen de 16 de marzo de 2011 (DOUE C 132/63).

<sup>2</sup> Vid. C. VATTIER FUENZALIDA, *Sistema y problemas del desarrollo rural*, El Desarrollo Sostenible en el Ámbito Rural, Navarra, 2009, p. 17 y ss.

mismo comunitarias que estatales o autonómicas. A nuestro modo de ver, y sin profundizar en exceso, las causas aparentes de este fracaso son estas tres: a) los numerosos instrumentos de planificación y aplicación previstos por la LDS; b) la lentitud de las actuaciones administrativas, y c) el protagonismo conferido en exclusiva a los distintos órganos de la Administración, con olvido de la iniciativa económica de los particulares.

En efecto, recordemos que la LDS contempla todavía cinco instrumentos de actuación, a saber: 1) el Programa de Desarrollo Rural Sostenible elaborado por el Ministerio; 2) los Convenios o Protocolos a celebrar entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas para aplicar el Programa; 3) las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural fijadas por cada Comunidad Autónoma; 4) los Planes autonómicos de las zonas o comarcas de desarrollo rural; 5) el contrato territorial de las zonas rurales, que está llamado a concretar las medidas aplicables en las explotaciones situadas en distintas comarcas de actuación. Si a esta complejidad añadimos la diversidad de signo político, se comprende bien la lentitud y el complicado proceso de negociación que hasta ahora se ha llevado a cabo, con el frustrante resultado negativo que hemos anticipado.

Por otra parte, si nos atenemos al calendario, el Gobierno ha tardado casi tres años en aprobar el I Programa para el período 2010-2014 por el Real Decreto 725/2010, de 4 de junio, con los preceptivos informes previos del Consejo para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural. El Programa establece un ambicioso mapa de 105 zonas a revitalizar, 84 intermedias y 30 periurbanas, lo que hace un total de 219 zonas de actuación, que afectan a casi 10 millones de personas y se extienden a cerca de 340 mil klm<sup>2</sup>, o sea las tres quintas partes del territorio peninsular.

A continuación, han venido suscribiéndose por el Ministerio los diferentes Convenios o Protocolos con las Comunidades Autónomas, como el de Castilla y León, por ejemplo, que se ha aprobado por Resolución 20 de enero de 2011. Pero es claro que no ha habido tiempo para elaborar los Planes comarcales correspondientes a las diferentes zonas de actuación. Y lo más grave, a nuestro juicio, es que los contratos territoriales no se han regulado con carácter general para todo el Estado, de manera que el conjunto de medidas previstas por el Programa y aplicadas en teoría por cada Plan no se ha podido llevar a la práctica, con la importante salvedad de aquellas Comunidades

Autónomas donde se ha regulado el contrato global de explotación, como en Cataluña<sup>3</sup>, o se ha aplicado el modelo de solicitud única para las ayudas de la PAC, como en Navarra, el País Vasco y alguna más.

En fin, la otra causa probable de este fracaso es la falta de interés de la iniciativa privada en la aplicación de las medidas de desarrollo rural. La LDS se apartó del Reglamento comunitario en este punto y, en lugar de contemplar el enfoque LEADER, prescindió de los grupos de acción local (GAL) y, sin mayor justificación o fundamento, se limitó a prever solo las actuaciones de los distintos niveles de las Administraciones públicas, incluidos los ayuntamientos y demás entidades locales. Esto significa que todo el complejo entramado de actuaciones administrativas se ha quedado en el aire y no puede aterrizar - en sentido literal - porque falta el *partner* que debe aplicar las diferentes medidas sobre el terreno.

Así, pues, a la complejidad de las actuaciones y la lentitud de las distintas Administraciones, se ha unido la falta del estímulo económico a los particulares. Este conjunto de causas explica, en nuestra opinión, el fracaso del sistema estatal ya que la LDS, tras cuatro años de vigencia, sigue siendo letra muerta y no se ha aplicado, ni se ha podido aplicar, en la práctica.

Ante esta falta de realismo, cabe sospechar que, en el fondo, acaso ha faltado también la voluntad política de aplicarla, a lo que no es ajena quizás la actual crisis financiera cuyo origen se remonta precisamente al año de entrada en vigor de la LDS.

### 3. Orientaciones del borrador comunitario

El borrador comunitario abandona el esquema anterior de los cuatro ejes de desarrollo rural y los sustituye por una misión, tres objetivos, seis prioridades, un marco estratégico común - que no está redactado aún - y un catálogo de veinte medidas concretas, todo ello precedido de otras tantas definiciones. Además, el borrador mantiene e insiste en la participación de los GAL conforme a los programas LEADER.

Ante todo, de acuerdo con las definiciones, hay que entender que el beneficiario de las ayudas al desarrollo rural es cualquier clase de operador, órgano o empresa, de naturaleza pública o privada, siempre que sea responsable de la aplicación de las medidas o perciba ayudas comunitarias (art. 2.h). No obstante, parece que se consagra también la figura del agricultor llamado activo o efectivo, solo que en términos

---

<sup>3</sup> Lo analiza con detalle A. M. COSIALLS UBACH, *La protección del medio ambiente a través de fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación*, Estudios de Derecho Agrario, Logroño, 2010, p. 75 y ss.

excesivamente elásticos, dado que basta con ser una persona física o jurídica, o un grupo de ellas, cualquiera que sea su régimen nacional, con excepción de los trabajadores dependientes, en tanto que solo las personas jurídicas requieren ejercer una actividad agraria en la explotación en el momento de solicitar la ayuda (art. 2.1). Esto quiere decir que, a los efectos del desarrollo rural, no se exige una renta mínima proveniente de la agricultura, excluidas las ayudas, ni se requiere haber percibido un volumen también mínimo de tales ayudas en el año anterior, como sucede, en cambio, en el primer pilar de la PAC.

Tras las definiciones, el borrador contempla las misiones, los objetivos y las prioridades del desarrollo rural. En cuanto a las misiones, se trata de que las ayudas contribuyan decisivamente al crecimiento económico inteligente, sostenible e inclusivo, complementándose con los otros instrumentos de la PAC y con la política de cohesión y de pesca, de modo que el sector agrícola sea equilibrado, lo mismo territorial que ambientalmente, a la vez que innovador (art. 3). Si nos fijamos bien, esta misión es un tanto restrictiva y en cierto modo contradictoria; restrictiva porque recorta de algún modo el ámbito del desarrollo rural en cuanto que vincula las ayudas al crecimiento económico, y contradictoria porque deben favorecer al mismo tiempo el equilibrio tanto para nivelar las disparidades entre los distintos territorios como para preservar el medio ambiente.

Con todo, se explica así que los objetivos del desarrollo rural sean estos tres: a) la competitividad de la agricultura; b) la gestión sostenible de los recursos naturales, y c) el desarrollo equilibrado de las diferentes zonas rurales (art. 4). Aunque no difieren demasiado de los cuatro ejes que están todavía en vigor, no se puede desconocer que estos objetivos están notablemente más cerca de las antiguas metas económicas, sociales y ambientales del anterior Reglamento (CE) 1257/1999, dado que subrayan el papel protagonista de la agricultura, lo mismo al enfatizar el fomento de la competitividad que al resaltar la conservación, no del medio ambiente en general, sino de los recursos naturales en particular; prevalecen de nuevo, por tanto, las preocupaciones productivistas sobre todas las demás<sup>4</sup>.

Como es lógico, en esta misma dirección se inscribe la media docena de prioridades comunitarias. A) En primer lugar, se pretende favorecer la transferencia de

---

<sup>4</sup> Vid. C. VATTIER FUENZALIDA, *Modernización de las explotaciones y desarrollo rural: una reflexión sobre el Derecho agrario a finales del siglo XX*, RGLJ, 1999, p. 695 y ss.

conocimientos al sector agrario, orientándose a la promoción del capital humano y las redes inteligentes en Internet, la innovación y la investigación básica, así como los nexos con la investigación y el desarrollo. B) A continuación, la competitividad y la viabilidad de las explotaciones se debe alcanzar mediante la reestructuración de las explotaciones con graves problemas, en especial, aquellas que adolezcan de un débil grado de participación en el mercado, falta de acceso al mismo o necesidad de diversificación, así como mediante el relevo generacional. C) Seguidamente, la cadena alimentaria y la gestión de los riesgos se deben orientar a la integración de los productores primarios en las cadenas de calidad alimentaria, la promoción de los mercados locales, los circuitos cortos de suministro y la agrupación de los agricultores en organizaciones interprofesionales, a la par que se debe apoyar la gestión de riesgos en las explotaciones. D) Además, realzar los ecosistemas dependientes de la agricultura y los montes, concentrándose en la biodiversidad y los paisajes, la absorción del carbono y la gestión del agua y el suelo. E) Asimismo, se ha de promover la eficiencia en el uso de los recursos y la transición hacia una economía baja en carbono, incrementando la eficiencia en materia de agua, energía, almacenaje de energías renovables, además de la reducción de las emisiones de óxido de carbono y de metano. F) La sexta y última prioridad consiste en la creación de puestos de trabajo y el desarrollo de las zonas rurales, promoviendo la diversificación y el empleo, así como la reducción de la exclusión social y la pobreza por medio probablemente del acceso a los servicios básicos (art. 5).

Salta a la vista, pues, el retorno hacia el viejo modelo, de acento más agrarista que rural o ambientalista. Prueba de ello es que gozan de preferencia los programas dirigidos a los agricultores jóvenes, los pequeños empresarios, las zonas de montaña y los circuitos cortos de suministro y distribución (art. 13.4).

Algo semejante se advierte en el amplio conjunto de medidas que merecen ayudas comunitarias. Entre otros aspectos, las medidas se refieren a la formación profesional y la asesoría; la calidad de los productos y los alimentos; la mejora de los montes y los bosques; las ayudas agroambientales y la agricultura biológica; así como a la gestión del agua, el bienestar de los animales y la protección de las zonas incluidas en Natura 2000 o con dificultades naturales. Entre estas medidas llaman la atención algunas de un nítido carácter económico, como las tres siguientes: a) la ayuda a ciertas inversiones en las explotaciones; b) la reaparición de nuevas formas de agricultura de grupo o c) la gestión de los riesgos agrarios y financieros.

En efecto, se contemplan inversiones tangibles o intangibles en las explotaciones destinadas a mejorar su funcionamiento o su acceso, el suministro de energía y la gestión del agua, o bien inversiones que permitan obtener productos agrícolas comprendidos en el Anexo I del Tratado, más el algodón, aun cuando el producto resultante no esté incluido en el Anexo. Esto equivale a permitir que las ayudas al desarrollo rural se puedan dirigir sorprendentemente a la obtención de productos finales que sean de naturaleza no agrícola o de índole industrial (art. 23). Junto a estas inversiones, están las de primera instalación de los agricultores jóvenes, el inicio o el ejercicio de actividades no agrarias en zonas rurales, o la expansión de las pequeñas explotaciones (art. 25). Por consiguiente, convergen aquí las ayudas previstas por los ejes 1 y 3, de competitividad y diversificación respectivamente.

Por otra parte, novedad importante es que se pueden apoyar nuevas formas de agricultura de grupo. Así, merece ayuda comunitaria, de importe decreciente durante cinco años, la constitución de agrupaciones de agricultores para adaptar sus productos o derivados a las exigencias del mercado, facilitar la concentración de la oferta de cara a la preparación y la centralización de las ventas o para el suministro a los grandes compradores; asimismo, para establecer reglas comunes de información sobre las cosechas; o bien para llevar a cabo negocios en común, destrezas mercantiles o la aplicación de procesos innovadores (art. 33). Igualmente, se pretende reforzar la cooperación entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria y forestal mediante la creación de grupos o redes de trabajo, o de proyectos piloto, en especial, entre otras finalidades, para la elaboración de nuevos productos, prácticas, procesos o tecnologías, así como para potenciar los mercados locales, las plataformas logísticas y los suministros de tramo corto (art. 41).

Por último, hay ayudas encaminadas a la gestión de los riesgos agrícolas y financieros. En cuanto a los primeros, se trata de pagar directamente a los agricultores hasta el 65 por 100 de las primas de los seguros que cubren los riesgos de las cosechas, los animales o las plantas ante adversidades climáticas, enfermedades o plagas, así como sus aportaciones a los fondos de ayuda mutua con el fin de hacer frente a estos mismos riesgos; y por lo que respecta a los últimos se consagra un llamado instrumento o herramienta de estabilidad de ingresos para combatir la fluctuación de los precios en el mercado (art. 42). Con este instrumento se pretende compensar las pérdidas en caso de que los ingresos caigan más del 30 por 100 por debajo del promedio obtenido en los últimos tres años o el promedio de un trienio en los últimos cinco años, incluyendo las

ayudas percibidas, con deducción de los gastos; la ayuda no puede compensar más del 70 por 100 del ingreso perdido, con el tope del 65 por 100 de los costes elegibles (art. 45).

#### 4. Consideración final

Tras este apretado resumen, es palpable que se mantiene el modelo de la agricultura multifuncional, pero más centrado en la actividad agrícola, ganadera y forestal, como lo era en la versión primitiva de finales del siglo pasado. En otras palabras, ante las opciones propuestas por la Comisión, aparte de la reforma del pago único, ha predominado aquí la opción 2, esto es, que la agricultura contribuya decisivamente al crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo de las comarcas rurales, a la vez que se ha descartado ostensiblemente la opción 3, que se centraba en objetivos ambientalistas y de lucha contra el cambio climático, junto al abandono gradual del apoyo a la renta y de las medidas de mercado<sup>5</sup>. En consecuencia, tanto los objetivos como las prioridades del borrador actual están estrechamente relacionados con el sector agrario, al tiempo que han quedado en la sombra, por ahora, las medidas encaminadas a alcanzar y consolidar el equilibrio territorial y medioambiental.

Asimismo, este modelo permite abundantes ayudas públicas en la agricultura, muchas de las cuales entran con dificultad la caja verde de la Organización Mundial de Comercio, lo que comporta un abandono selectivo del liberalismo imperante en el comercio internacional. A primera vista, este cambio, aunque tímido, va en la buena dirección pues es claro que esta liberalización no ha asegurado una asignación correcta de los recursos, dado que ha permitido la volatilidad de los precios internacionales, provocado escasez de alimentos, e incluso hambrunas, en grandes regiones de la tierra. Por consiguiente, es razonable que el desarrollo rural no fomente las exportaciones, ni la apertura de nuevos mercados, sino que potencie los mercados locales y los suministros de proximidad, junto a las nuevas tecnologías, la investigación e innovación y las energías limpias, para lo que conviene la reducción de los costes por medio de la agrupación y la cooperación de los agricultores. Nótese que ahora no estamos ante la producción de las energías renovables con cargo a los fondos del desarrollo rural, que

---

<sup>5</sup> Cfr. la citada Comunicación de la Comisión, par. 6.2, p. 13.

hemos criticado reiteradamente<sup>6</sup>, sino que se trata simplemente de que su utilización sea eficiente y que se reduzca las emisiones contaminantes.

Finalmente, es aconsejable intervenir en la gestión de los riesgos, favoreciendo los seguros y los fondos mutuos; pero el instrumento de estabilidad de los ingresos es francamente discutible. Y ello porque existen muchos otros mecanismos para paliar las alteraciones de los precios, mientras que este instrumento, tal como se concibe hoy, no solo se mantiene vinculado al sistema de cálculo histórico que se ha descartado en el pago único, sino que constituye un señalado privilegio a favor de los agricultores y que probablemente no sirva para alcanzar el fin perseguido, esto es, asegurar la estabilidad y la previsibilidad de los precios en los mercados de los productos agrarios. En suma, no combate la causa, sino que se limita a prevenir uno de sus efectos, cuyo coste además al repercutir en los precios perjudicará seguramente a los consumidores.

---

<sup>6</sup> Vid. C. VATTIER FUENZALIDA, *Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible*, Derecho Agrario, Agroalimentario y de Desarrollo Rural, Valencia, 2011, p. 163 y ss.