

Envío: 07-01-2013

Aceptación: 24 -01-2013

Publicación: 08-02-2013

# **LAS POLITICAS DE DESARROLLO RURAL EUROPEAS: NORMATIVAS, EJES DE ACTUACIÓN, ESTRATEGIAS Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES.**

---

**THE EUROPEAN RURAL DEVELOPMENT POLICIES:  
REGULATORY, LINES OF ACTION, STRATEGIES AND  
TERRITORIAL IMPLICATIONS.**

Juan Luis Mahiques Zaragoza<sup>1</sup>

1. Geógrafo. Licenciado en Geografía por la Universidad de Alicante.

## RESUMEN

El 56% de la población de los 27 Estados miembro de la Unión Europea vive en zonas rurales, y éstas llegan a representar cerca del 91% del territorio, de ahí que debamos cerciorarnos de la vital importancia del desarrollo rural. La agricultura y silvicultura siguen siendo decisivas para la utilización de las tierras y la gestión de los recursos naturales de las zonas rurales de la UE, pero, además permiten diversificar la economía de las comunidades rurales e intentar mantener los servicios básicos para sus habitantes. Es por eso que la política de desarrollo rural debe ser una de las prioridades generales en las líneas de actuación de la UE y de esta forma redirigir la peligrosa dinámica que está sufriendo gran parte del medio rural europeo.

## ABSTRACT

56% of the population of the 27 member states of the European Union live in rural areas, and they come to represent about 91% of the land, so, we should make sure the vital importance of rural development. Farming and forestry continue being crucial for land use and management of natural resources in rural areas of the EU, but also for diversifying the economy of rural communities and try to maintain basic services for its people. That's why rural development politics should be a priority in general the main priorities of the EU and of this form redirect the dangerous dynamic that is suffering much of rural Europe.

## PALABRAS CLAVE

Desarrollo rural, FEADER, PDRCV, Ruralter Paisaje, Ruralter Leader, Montaña de Alicante.

## KEY WORDS

Rural development, FEADER, PDRCV, Ruralter Landscape, Ruralter Leader, Mountain of Alicante.

## INTRODUCCIÓN

A la hora de hablar de desarrollo rural debemos tener muy en cuenta el contexto en el que nos encontramos cuando abordemos este tema. Más de la mitad de la población de los 27 Estados miembro que actualmente forman la Unión Europea vive en zonas rurales, y que dichas zonas rurales cubren el 90% del territorio (según criterios OCDE), por lo tanto es evidente que el mundo rural y la estrategia que se diseñe para su futuro desarrollo constituye un objetivo político de vital importancia. Cuando hablamos de ámbito rural hay que entender que estrechamente ligado al mundo rural está la agricultura, la ganadería y la silvicultura que siguen siendo muy importantes en la utilización de las tierras y en la gestión de los recursos naturales de estas zonas, además de constituir una plataforma desde la que abordar la necesaria diversificación económica de las comunidades.

Territorio y patrimonio pasan a formar parte de una realidad social en la que el territorio se configura como un producto socialmente construido en el que se congregan elementos de distinta naturaleza creados o modificados por el hombre y que a través del tiempo ha ido convirtiéndose en una verdadera seña de identidad del propio territorio, es lo que se ha venido denominando comúnmente *“patrimonio territorial”*. La gestión tanto de los recursos naturales como sociales a través de políticas de conservación y puesta en valor se ha convertido en los últimos años en un elemento básico para el desarrollo de las zonas rurales europeas, siendo reconocido por parte de las propuestas políticas realizadas por la Unión Europea.

La Política de Desarrollo Rural de la UE ha ido evolucionando desde un conjunto de actuaciones dirigidas a resolver los problemas estructurales del sector agrícola europeo a una reformulación que aborda las nuevas problemáticas en ámbito rural y a los desafíos a los que se enfrentan estos espacios atendiendo a la multifuncionalidad que la agricultura y los propios territorios rurales han adquirido en una sociedad eminentemente urbana. La nueva realidad rural nos presenta unos territorios en los que a sus funciones productivas cada vez más diversas y complementarias, entremezcladas con las actividades tradicionales agrarias, se añaden otras no recompensadas por el mercado relacionadas con la producción de bienes y servicios públicos para la sociedad en su conjunto. Es desde esta óptica, la de los pagos realizados a los habitantes del mundo rural, donde encontraremos la justificación y legitimidad social; *“hay que pasar del acoplamiento a la producción al acoplamiento al territorio”* (Moyano, 2007:18). La multifuncionalidad a la que antes me he referido obliga a las actuaciones que sobre el territorio se quieran acometer requieran de la adopción de criterios y directrices de ordenación territorial que busquen una complementariedad entre el medio rural y urbano a través de un desarrollo sostenible pensando en *“las necesidades de los habitantes rurales y no, únicamente, de los urbanitas que visitan ocasionalmente estos territorios”* (Moltó y Hernández, 2004: 72).

Así se demuestra por lo menos de manera teórica, en el desarrollo normativo producido en los últimos años. La reforma de la Política Agrícola Común (PAC) realizada en el periodo 2003-2004 condujo en el año 2005 a la actual configuración de la Política de Desarrollo Rural europea para el periodo 2007-2013, sobre la base de la propuesta de la Comisión de

14 de julio de 2004. En ella quedan reflejadas las conclusiones de la Conferencia de Salzburgo sobre desarrollo rural en el año 2003 y las orientaciones estratégicas de los Consejos Europeos de Lisboa y Gotemburgo realizados en los años 2000 y 2001 respectivamente.

A esta dinámica de cambios a la hora de actuar en los ámbitos rurales que ha envuelto a las nuevas políticas europeas referidas al desarrollo rural, España no ha sido ajena a ello en la medida en que por un lado el mundo rural español abarca también el 90% de nuestro territorio en el que habita el 20% de la población (35% si se incluyen las zonas periurbanas); por otro, la ausencia de una política rural propia que aplicaba la normativa comunitaria al respecto, se empieza a cubrir con la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La finalidad de este trabajo no es otra que la de analizar y valorar la reglamentación que ha sido recientemente aprobada por parte de la Unión Europea sobre la Política de Desarrollo Rural para el periodo de programación 2007-2013 enmarcando su configuración dentro de la evolución que ésta ha tenido desde sus inicios ligados a la modernización agraria hasta su configuración formal, como segundo pilar de la PAC con la aprobación de la Agenda 2000. Claro está, sin olvidar cómo las nuevas políticas de desarrollo rural europeas para el periodo 2007-2013 están teniendo una gran repercusión e implicación territorial en las zonas rurales concretas, en este caso zonas rurales de la provincia de Alicante donde nos podemos encontrar zonas rurales muy distintas unas de otras en una misma zona (Montaña de Alicante y zonas rurales de la comarca del Bajo Segura donde no hay nada que ver entre unas zonas rurales y otras) donde veremos cómo se articulan las ayudas destinadas a mejorar la situación socioeconómica en la que se encuentran muchas poblaciones de dicho ámbito de actuación y si realmente sirven o no para promover el desarrollo rural del ámbito geográfico que hemos determinado.

## **POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EUROPEA PERIODO 2007-2013**

La nueva configuración de la política de desarrollo rural en el periodo 2007-2013, el actual, se enmarca en el Reglamento (CE) nº 1698/2005 en el que se establece un marco jurídico para la política de desarrollo rural que se llevará a cabo en este periodo de programación en el que nos encontramos. El nuevo marco normativo persigue un claro afán simplificador que contrasta con el pasado entramado de documentos de programación e instrumentos financieros con distintas reglas de funcionamiento, al tiempo que trata de incrementar la coherencia, transparencia y visibilidad de la política de desarrollo rural.

Esta simplificación a la que no estamos refiriendo abarca tres niveles distintos:

- El financiamiento, ya que un solo fondo financiará todas las medidas de desarrollo rural (incluido el enfoque Leader): El Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER).
- La programación, que se efectuará a través de un único documento; el programa de desarrollo rural, que agrupará todas las medidas que hasta ahora se encontraban dispersas en diversos documentos de programación.
- El seguimiento y control, se efectuará a través de un marco común diseñado por la Comisión que presenta como novedad la realización de un proceso de evaluación continua y la selección de unos indicadores comunes que permitirán medir el nivel de eficacia y eficiencia del programa.

Obviamente estos cambios introducidos por el Reglamento 1698/2005 van a implicar novedades por lo que respecta al esquema institucional y de gestión, siendo el elemento más destacable que en esta nueva etapa habrá un solo organismo que se encargue de realizar las subvenciones y pagos pertinentes a cada Comunidad Autónoma.

Entrando ya en uno de los puntos más importantes de esta política rural para el periodo indicado, vamos a describir las prioridades que se han establecido. La Comisión encargada para realizar este trabajo ha adoptado un enfoque estratégico que gira en torno a tres objetivos prioritarios de actuación, que al mismo tiempo constituyen los grandes ejes del Reglamento Feader. Estas prioridades que se han establecido en la Política Rural europea para el periodo 2007-2013 se articulan en una serie de ejes de actuación que son los siguientes:

→ **Eje 1: Mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal;** este eje agrupa las medidas encaminadas al fomento del conocimiento y mejora del potencial humano, a la reestructuración y desarrollo del potencial del medio físico y de la innovación así como a las actuaciones orientadas a la mejora de la calidad de los productos agrícolas.

→ **Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno natural;** este eje representa la vertiente medioambiental de la política de desarrollo rural, donde se establecen una serie de medidas con objetivos medioambientales dirigidos a compatibilizar el ejercicio que suponen las distintas actividades agrarias y de la silvicultura con la conservación de la biodiversidad, de los recursos naturales y del paisaje.

→ **Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural;** en este eje se incluyen toda una serie de medidas orientadas a la creación de oportunidades de empleo complementarias o alternativas a las del sector agrario a través de actuaciones de diversificación y mejora de la calidad de vida con el principal objetivo de fijar población y frenar el éxodo rural.

→ **Eje 4: Leader;** este eje supone la introducción de un enfoque que comenzó como una iniciativa experimental y que alcanzó el suficiente grado de maduración y éxito que justifica su inclusión dentro de la programación ordinaria, posee un carácter transversal que posibilita la utilización del enfoque descendente y participativo que caracteriza la filosofía Leader para la consecución de los objetivos marcados por los otros tres ejes.

Con el fin de mantener un cierto equilibrio entre los distintos objetivos prioritarios el Reglamento Feader asigna una serie de porcentajes mínimos de contribución por programa que actúan como mínimos que deben respetarse en todo caso, y, así mismo marca distintos grados de cofinanciamiento comunitario en función de los ejes. En cada uno de los programas de desarrollo rural se puede determinar en función de sus prioridades y condiciones particulares, el reparto por ejes, siempre y cuando se respeten esos mínimos.



Figura 1. Estructura del Desarrollo Rural 2007-2013. Fuente: Imagen capturada de la web [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm)

En cuanto al proceso de elaboración de la programación de desarrollo rural señalar que comienza con la aprobación de las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural por decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006, que refuerzan el enfoque estratégico de la política de desarrollo rural fijando las prioridades de actuación a escala comunitaria. Este enfoque estratégico pretende alcanzar la mejora de la competitividad, la creación de empleo y la innovación, en consonancia con los objetivos fijado en los Consejos de Lisboa y Gotemburgo sobre mejora de la competitividad y empleo.

Una vez que se han aprobado las directrices estratégicas comunitarias, el siguiente paso es elaborar el Plan Estratégico Nacional que es un instrumento de referencia para la elaboración de la programación a través de los programas de desarrollo rural. El Plan Estratégico Nacional indica las prioridades de intervención del Feader a nivel del Estado miembro, así como las disposiciones y actuaciones necesarias para garantizar la coherencia con las directrices estratégicas y entre las prioridades comunitarias, estatales y regionales.

En el caso concreto de España, la estructura institucional descentralizada que posee ha elaborado un Marco Nacional que contiene una serie de elementos comunes que se integran como un capítulo común en todos los programas. Y teniendo en cuenta estos instrumentos, la programación se elaborará a través de tantos Programas de Desarrollo Rural como Comunidades Autónomas, en este caso 17, además de un programa específico para la Red Rural Nacional.



## **POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EUROPEA PERIODO 2007-2013**

La programación de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 se aplica en España de acuerdo a su marco competencial exigido en el artículo 11 del Reglamento (CE) 1698/2005 sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), existen 17 programas regionales, uno para cada Comunidad Autónoma. Por otro lado, y como contempla el Reglamento con el fin de incorporar elementos comunes y medidas horizontales para los 17 programas de desarrollo rural de las distintas regiones españolas, el anterior Ministerio de Agricultura, pesca y Alimentación (MAPA), en colaboración con el anterior Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y las distintas Comunidades Autónomas, elaboraron un documento base para la programación, el Marco Nacional. Cada programa regional incluye las medidas horizontales del Marco Nacional y se complementa con medidas específicas que corresponden con las diferentes situaciones en las que se encuentra el medio rural de las Comunidades Autónomas.

Como rasgos generales en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural, en el conjunto de los ejes principales se fomenta a igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, los profesionales de la agricultura y las explotaciones prioritarias y más necesitadas tienen preferencia en la concesión de las ayudas para el desarrollo rural, los programas de desarrollo rurales de las Comunidades Autónomas establecen, en su caso, criterios de priorización de carácter ambiental para el acceso a las ayudas. De acuerdo con el marco competencial establecido en España para el periodo 2007-2013 la gestión de las medidas de desarrollo rural corresponde de manera íntegra a las Comunidades Autónomas, y además de los 17 programas de desarrollo rural regionales se ha elaborado un programa específico para la Red Rural Nacional, gestionado por la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).

Para la elaboración de la presente versión del Plan Estratégico Nacional se ha procurado contar con la colaboración de los mismos organismos e instituciones que participaron en la elaboración de la primera versión del plan. Así, se han mantenido reuniones con las distintas autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural de las Comunidades Autónomas, con la Comisión Europea, con otras unidades del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, con otros ministerios y con agentes económicos y sociales que tengan una relación directa con el medio rural, todo esto con el fin de poder llevar a cabo un ejercicio de buenas prácticas para el desarrollo de los ámbitos rurales españoles con el tratamiento de las distintas problemáticas de las zonas rurales desde la base hasta llegar a Europa, de abajo hacia arriba.

Con el fin de estudiar y saber que temáticas trata y de qué forma está compuesto el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural para el actual periodo de aplicación (2007/13) aquí se expone el trabajo realizado en el plan y las distintas temáticas que se han tratado para dicha realización:

- **Capítulo 1:** Análisis económico, social y medioambiental y establecimiento de los indicadores de base.
- **Capítulo 2:** Estrategia global, transposición de las prioridades comunitarias y marco de las prioridades nacionales.
- **Capítulo 3:** Estrategias por ejes, incluyendo objetivos e indicadores a utilizar. En el **eje 1 Aumento de la competitividad de la agricultura y silvicultura** se establecen como objetivos específicos el incremento de la competitividad y sostenibilidad de la agricultura, silvicultura y ganadería, el aumento de la competitividad y sostenibilidad de las industrias agroalimentarias, la gestión sostenible de los recursos hídricos y la contribución al mantenimiento de la población en las zonas rurales. En el **eje 2 Mejora del medio ambiente y del entorno rural** los objetivos específicos son el ahorro y mejora de la calidad del agua, protección y conservación del suelo y lucha contra la erosión, conservación y mejora de la biodiversidad, lucha contra el cambio climático y fomento de las energías renovables, mantenimiento del paisaje agrario y lucha contra la desertificación. En el **eje 3 Calidad de vida y diversificación en las zonas rurales** los objetivos específicos son el mantenimiento de la población en las zonas rurales, mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, creación y mantenimiento del empleo en zonas rurales. En **eje 4 Leader** los objetivos específicos son mejorar la gobernanza en las zonas rurales y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales.
- **Capítulo 4:** Programas de desarrollo rural y su atribución, incluyendo importes de convergencia.
- **Capítulo 5:** Coherencia interna y externa del Plan Estratégico Nacional, complementariedad con otros instrumentos financieros comunitarios.
- **Capítulo 6:** Importe y establecimiento de La Red Rural Nacional.

## MARCO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL 2007- 2013

España ha llevado a cabo una programación acorde a su marco competencial, por tanto, donde existen 17 programas de desarrollo rural regionales, uno por cada Comunidad Autónoma. Además, tal y como contempla el Reglamento (CE) 1698/2005 con el fin de incorporar elementos comunes y medidas horizontales para los 17 programas de desarrollo rural regionales, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas y los distintos agentes económicos y sociales, han elaborado el Marco Nacional, que debe ser aprobado por decisión comunitaria. Todos los Programas de Desarrollo Rural incluirán las medidas horizontales, pudiendo añadir a las mismas condiciones suplementarias o más restrictivas en su ámbito específico de actuación.

El Marco Nacional incluye un anexo con un cuadro financiero global orientativo para toda España desglosado por anualidades, y un anexo con cuadros específicos para cada una de las medidas horizontales con los porcentajes de cofinanciación del Feader, de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas para cada uno de los Programas de Desarrollo Rural. Estos cuadros se utilizarán para realizar un seguimiento del Plan Estratégico Nacional y del Marco Nacional. Para realizar el seguimiento de los elementos comunes y las medidas horizontales y garantizar la coherencia de los Programas de Desarrollo Rural con el Plan Estratégico Nacional y el Marco Nacional se ha creado un Comité de Seguimiento Nacional. Además de los 17 programas de desarrollo rural regionales se elaborará también un plan específico para la Red Rural Nacional el cual será gestionado desde la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Cada Programa de Desarrollo Rural debe contar con una autoridad de gestión, responsable de la propia aplicación del programa. De esta forma está previsto que existan 18 autoridades de gestión, una para cada uno de los programas de desarrollo rural regionales y otra para al programa de la Red Rural Nacional. De acuerdo con el marco competencial español para el periodo 2007-2013 el desarrollo normativo y la gestión de las medidas de desarrollo rural corresponderá íntegramente a las Comunidades Autónomas. Los Programas de Desarrollo Rural incorporarán los indicadores por medidas que permitan realizar el seguimiento y la evaluación de los programas.

Las principales funciones de organismo de coordinación son la gestión y el seguimiento del Plan Estratégico Nacional y del propio Marco Nacional, la organización y dirección de las actividades del Comité de Seguimiento Nacional, la interlocución ante la Comisión Europea en los asuntos relacionados con la programación de desarrollo rural y la presentación ante la Comisión Europea de los Programas de Desarrollo Rural. La publicidad del Marco Nacional se hará a través de los 17 programas de desarrollo rural regionales y del programa de la Red Rural Nacional.

Los estudios y la realización de la temática en lo referente al desarrollo de las zonas rurales españolas por parte del Marco Nacional se enmarcan dentro de los siguientes puntos:

1. Antecedentes.
2. Cooperación-Interlocución; en la elaboración del Marco Nacional ha colaborado de manera conjunta el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (órgano encargado de la realización de dicho marco), el Ministerio de Medio Ambiente junto con otros órganos de la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y Locales y los agentes económicos y sociales implicados en el desarrollo rural entre ellos las organizaciones profesionales agrarias, las cooperativas, las redes de desarrollo rural y grupos ecologistas. Además, durante la elaboración del Marco Nacional también se ha colaborado estrechamente con las unidades implicadas de la Comisión Europea.
3. Análisis económico, social y medioambiental del medio rural español. Realización de la Matriz DAFO (estudio de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que tienen las distintas zonas del medio rural español).
4. Elementos horizontales de la programación.
5. Medidas y actuaciones horizontales. Elementos comunes. Estas medidas y actuaciones referidas en el Marco Nacional son en cuanto a la medida de infraestructuras relacionadas con la evolución y la adaptación de la agricultura y silvicultura, actuaciones horizontales de gestión de los recursos hídricos y de otras infraestructuras rurales. Medida aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales, sistema de asesoramiento de las explotaciones agrarias. Medida implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento, actuación horizontal de de implantación de servicios de asesoramiento. Medida utilización de servicios de asesoramiento. Medida instalación de jóvenes agricultores. Mitigación de de la desertificación: prevención de incendios forestales. Conservación y desarrollo de Red Natura 2000 en el medio forestal. En el Plan Estratégico Nacional se establecen seis medidas horizontales que deben ser desarrolladas en el Marco Nacional. Las actuaciones previstas en cada medida horizontal no son excluyentes de otras actuaciones de las Comunidades Autónomas decidieran implantar en el marco de esa medida.
6. Cuadro financiero global.
7. Seguimiento.
8. Aprobación y modificaciones.
9. Anexos con indicadores, matriz DAFO, cuadros financieros orientativos de medidas horizontales, cuadros financieros de Programa de Desarrollo Rural.

## **PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE LA C. VALENCIANA 2007-2013 (PDR-CV)**

El título del Programa de Desarrollo Rural cofinanciado por Feader en la Comunidad Valenciana para el periodo 2007-2013 es el siguiente: Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2007-2013 (PDRCV). Como ya se ha mencionado anteriormente, existen 17 programas de desarrollo rural regionales en el caso de España, y éste Programa de Desarrollo Rural cubre la región administrativa de la Comunidad Valenciana, sus provincias y las comarcas que la forman. Por tanto, cada programa de desarrollo rural regional será diferente, puede que haya aspectos que sean homogéneos para cada región administrativa española, pero en cada programa habrá aspectos referidos específicamente a la situación del ámbito rural de las Comunidades Autónomas.

El Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana para el periodo 2007-2013 nos ofrece el siguiente contenido:

- Título del Programa de Desarrollo Rural.
- Estado Miembro y Región Administrativa.
- Análisis de la situación en términos de puntos fuertes y deficiencias, estrategia elegida para abordarlos y evaluación a priori.
- Justificación de las prioridades elegidas atendiendo a las Directrices Estratégicas Comunitarias y al Plan Estratégico Nacional, así como repercusión prevista de acuerdo con la evaluación a priori.
- Información sobre los ejes y las medidas propuestas para cada eje y su descripción.
- Plan de financiación.
- Desglose indicativo por medidas de desarrollo rural.
- Cuadro de financiación nacional adicional por ejes.
- Datos necesarios para la evaluación en función de las normas de competencia y lista de los regímenes de ayuda autorizados en virtud de los artículos 87. 88 y 89 del Tratado que se utilicen para la aplicación del programa.
- Información sobre la complementariedad con las medidas financiadas con cargo a otros instrumentos de la Política Agrícola Común a través de la política de cohesión, así como de instrumento de ayuda comunitario para la pesca.
- Designación de autoridades y organismos competentes.
- Descripción de los sistemas de seguimiento y evaluación y composición del Comité de Seguimiento.
- Disposiciones que garantizan la divulgación del programa.
- Designación de los agentes consultados y resultados de la consulta.
- Igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación.
- Operaciones de asistencia técnica.

Dentro del Programa de Desarrollo Rural de la C. Valenciana uno de los aspectos que más interesa es el del espacio rural de la Comunidad Valenciana de acuerdo con los criterios de la OCDE. El criterio de demarcación de la OCDE es el recomendado en la actualidad por la Comisión Europea para los planes de desarrollo rural para el periodo 2007-2013, por lo que se realizará el análisis del territorio valenciano desde esta definición de ruralidad. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico fija su umbral de ruralidad en los 150 habitantes por km<sup>2</sup>.

Grupos de municipios	Número de municipios	Km <sup>2</sup>	Porcentaje municipios sobre Comunitat Valenciana
Municipios de densidad < 50 habitantes/km <sup>2</sup>	227	13.152,0	42,0
Municipios de densidad >50 - <100 habitantes/Km <sup>2</sup>	74	3.190,0	13,7
Municipios de densidad >100 - <150 habitantes/Km <sup>2</sup>	34	744,9	6,3
<b>Total municipios de densidad inferior a 150 Habitantes/Km<sup>2</sup></b>	<b>335</b>	<b>17.086,8</b>	<b>61,9</b>
<b>Total Comunitat Valenciana</b>	<b>541</b>	<b>23.254,5</b>	<b>100</b>

**Tabla 1. Superficie ocupada por grupos de municipios clasificados por densidad en 2006. Fuente: Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana 2007-2013.**

Según se aprecia, de los 541 municipios de la Comunidad Valenciana, con los datos del censo del año 2006, hay 335 que tienen densidades de población inferiores a 150 habitantes por km<sup>2</sup> y de esos 335 la gran parte de los municipios tienen densidades inferiores a 50 habitantes por km<sup>2</sup> lo que hace pensar en la verdadera situación en la que se encuentra el ámbito rural valenciano y donde municipios con densidades menores de 150 habitantes por km<sup>2</sup> albergan un conjunto de 533.462 habitantes, es decir el 11,1% de la población regional pero por el contrario abarcan el 73,5% de la superficie total de la Comunidad Autónoma.

La clasificación rural de una región para la OCDE sería:

- Predominantemente urbana: si menos del 15% de su población vive en municipios rurales.
- Intermedia: si el porcentaje de población que vive en municipios rurales se encuentra entre el 15% y el 50%.
- Predominantemente rural: cuando más de un 50% de su población habita en municipios rurales.

De acuerdo con este criterio la Comunidad Valenciana debe ser clasificada en el bloque predominantemente urbano, ya que como se ha mencionado sólo el 11,1% de su población habita en municipios rurales.

Por otra parte, si consideramos esta clasificación a nivel de provincia obtenemos las siguientes conclusiones:

- La provincia de Alicante debería ser considerada como predominantemente urbana ya que sólo el 8,8% de su población habita en municipios rurales.

- La provincia de Castellón se clasificaría como intermedia ya que residen en municipios rurales el 19,7% de la población de la provincia.
- La provincia de Valencia debería ser clasificada como predominantemente urbana ya que únicamente el 10,8% de su población habita en municipios rurales.

Esta clasificación resulta absolutamente artificiosa para cualquier conocedor de la realidad valenciana pues en el interior de las provincias de Valencia y Alicante existen espacios que son predominantemente rurales y en Castellón junto a zonas claramente urbanas e industriales, hay amplios espacios no “intermedios” sino profundamente rurales. Es por ello que se propone una definición que considere a los municipios de manera individual y que parta de una fórmula más compleja que tenga en cuenta la conjunción de varios indicadores demográficos y no sólo el indicador de densidad demográfica. En este caso se utilizarán también indicadores mayoritariamente demográficos pero a la vez más específicos y considerando a cada uno de los municipios rurales. Los indicadores serán las pirámides de edades, una nueva estructuración de las densidades de población, los usos del suelo.

Hay que decir que la delimitación y la definición de lo que a un municipio o a un territorio lo caracteriza como rural es hoy en día una tarea muy difícil, ya que ni el tipo de funciones ni el predominio de un determinado sector de actividad (comúnmente el sector primario) ni tan siquiera el tipo de relaciones sociales y culturales son tan diferentes de las que se dan en una zona urbana. Las interacciones sobre el territorio del campo y la ciudad son múltiples y existen zonas intermedias de difícil delimitación (por ejemplo áreas de extensión urbanística de la ciudad en las que coexisten viviendas urbanas junto con explotaciones agrarias). En este caso para la delimitación de los espacios rurales, a parte de los indicadores poblacionales indicados anteriormente también se incluyen con el objetivo de realizar una delimitación que se acerque lo más posible a la realidad en la que se encuentra el medio rural valenciano, indicadores tales como diversificación económica donde entrarían los sectores de ocupación, el desempleo, turismo rural y tecnología de la información y las comunicaciones (TIC); e indicadores de calidad de vida donde entrarían aspectos relacionados con centros docentes y de sanidad o el acceso a la banda ancha.



## RURALTER PAISAJE Y RURALTER LEADER

La política rural que se está utilizando hoy en la Comunidad Valenciana nace de la Política Agrícola Común de la UE, en concreto de la reforma de la PAC que surge de la Agenda 2000, tras esta reforma se hablará del segundo pilar de la PAC después del gran pilar que es el de la política de mercados agrarios. Este segundo pilar se basa en la idea de proteger un modelo de agricultura europeo que asigna a este sector junto a su función económica (como productora de alimentos y materias primas para la industria), funciones sociales (fijación de la población en el medio rural), medioambientales y culturales (protección del paisaje y del patrimonio rural y natural).

La política de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana se ha plasmado en diferentes líneas de ayuda que se han integrado en el Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 cuyos objetivos se vinculan a la sostenibilidad agrícola y rural, económica, social y medioambiental. Los programas Ruralter es la estrategia regional promovida desde la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación para los territorios rurales valencianos que se ejecutarán en el periodo 2007-2013. Estas estrategias se concretarán en el apoyo a aquellas iniciativas públicas y privadas nacidas en el medio rural valenciano y que contribuyan a la revitalización de la sociedad y la economía de las zonas rurales valencianas, partiendo de la premisa básica de la sostenibilidad rural, esto es: *“hacer el medio rural más atractivo para vivir, trabajar e invertir, primando los intereses de sus habitantes y mediante la valorización de aquello que constituye la esencia de su propia identidad: su paisaje y sus tradiciones”* (Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación).

Las iniciativas Ruralter se estructuran en dos líneas de ayuda a proyectos: Ruralter-Leader y Ruralter-Paisaje.

### 1. RURALTER LEADER

Esta línea pretende contribuir a que los municipios con mayores problemas de despoblamiento y envejecimiento de la población de la Comunidad Valenciana consigan una revitalización de la sociedad y de la economía. Los fondos para el programa Ruralter Leader se incluyen en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana. Por tanto, el objetivo es proteger aquellos municipios rurales donde coexistan economías y paisajes agrícolas y rurales con los propios de las zonas urbanas y periurbanas debido a la amenaza de valores y bienes rurales.

El programa Ruralter Leader está estructurado a través de una serie de medidas que engloban varios ámbitos de actuación sobre el medio rural, estas medidas son las siguientes:

- Ayuda a la creación y desarrollo de microempresas: creación, ampliación y modernización, especialmente las vinculadas a la mejora y protección del medio ambiente y el paisaje. También se subvencionarán las inversiones necesarias para el traslado de una empresa desde centros urbanos a polígonos industriales de las



afueras. Los beneficiarios de estas ayudas serán las microempresas de los sectores industrial o de servicios, prestación de servicios no agrícolas y transformación de productos. Podrán ser promotores las personas jurídicas privadas (con o sin ánimo de lucro) y las personas físicas que desarrollen su actividad empresarial en régimen de autónomos que vayan a darse de alta en el mismo con motivo del proyecto auxiliado.

- Fomento de actividades turísticas: creación de empresas de servicios turísticos complementarios, las dedicadas a paquetes turísticos y adaptación de las existentes. Creación de puntos de información, señalización de lugares, adecuación para el ejercicio del turismo activo. Los beneficiarios serán promotores, administraciones locales, las personas jurídicas privadas que cumplan los requisitos para ser PYME y las personas físicas que realicen su actividad empresarial en régimen de autónomos.
- Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural: inversiones en activos materiales e inmateriales necesarios para la creación de un servicio nuevo básico para la economía o la población rural y la ampliación o la modernización de un servicio existente. Los beneficiarios podrán ser promotores, administraciones locales, personas jurídicas privadas que cumplan los requisitos para ser PYME y las personas físicas que realicen su actividad en régimen de autónomos o que vayan a darse de alta en el mismo del proyecto auxiliado.
- Patrimonio rural y renovación de pueblos: conservación y recuperación de cascos históricos rurales y tradicionales, recuperación del entorno paisajístico de núcleos de población, creación de circuitos histórico-patrimoniales, restauración y decoración ornamental de edificios y construcciones emblemáticas. Los beneficiarios serán promotores de proyectos, administraciones locales y las personas privadas que cumplan los requisitos para ser PYME.

Las zonas de actuación para la iniciativa Ruralter Leader están ligadas a los Grupos de Acción Local. El grupo de acción local es la agrupación de ayuntamientos y entidades privadas (asociaciones de empresarios, cooperativas, asociaciones juveniles y de mujeres, organizaciones agrarias) de un territorio rural determinado. Constituye la figura que singulariza desde 1991, por imperativo de la normativa comunitaria, las ayudas Leader, hoy Ruralter Leader. Se han definido ocho territorios Ruralter Leader, presentándose para cada uno una candidatura conjunta para cada GAL, cada grupo ha designado un presidente (alcalde de la zona) y una junta directiva en la que los votos públicos y privados son paritarios.

La función de los GAL es elaborar una estrategia de desarrollo para su zona, actuar como interfaz con los potenciales beneficiarios de ayudas y evaluar las solicitudes de ayuda concretas para proyectos surgidos en esta zona y seleccionar las que serán aprobadas. La labor de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación es la de verificar la subvencionalidad de los proyectos y el control de legalidad en la ejecución de los mismos. Por tanto, el GAL es el protagonista en la asignación de fondos Ruralter-Leader a proyectos de inversión concretos en su territorio.

Los GAL existentes en la Comunidad Valenciana están repartidos a través de siete zonas en el territorio valenciano, son los siguientes: Asociación Ruralter-Leader Zona 1, Grupo de Desarrollo Rural Comarca Els Ports Maestrat, GDR PORTMADER, Asociación Ruralter Castellón-Sur, Asociación para el Desarrollo Rural Valencia interior, Asociación del Llano de Chiva a la Plana de Utiel, Grupo de Desarrollo Rural Ruralter-Leader Zona 6, Asociación Ruralter-Leader Zona 7, Centro de Desarrollo Rural Alicante.

## 2. RURALTER PAISAJE

La iniciativa Ruralter Paisaje nace, al igual que la Ruralter Leader, con el objetivo de proteger los valores y bienes en aquellos municipios rurales donde coexisten economías y paisajes de carácter agrícola y rural con los propios de las zonas urbanas y periurbanas debido a la amenaza de valores y bienes rurales. Los fondos de la línea 2, Ruralter Paisaje son aportados exclusivamente por la Generalitat a través de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las medidas que se incluyen dentro del programa Ruralter Paisaje son prácticamente las mismas que para la iniciativa Ruralter Leader pero con una serie de matices que las diferencian, son las siguientes:

- Ayuda a la creación y desarrollo de microempresas: creación de empresas vinculadas a la mejora y protección del medio ambiente y el paisaje, mejora medioambiental paisajística en los procesos productivos y en la ubicación de las empresas agroalimentarias. Los beneficiarios de esta medida serán pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos, exceptuando, de conformidad con lo establecido en el Reglamento (CE) 800/2008, los sectores de la pesca y la acuicultura, las actividades de producción primaria de productos agrícolas y los sectores del carbón, acero, construcción naval y las fibras sintéticas. Podrán ser promotores las personas jurídicas privadas y las personas físicas que desarrollen su actividad empresarial en régimen de autónomos o que vayan a darse de alta en el mismo con motivo del proyecto auxiliado.
- Turismo rural: proyectos de agroturismo, alojamiento dentro de una explotación agrícola o pecuaria, participación del turista en las labores de explotación. Creación de empresas de servicios turísticos complementarios, las dedicadas a paquetes turísticos y adaptación de las existentes. Creación de puntos de información, señalización de lugares, adecuación para el ejercicio del turismo activo. Los beneficiarios podrán ser los promotores, administraciones locales, las personas jurídicas privadas y las personas físicas que desarrollen su actividad empresarial en régimen de autónomo o que vayan a darse de alta como tales con motivo de la ejecución del proyecto para el que solicitan subvención. En los proyectos constitutivos de actividad económica el beneficiario deberá cumplir los requisitos para ser considerado pequeña y mediana empresa. Quedan excluidas las ayudas a los sectores y actividades exceptuados de la aplicación del Reglamento (CE) 800/2008.

- Prestación de servicios básicos para la economía y la población: inversiones en activos materiales e inmateriales necesarios para la creación de un servicio nuevo básico para la economía o la población rural y la ampliación o la modernización de un servicio existente. Los beneficiarios podrán ser promotores, administraciones locales, personas jurídicas privadas con o sin ánimo de lucro y personas físicas que desarrollen su actividad empresarial en régimen de autónomo. En el caso de proyectos constitutivos de actividad económica el tamaño de la entidad deberá ser el de PYME.
- Patrimonio Rural y renovación de pueblos: conservación y recuperación de cascos históricos rurales tradicionales, recuperación del entorno paisajístico de núcleos de población (eliminación de escombreras e impactos visuales), habilitación de zonas de aparcamiento con impacto visual minimizado, creación de circuitos histórico-patrimoniales, restauración y decoración ornamental de edificios y construcciones emblemáticas. Los beneficiarios de esta medida serán las administraciones locales y personas jurídicas privadas.

También se han dividido las zonas de actuación para la iniciativa Ruralter Paisaje, pero en esta ocasión no se han utilizado como criterios de delimitación los grupos de acción local, esta vez se han dividido siete zonas distintas de actuación y en ellas se han incluido a una serie de municipios.

Por último la Red Valenciana de Desarrollo Rural es la encargada de la línea horizontal de capital humano, la que permite movilizar a los emprendedores del medio rural informándoles de las ayudas puestas a su disposición y acompañándoles en todo el proceso de gestación de un proyecto Ruralter desde su concepción hasta su ejecución final.

## DELIMITACIÓN DE LA ZONA DE ACTUACIÓN "MONTAÑA DE ALICANTE"

El área geográfica incluida para este trabajo se ha considerado como un área identificada como tal, que supera los límites comarcales por la existencia de muchos factores en común. Nos estamos refiriendo a lo que de forma tradicional se ha conocido como la "Montaña de Alicante". Este ámbito hace referencia al conjunto de municipios del interior norte de la provincia de Alicante que se localizan en la zona más montañosa, constituida por una serie de relieves de bastante envergadura y sus correspondientes valles. Los límites de la zona de actuación no están del todo definidos, pues no todos los municipios tienen las mismas características geográficas y, en las zonas de borde, la delimitación queda un tanto difuminada. La caracterización de la Montaña de Alicante vendría dada por su diferenciación respecto del resto de la provincia al no ser ésta ni zona litoral, de vega o zona de contacto con la meseta castellana. El problema viene dado al concretar los límites, sobre todo en el sector oriental, debido a la existencia de muchos municipios rurales en una zona de transición hacia el litoral.

El ámbito geográfico delimitado está constituido por 42 municipios que pertenecen a cinco comarcas distintas: *El Comtat* (que es donde se encuentran gran parte de los municipios de la zona de actuación), *La Marina Baixa*, *La Marina Alta*, *L'Alacantí* y *L'Alcoià*. A partir de aquí podemos distinguir por sus características socioeconómicas dos subsectores:

- El situado más al interior, formado por los municipios de las comarcas de El Comtat, L'Alcoià y los municipios de las comarcas de "Las Marinas" colindantes con las anteriores.
- El segundo sector vendría delimitado por todos aquellos municipios que se sitúan en la zona pre litoral, que, aun siendo municipios rurales, tienen la influencia de la dinámica socioeconómica de la costa marítima, y, a la fuerza, no tienen los mismos problemas que los municipios de interior ni tampoco las mismas necesidades, son realidades bastante distintas dentro de una misma zona de actuación.

Para la elección de la zona de actuación se han considerado una serie de criterios para facilitar la delimitación geográfica. La ruralidad de los municipios es uno de los criterios básicos para realizar la delimitación, en este sentido, se ha considerado el que utiliza el INE que considera como rurales a aquellos municipios con población inferior a 2.000 habitantes. Aquí hay que decir que este criterio puede no ser válido si consideramos la existencia de factores socioeconómicos que pueden hacer cambiar la consideración de rural, por el contrario, municipios de mayor tamaño demográfico podrían ser definidos como rurales, bien por las características de su población o la dedicación económica basada en el sector primario. Otro criterio de delimitación podría ser el de considerar una distancia mínima respecto al litoral (que es donde dicen todos que se encuentra el desarrollo socioeconómico), de este modo se puede lograr diferenciar a los municipios en la zona de actuación de los más desfavorecidos y aquellos situados en la zona pre litoral, que, aun siendo demográficamente rurales están sometidos a dinámicas socioeconómicas diferentes.

El tamaño demográfico de los municipios de la zona de actuación es como poco muy dispar, puede ir desde los 1.400 habitantes hasta municipios de interior de montaña que cuentan con menos de 40 habitantes que podríamos considerar como municipios rurales profundos. Esta diferenciación permite establecer una clara priorización a la hora de realizar subvenciones y pedir ayudas para el desarrollo de los municipios más desfavorecidos y que corren riesgo de desaparecer si no se actúa en la dinámica que se está produciendo hoy en día.

En la zona de actuación se están produciendo nuevas dinámicas en los espacios rurales que responden a una serie de cambios sociales que tienen la justificación en la aparición de nuevas formas de entender dichos ámbitos. En este sentido, la generalización de la sociedad del bienestar ha contribuido de forma significativa a la revalorización de los espacios rurales como lugares de ocio y de nueva residencia, sin olvidar la creciente importancia como espacios ligados a la protección medioambiental. Si anteriormente se producía la subordinación económica del campo respecto de la ciudad, actualmente se está produciendo un cambio en cuanto a las funciones que el campo desempeña respecto al ámbito urbano en el que los transportes y el desarrollo de las nuevas tecnologías y sobre todo la autonomía urbana respecto al campo determina la asignación de nuevas funciones para estos espacios rurales. Además, la pérdida de la principal función que era propia del medio rural, la producción de productos agrícolas, ha llevado a la búsqueda de nuevas funciones para permitir mejorar la situación de estancamiento socioeconómico derivada del gran proceso que se ha llevado a cabo durante todo el s. XX (y actualmente todavía se sigue produciendo, pero no en tan gran medida), el éxodo rural. La generalización de dicho proceso ha determinado que la mayoría de los espacios rurales de nuestra zona de actuación hayan sufrido un fuerte retroceso socioeconómico basado en la dinámica de procesos como: **pérdida de población, declive socioeconómico, falta de oportunidades, emigración de la población joven de los municipios, progresivo envejecimiento de la población, estancamiento socioeconómico**. Esta dinámica se sigue produciendo hoy día en muchos municipios de la Montaña de Alicante, de ahí lo mencionado anteriormente de priorizar las actuaciones en ciertos municipios, porque corren el serio riesgo de acabar por convertirse en pueblos fantasma.

Muchos de los municipios han sido y son objeto de actuación por parte de iniciativas europeas, en este caso quisiera mencionar al extinto Centro de Desarrollo Rural (CEDER) Aitana (debido en parte a que es el grupo de acción local que me es más próximo, con actuaciones en la comarca de El Comtat y territorios limítrofes) ya que era quien gestionaba las iniciativas Leader + y asimismo a la antigua iniciativa europea Leader +. La iniciativa Leader +, que es la anterior a las nuevas iniciativas Ruralter tenía como objetivos experimentar nuevas formas de valoración del patrimonio natural y cultural, mejorar el entorno económico con el fin de contribuir a la creación de ocupación y mejorar la capacidad de organización de las respectivas comunidades rurales. Por tanto, las principales aportaciones de la iniciativa Leader en el proceso de desarrollo rural de estas zonas de actuación eran las siguientes:

- Movilizar los agentes locales para que procedan a una reflexión de cómo se encuentran sus municipios y se responsabilicen del futuro de su territorio.
- Aplicar un enfoque territorial descentralizado e integrado basado en un proceso ascendente (de abajo a arriba).
- Abrir las zonas rurales a otros territorios mediante el intercambio de experiencias y constitución de redes de información.
- Posibilitar en la medida de lo posible el financiamiento de operaciones de pequeña envergadura.

## CONCLUSIONES

Las actuaciones de desarrollo rural llevadas a cabo en la Unión Europea han adolecido desde siempre de una coherencia interna propia y se han ido incorporando sin ningún sentido estructurado a la progresiva evolución comunitaria como respuesta puntual a las necesidades de cada momento. La Política de Desarrollo Rural que nace como segundo pilar de la PAC tras la aprobación de la Agenda 2000, supuso su formalización como tal, pero su diseño, construido por la adición de medidas dispersas, dista mucho de ser una política internamente construida. La nueva formulación aprobada para el periodo 2007-2013 la consagra como un apéndice de la PAC, con escasos fondos, con serias incógnitas para su puesta en marcha y desarrollo aunque con una estructura y diseño bastante más lógico y una gestión más simplificada que permita agilizar la propia gestión de su contenido.

Por otra parte, las nuevas iniciativas Ruralter, no se han articulado de la forma correcta puesto que dentro de la misma provincia de Alicante por ejemplo, encontramos realidades rurales bien distintas, aunque existan distintas zonas de actuación no es lo mismo un municipio “rural” en un contexto que en otro totalmente distinto. Por lo tanto, no se han estudiado específicamente las necesidades de cada municipio, sé que es tarea difícil pero creo que es la única manera de funcionar.

Debemos, desde un primer momento, ver qué necesidades tiene cada territorio, trabajar de abajo hacia arriba y definir claramente las principales carencias de las áreas rurales que son necesarias para establecer las futuras actuaciones que se deban llevar a cabo mediante las políticas de desarrollo rural. Que incentiven determinados aspectos como la dinamización de la propia población local, asegurar determinados servicios básicos a la población como el transporte, la sanidad, la educación y determinados servicios. Y por último, hay que intentar que los periodos de actuación de las políticas rurales tengan un mayor plazo, que cuando menos lo esperamos estamos en otro periodo de financiación con nuevas medidas y otra vez nuevos ejes de actuación, que el actual acaba en el año 2013.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] **TORMO I SANTONJA, Jordi.** (2006). El Comtat: Diagnòstic territorial i estratègies de futur. Ajuntament de Muro. Regidoria de Cultura.
- [2] **PUCHE MARTÍNEZ, Antonio; ARQUEROS SALAS, Juan Pedro; NAVAS SÁNCHEZ, Jordi; SAMPER CORTÉS, Carlos.** (2008). Sostenibilidad en los espacios rurales. Proyectos europeos, herramientas participativas, experiencias municipales y territoriales en España. CEDER-AITANA, Departamento de G<sup>a</sup> Humana (Geobindel), Universidad de Alicante.
- [3] **SAMPER CORTÉS, Carlos.** (2009). Población y economía rural en la “Montaña de Alicante”. Publicaciones Universidad de Alicante.
- [4] **LORITE SÁENZ, Manuel; GARCÍA CEJUDO, Eugenio.** (2008). La Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea para 2007-2013. Departamento de G<sup>a</sup> Humana Universidad de Granada. Investigaciones geográficas, nº 46 pág. 5-30.
- [5] Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2007-2013 (PDR-CV).
- [6] Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.
- [7] Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013.
- [8] <http://www.agricultura.gva.es>
- [9] <http://ec.europa.eu>