

## **SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 26 de abril de 2007, el siguiente

# *D i c t a m e n*

---

## **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 9 de abril de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Sra. Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se solicitaba que este Consejo emitiera un dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para el Desarrollo sostenible del medio rural, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio.

La solicitud de emisión de dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Agricultura y Pesca, para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen. Durante el proceso de elaboración de la propuesta de dictamen se celebró también una reunión conjunta con la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente.

Junto al Anteproyecto de Ley se recibió la preceptiva Memoria justificativa, que razona la adecuación y oportunidad del Anteproyecto de Ley para definir el marco jurídico del desarrollo sostenible en el medio rural, y el también preceptivo

Informe de impacto de género, que describe la situación de las mujeres en el medio rural y evalúa el impacto de la norma para el cumplimiento de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Asimismo, aunque con un retraso considerable, se remitió la Memoria económica, que establece las fuentes de financiación del Anteproyecto.

No existen antecedentes legislativos de rango estatal en materia de desarrollo rural en España, y por tanto este Anteproyecto pretende cubrir el vacío legislativo paliado hasta el momento mediante la aplicación de la Política de cohesión y la Política agraria común (PAC), que invitan, de acuerdo al principio de subsidiariedad, a que los Estados miembros tomen la iniciativa en la aplicación de medidas de desarrollo en el medio rural.

Las zonas rurales han recuperado el protagonismo en los últimos años. Suponen el 90 por 100 del territorio de España y el 35 por 100 de los habitantes, concentran buena parte de la actividad económica, y la práctica totalidad de los recursos

naturales nacionales. A pesar de ello, poseen un elevado retraso económico y social. El nuevo marco jurídico que se pretende establecer persigue el objetivo de favorecer el desarrollo sostenible del medio rural, teniendo en cuenta los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia europea de desarrollo sostenible.

El Reglamento (CE) núm. 1698/2005, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo europeo agrícola de desarrollo rural (FEADER), establece las normas que regulan la ayuda para la promoción de un desarrollo rural en la Comunidad Europea, de aplicación en los Estados miembros a través de programas de desarrollo rural entre 2007 y 2013. La futura política de desarrollo rural europea pretende centrarse en tres ejes temáticos: mejora de la competitividad de los sectores agrícola y silvícola; mejora del medio ambiente y del entorno rural; y mejora de la calidad de vida y diversificación de la economía rural.

En cumplimiento con lo dispuesto en el anterior Reglamento, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha elaborado y presentado formalmente a la Comisión Europea el Plan estratégico nacional de desarrollo rural 2007-2013, donde se establecen, en coherencia con las Directrices estratégicas comunitarias, los objetivos y prioridades de la política de desarrollo rural en el nuevo periodo de programación, y cuyas actuaciones previstas se aplicarán a través de los programas de desarrollo rural.

El presente Anteproyecto de Ley tiene alcance transversal, y por tanto las políticas irán dirigidas no sólo a la agricultura, sino también a la ordenación territorial, protección social, educación, sanidad, medio ambiente, y cultura. Según recoge el texto del Anteproyecto, se trata de una Ley de orientación territorial, donde se conjugan el desarrollo económico con la preservación del medio natural, prestándose una atención especial a las mujeres y los jóvenes, de los que depende el futuro del medio rural.

## II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley consta de 39 artículos, estructurados en cuatro títulos, de los que el título I se divide a su vez en seis capítulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, y tres disposiciones finales.

El título preliminar (artículos 1 a 3) se ocupa del objeto de la Ley y de sus objetivos generales y específicos. Asimismo, se definen determinados conceptos básicos, a efectos de esta norma, como medio, zona o municipio rural.

El título I (artículos 4 a 32) desarrolla la programación para el desarrollo rural sostenible. En su capítulo I (artículos 5 a 8), configura el Programa de desarrollo rural sostenible como el principal instrumento de la Administración del Estado para la planificación del medio rural, concretando medidas de política rural, y estableciendo los medios y procedimientos para su aprobación. Además, especifica los extremos que deberá incluir su contenido, haciendo especial referencia a las medidas de atención social e igualdad de trato y oportunidades.

En el capítulo II (artículos 9 y 10), se establece el ámbito territorial de aplicación, y se especifican los tipos de zonas rurales que deberán definir las comunidades autónomas para la aplicación del Programa de desarrollo sostenible.

El capítulo III (artículos 11 a 13) define los criterios de cooperación entre las Administraciones públicas, para lo que se establecerán convenios de colaboración que recogerán los planes y actuaciones correspondientes al periodo de aplicación. Además, se indica la necesidad de adoptar Directrices territoriales de ordenación rural por parte de las comunidades autónomas, señalando también la necesidad de elaborar un Plan que recoja las actuaciones que las Administraciones competentes desarrollen en cada zona rural.

El capítulo IV se refiere al seguimiento y evaluación del Programa de desarrollo rural sostenible. A tal efecto, se establece un seguimiento interno, que se formulará reglamentariamente mediante la participación de las comunidades autónomas (artículo

14), y un seguimiento externo, que consistirá en la remisión por parte del Gobierno al Senado de un informe sobre el grado de cumplimiento del Programa con carácter bianual (artículo 15).

El capítulo V (artículos 16 a 19) determina las siguientes acciones generales para el desarrollo rural sostenible: apoyo a la agricultura territorial mediante la suscripción de contratos territoriales de zona rural; fomento de la actividad económica en el medio rural, especialmente de las iniciativas emprendidas por jóvenes, mujeres, autónomos, cooperativas y pymes, a través del Sistema nacional de incentivos económicos regionales y de los Planes nacionales de fomento empresarial; declaración de interés general de las obras de infraestructuras necesarias para la realización de las medidas reguladas en el título I del Anteproyecto en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año; y planificación ambiental, mediante la aprobación por parte del Gobierno del Plan estratégico nacional del patrimonio natural y de la biodiversidad, así como de un Plan nacional de calidad ambiental agrícola y ganadera. Las comunidades autónomas por su parte, deberán aprobar planes de ordenación de los recursos naturales para el área incluida en la Red Natura 2000.

En el capítulo VI (artículos 20 a 32) se regulan las medidas propuestas para un desarrollo rural sostenible, entre las cuales destacan el incentivo a la diversificación económica, así como acciones dirigidas a la creación de nuevos puestos de trabajo en sectores emergentes y el mantenimiento del empleo en los sectores productivos más significativos del medio rural. Además, se incluyen medidas destinadas a mejorar las infraestructuras, equipamientos y servicios básicos en materia de transporte público y comunicaciones, el abastecimiento energético sostenible, la recogida y gestión de residuos y los servicios públicos municipales.

Se potencia también el desarrollo e implantación de energías renovables, contemplándose medidas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, se proponen acciones orientadas al fomento de la eficiencia, ahorro y buen uso de los recursos hídricos en el medio rural, así como medidas destinadas a potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

La seguridad ciudadana es otro de los aspectos abordados por el Anteproyecto, así como la prestación de una educación pública de calidad, el mantenimiento de una oferta cultural estable, o la adecuación de las infraestructuras sanitarias, proponiéndose la mejora del acceso a la atención sanitaria especializada en este ámbito.

El Anteproyecto incluye también incentivos y medidas específicas de apoyo destinadas a los empleados públicos, especialmente a los dedicados a la actividad docente y sanitaria. La protección social es otro de los ámbitos regulados, para lo que se incorporan medidas destinadas a mejorar el acceso a prestaciones y servicios sociales, fomentar la integración de inmigrantes en situación legal, y apoyar a la mujer rural.

Finalmente, este título I dedica un apartado al urbanismo, regulando medidas destinadas a lograr un desarrollo urbanístico compatible con la conservación del entorno, así como a facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos del medio rural.

El título II (artículos 33 a 36) contempla la financiación de las medidas para el desarrollo rural sostenible, destacando la posible cofinanciación estatal de las medidas concertadas incluidas en el Programa de desarrollo rural sostenible, así como la creación de un programa presupuestario incluido en los Presupuestos Generales del Estado, que especificará la aportación del Estado a la financiación de dicho Programa.

En el título III (artículos 37 a 39, y disposiciones complementarias), se establece la creación y composición de la Comisión Interministerial para el Medio Rural (órgano colegiado responsable de dirigir y coordinar los distintos departamentos ministeriales implicados), el Consejo para el Medio Rural (órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas para el desarrollo sostenible del medio rural), y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural (órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural).

Por último, las disposiciones adicionales establecen el régimen aplicable a los sistemas de concierto y convenio; el Plan estratégico nacional del

patrimonio natural y de la biodiversidad, así como el Plan nacional de calidad ambiental agrícola y ganadera; y el régimen de titularidad compartida en el sector agrario, en aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Por su parte, las disposiciones transitorias constituyen el Consejo para el Medio Rural, la puesta en marcha del primer Programa de desarrollo rural sostenible, y la dotación presupuestaria inicial. A este último respecto, el Anteproyecto señala que hasta la

aprobación del Programa de desarrollo rural sostenible, el programa presupuestario podrá dotar de forma agregada los créditos para su ejecución, sin perjuicio de su posterior especificación y asignación conforme al Programa aprobado.

El Anteproyecto concluye con tres disposiciones finales en las que se recoge la habilitación normativa del Gobierno para el desarrollo y ejecución de la Ley en las materias competencia del Estado, se especifica el título competencial y se establece su entrada en vigor.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El CES quiere destacar la oportunidad y la importancia del Anteproyecto sometido a dictamen, en la medida en que aborda la necesidad de establecer una legislación integral del desarrollo sostenible del medio rural desde una dimensión socioeconómica y medioambiental. Asimismo, el CES aprecia la relevancia de este Anteproyecto, dado el volumen de población potencialmente beneficiaria, el territorio y el patrimonio cultural afectados, estimando oportuno el establecimiento de zonas y colectivos prioritarios en un ámbito como el rural, con un retraso económico y social importante. Igualmente, el CES considera positiva la iniciativa de desarrollar una ley estatal, más allá de las políticas de carácter nacional o autonómico vigentes, englobando toda una serie de acciones y medidas de origen nacional y comunitario. El CES quiere también destacar la importancia de que la actuación de la Administración General del Estado sea concertada con las demás Administraciones públicas.

Sin embargo, por los motivos expuestos y dada la amplitud y transversalidad del Anteproyecto, el CES quiere también poner de manifiesto el escaso tiempo de que ha dispuesto para dictaminar un texto de tanta trascendencia para el futuro socioeconómico del país, especialmente por el retraso en la recepción de la Memoria económica, pieza clave del Anteproyecto, ya que el conocimiento de la provisión de recursos y la financiación del Programa de desarrollo rural sostenible es fundamental para poder establecer sus garantías de desarrollo y apli-

cación. Por todo ello, en este dictamen se desarrollan solamente observaciones de carácter general.

En opinión del CES el fundamento competencial del Anteproyecto no ha quedado sólidamente definido. En este sentido, y dada la amplitud de ámbitos que confluyen en el Anteproyecto, que abarca materias tan diversas como ordenación territorial, medio ambiente, protección social, empleo, educación, sanidad, urbanismo o vivienda, sería conveniente precisar la adecuada articulación entre el desarrollo de las competencias del Estado y las que corresponden a las comunidades autónomas, en la aplicación de las políticas relativas a las materias anteriormente citadas.

El CES estima que, si tal como recoge la Memoria justificativa, el Anteproyecto requiere de la acción concertada de todas las Administraciones públicas en su aplicación, debería también contemplarse su participación en el diseño y desarrollo de la misma, favoreciéndose así el principio constitucional de solidaridad interterritorial. Por ello, propone la aplicación de tal dinámica a la generalidad del Anteproyecto, pero especialmente en lo que respecta a la elaboración del principal instrumento, el Programa de desarrollo rural sostenible, cuya decisión de aprobación se atribuye al Gobierno.

El CES quiere también señalar la necesidad de que el Anteproyecto exprese coherencia con otras

disposiciones e instrumentos en vigor que afectan a contenidos incluidos en el texto, evitando así posibles redundancias y contradicciones. Entre otras, pueden citarse la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias, así como otras disposiciones relativas al desarrollo agrario, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En el mismo sentido, pueden señalarse la programación de desarrollo rural 2000-2006 y 2007-2013 con sus programas horizontales y programas regionales, el Plan estratégico nacional y marco nacional. Asimismo, cabe citar el Plan estratégico de infraestructuras y transporte, el Plan director de parques nacionales, la Estrategia forestal española, el Plan de acción para el empleo del Reino de España, así como los acuerdos alcanzados por los agentes sociales sobre condiciones y calidad en el empleo, el Plan de acción de ahorro y eficiencia energética, el Plan de energías renovables, el Plan Avanza para la convergencia con Europa en materia de sociedad de la información, y el Plan nacional de investigación, desarrollo e innovación.

Además, el CES considera que la adopción de Directrices estratégicas territoriales de ordenación rural, debe efectuarse, en todo caso, teniendo presente las leyes y competencias autonómicas vigentes en esta materia.

Finalmente, en esta perspectiva de coherencia con otras disposiciones, al CES le genera dudas la inclusión en esta Ley de las medidas previstas en el capítulo de protección social sobre las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia o las del fomento de la integración de los inmigrantes.

Por otra parte, en lo que se refiere a la igualdad de trato y oportunidades, ésta, además, debería comprender cualquier situación social de desventaja.

En particular y por lo que respecta al sector agrario, el Anteproyecto incorpora definiciones que no responden a la necesidad de fomentar explotaciones viables. Es necesario impulsar un de-

bate en este sector a efectos de garantizar el empleo y el mantenimiento de rentas suficientes, para que los agricultores y sus entidades asociativas titulares de las explotaciones, entre ellas las comunidades de montes, permanezcan y gestionen el territorio de forma sostenible.

El mencionado retraso en la recepción de la Memoria económica no ha posibilitado al CES realizar un análisis en profundidad de la misma. No obstante, el CES considera que sería conveniente que se clarificaran las fuentes de financiación de cada partida presupuestaria utilizada, para determinar el alcance de la aportación adicional de la Administración General del Estado.

El CES señala que el establecimiento de un tope máximo de cofinanciación debería tener en cuenta la complejidad de situaciones que se pueden encontrar en el mundo rural.

El CES considera que, dada la heterogeneidad del territorio nacional, no debería limitarse la definición de medio rural, zona rural y municipio rural de pequeño tamaño, al cumplimiento de determinados límites de población y de densidad de la población, cuando podrían estimarse otros factores para la delimitación y calificación del ámbito territorial de aplicación, debiendo atenderse este Anteproyecto a los criterios ya establecidos y a los posibles acuerdos o convenios de la Administración Central con las comunidades autónomas.

El CES quiere poner énfasis en la necesidad de impulsar la creación de empleo estable en el medio rural a través de actuaciones públicas de apoyo y formación. Sin embargo, entiende que sería de interés prestar especial atención a la temporalidad del empleo en el ámbito rural, reflejando la situación especialmente problemática de las corporaciones locales, tal y como se indica en el Informe CES 3/2004 sobre *La temporalidad en el empleo en el sector público*. A juicio del CES, la legislación sectorial de empleo público debiera ser la que estableciese los mecanismos de incentivo profesional, de aplicación en cada caso concreto, y, mediante la legislación correspondiente, el impulso progresivo a la integración de regímenes de seguridad social.

El aprovechamiento energético de los residuos forestales, agrícolas y ganaderos tiene que cum-

plir una función estratégica en el medio rural. En opinión del CES, y en relación con el aprovechamiento de esta biomasa, el Anteproyecto debería incluir la importancia de fomentar programas específicos de apoyo a los tratamientos forestales, regeneración y limpieza de montes, así como a la actividad de pastoreo, especialmente en determinadas zonas rurales donde el abandono del monte produce una gran acumulación de biomasa que supone un elevado riesgo de incendios. En relación con el aprovechamiento de la biomasa, esos programas deberían incluir, entre otras cuestiones, la retirada de los residuos forestales para aprovechamiento industrial, energético, o como abono. Las Administraciones tienen aquí una oportunidad para dinamizar la economía rural y el mantenimiento y fomento del empleo.

El CES considera, también, que la referencia que se hace en el capítulo de energías renovables a los residuos debería suprimirse, ya que esa materia ya está contemplada en el apartado de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos del Anteproyecto.

En opinión del CES, el Anteproyecto, más allá de establecer la creación de la Comisión Interministerial para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural, debería determinar su composición y funcionamiento, ya

que la remisión a un futuro desarrollo reglamentario genera dudas acerca del papel que se otorgará a las entidades asociativas en la posterior aplicación de la Ley. Igualmente, la referencia a las organizaciones empresariales y sindicales debería entenderse a las más representativas conforme a lo que determina el ordenamiento jurídico vigente.

Asimismo, el CES propone clarificar la composición del Consejo para el Medio Rural y que las competencias del mismo no se limiten exclusivamente a la evaluación de la puesta en práctica del Programa de desarrollo rural sostenible sino también a la elaboración del propio Programa, por considerarlo de vital importancia para determinar el alcance y funcionalidad del Anteproyecto.

Con relación a la titularidad compartida, el CES entiende que hay ya una previsión en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, y recuerda que lo que corresponde, por tanto, es su efectivo y pronto desarrollo.

Asimismo, dada la relevancia del Programa de desarrollo rural sostenible asociado a esta Ley, el CES solicita la remisión del mismo, en su momento, a este Consejo con el fin de someterlo a dictamen.

## IV. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social estima adecuado remitir las conclusiones de este dictamen a las

que se derivan en cada caso concreto de lo expresado en sus observaciones generales.

Madrid, 26 de abril de 2007