



VNiVERSIDAD D SALAMANCA

CAMPUS OF INTERNATIONAL EXCELLENCE

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área Derecho

Administrativo Departamento de Derecho Administrativo,

Financiero y procesal

Universidad de Salamanca

2021/2

Rural Renaissance II: Acción, Promoción y Resiliencia

***Marcos Fernando Pablo
(2021)-2***

SUMARIO

I.INTRODUCCIÓN. II. PROMOCIÓN.III.ACCIÓN. DEVOLVER EL ALMA A LOS PUEBLOS. IV. RESILIENCIA.EL VALOR DE LAS RAICES. V. CONCLUSIÓN. ¿TOO POR HACER?.LA TENTACIÓN DE LA POLITICA.

I. INTRODUCCIÓN

«*Rural Renaissance I: Devolver el alma a los pueblos*» (Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, 2019) fue un intento de resituar el mundo del derecho hacia la consideración de las realidades rurales; una llamada a que se atendiera *jurídicamente*, conforme pide el art. 9 CE [«corresponde a los poderes públicos *promover* las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en los que se integra sea reales y efectiva, *remover los obstáculos* que impidan o dificulten su plenitud (...)»] a personas que, en el Reino de España y en toda Europa, comenzaban a reclamar atención en la agenda política.

Las aportaciones recibidas en aquel encuentro fueron después publicadas [FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.), *Rural Renaissance. Derecho y medio rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Pamplona, 2020, 400 págs.]. El Grupo de Investigación Reconocido «Next Generación UE–Derecho Administrativo» de la Universidad de Salamanca (NEGUEDA) que había organizado las jornadas, continuó trabajando en este campo (GONZALEZ BUSTOS, M.A., *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Atelier, Barcelona, 2020, 170 págs.; DOMINGUEZ ALVAREZ, J.L., *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021, 304 págs.), al tiempo que intensificaba su relación con las redes LEADER existentes.

Hoy, cuando se cumplen treinta años de la primera preocupación sistemática europea por el mundo rural, y cuando la acción de la Unión Europea se orienta en la directriz del cambio climático y el Pacto Verde, el papel de los territorios antes olvidados, parece colocarse en primera línea de atención.

Debilidad demográfica y *asilvestramiento* de territorios se nos ofrecen ya como escenarios en los que los poderes públicos quieren actuar a través de normas específicamente destinadas a lo que se ha llamado reto demográfico y «dinamización rural». El examen de lo que se *propone*, de la que *se hace* y de lo que *practica* (resiliencia) es el objeto de este segundo encuentro.

II. PROMOCIÓN

Treinta años después de que se lanzara la iniciativa europea LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) cuya filosofía era llevar los fondos públicos a los *microproyectos del medio rural*, condicionando las subvenciones a que emprendedores, administración y vecinos se organizaran, y velaran por su ejecución, ha surgido con fuerza otra línea de actuación pública (las estrategias, las agendas frente al reto demográfico, las leyes de dinamización del medio rural...) que quieren encarar la pérdida demográfica y el deterioro de la calidad de vida rural.

La primera Estrategia Territorial Europea (1999) no parecía ser especialmente consciente de los problemas de las personas del medio rural, y decía centrarse en «*el uso del territorio*», pero veinte años después, tras sucesivas elaboraciones de la inicial Agenda de 2007, la Agenda Territorial Europea 2030 (*Un futuro para todos los lugares*) ha tomado conciencia plena de la necesidad de utilizar los mecanismos de la **política de desarrollo rural** y la **política de cohesión** para reestablecer nuevos vínculos urbano-rurales, a través de la prestación de servicios ecosistémicos, mercados de proximidad, una nueva economía *circular* y otras medidas para hacer posible que «*las ciudades y pueblos de todos los tamaños sean motores de desarrollo económico y social, y lugares atractivos para poder vivir, trabajar, visitar e invertir*»: una política basada en el lugar. Finalmente, el documento COM(2021)345, de 30 de julio de 2021, *Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*, se presenta como un primer paso en el que, a través del Pacto Rural y el Plan de Acción Rural de la UE, se lanzará un conjunto de herramientas sobre las oportunidades de financiación de la UE para las zonas rurales. La política nacional denominada “reto demográfico” o dinamización rural toma, definitivamente un aspecto internacional-europeo

El enfoque LEADER se denominó en el contexto del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)¹, «*desarrollo local participativo*», y un poco más tarde, «*estrategias de desarrollo local liderado por la comunidad*». Aquel fondo era un instrumento fuertemente vinculado a la Política Agraria Comunitaria (desarrollo rural como pilar de la PAC) pero quizá la nueva nomenclatura quiera decir algo más.

Junto con otras acciones, el Reglamento específico del FEADER (Reglamento UE 1305/2013, Desarrollo Rural) contiene un enunciado de «medidas» que pueden incluirse en los respectivos Programas, y entre ellas (además del apoyo a los regímenes de calidad de los productos, servicios básicos y renovación de las poblaciones locales —medida 20— o la creación de agrupaciones de productores, pagos a los agricultores de las zonas de montaña, Asociación Europea de Innovación y Grupos Operativos ... etc etc) el apoyo a los Grupos de Acción Local (LEADER).

Los Programas de Desarrollo Rural debían de desenvolverse en determinadas prioridades y ámbitos de interés en las que sólo la **prioridad 6** (inclusión social y desarrollo económico) y sus ámbitos de interés (pequeñas empresas y creación de empleo diversificado; desarrollo local en las zonas rurales; accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación y su uso en las zonas rurales) parecía apuntar al problema del deterioro demográfico rural.

Por su parte, la **política de cohesión económica social y territorial** (art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) ha dado lugar a la definición del **objetivo político núm. 5** del FEDER y del Fondo de Cohesión (*fomento del desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales*) que comprende, en las *zonas no urbanas*, el fomento de un desarrollo local social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura y el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad. [Reglamento (UE) 2021/1058 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, art. 5]. No obstante, el Fondo de Cohesión apoyará los objetivos 2 y 3: Energía, cambio climático, movilidad y protección de la biodiversidad)

El apoyo al **objetivo 5** se realizará *mediante estrategias de desarrollo territorial y local*, en las modalidades previstas en el art. 28, del Reglamento (UE) 2021/1060 (llamado Reglamento de disposiciones comunes), que además del desarrollo territorial

¹ El presupuesto del FEADER para el período 2021-2027 asciende a 95.500 millones de euros, lo que incluye una inyección de 8.100 millones de euros procedentes de los fondos *Next Generation EU*.

participativo (DLPP) incluye el nuevo instrumento de las Inversiones Territoriales integradas (ITIS)² y «*otros instrumentos territoriales de apoyo a iniciativas concebidas por el Estado Miembro*».

Conviene retener, no obstante, que en el periodo 2021-2027 la Unión está centrada en el Pacto verde, la transición energética y la digitalización. Por otra parte, el Reino de España, esta fuera del Fondo de Cohesión (no así nuestro vecino la República de Portugal), por cuanto nuestra Renta Bruta Nacional no ha sido, en el periodo anterior, inferior al 90% de la media de la UE.

El cuadro debe completarse con la regulación europea de las Ayudas de Estado con finalidad territorial [art. 107.3 a) y c) TFUE], marco que ha sido objeto de nuevas Directrices por parte de la Comisión Europea (2021/C 153/01) que exponen los criterios para designar las zonas que cumplen las condiciones de compatibilidad con aquél artículo del Tratado, y destacan la trascendencia del **Mapa de Ayudas Regionales** que «*debe ser notificado a la Comisión y aprobado por esta antes de que pueda concederse ayuda regional a empresas situadas en las zonas designadas*».

La posibilidad de incluir ahora entre las *zonas muy poco pobladas* aquellas que designe el Estado Miembro dentro de la unidad NUT 3 (provincia) *cumpliendo los requisitos de densidad de población* (con menos de 12,5 habitantes por km, párrafo 169 de las Directrices) puede abrir alguna ventana de discriminación fiscal favorable en algunas zonas, mediante el tratamiento de ayudas con finalidad empresarial.

Es en este contexto europeo en el que fundamentalmente se mueven diferentes políticas públicas³ (formalizadas en *Estrategias, Agendas, o textos legales pendientes de ejecución*) que bajo los rótulos «reto demográfico y dinamización rural» o similares, se están comenzando a implementar en España. Se trata de políticas que generalmente

² La experiencia española en este tipo de nuevos instrumentos no parece haber sido especialmente brillante. Salvo en el Caso de la ITI de Castilla la Mancha (<https://iti.castillalamancha.es/>) en la que la evaluación intermedia advierte que se ha conseguido incrementar un 200% el nivel de absorción de fondos, los resultados no son los esperados, quizá porque, a diferencia del caso castellano-manchego, no se aprobó norma específica para la gestión y gobernanza de este complejo mecanismo.

³ También tiene aquí trascendencia la aquí el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que reciben apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior (Reglamento (UE) 2021/1059). Por otra parte, a través de la cooperación Interregional, determinadas macrorregiones acceden a financiación del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales: Es el caso de RESOE (Regiones del Sudoeste europeo: Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Centro y Norte de Portugal) y su Plan Estratégico de Gobernanza de la Despoblación Rural en Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia.

coinciden en **promover**, como mínimo (aunque a veces se complemente con medidas de estricta política demográfica) las siguientes finalidades:

- Garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil los territorios rurales.
- Asegurar la prestación de servicios básicos (salud, educación, asistencia social transporte) a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.
- Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión.
- Impulsar la discriminación positiva normativa en favor de los pequeños municipios, con el fin de facilitar su gestión.
- Integrar la perspectiva rural en la responsabilidad social del sector privado y convertir todos los territorios en escenarios de oportunidades.
- Establecer líneas de ayudas públicas a la implantación o el funcionamiento de actividades económicas en el medio rural.

III.ACCION. DEVOLVER EL ALMA A LOS PUEBLOS

Los poderes públicos españoles, también los de otros Estados Miembros, han situado la preocupación por el territorio y la demografía en un cierto primer plano, aunque no siempre se destaque la conexión con otras directrices (el cambio climático singularmente).

Por primera vez en su historia, la Comisión Europea activo la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad, permitiendo flexibilizar los Fondos Europeos y el régimen de ayudas de Estado, al tiempo que se constituía un nuevo instrumento de recuperación (Next Generación). Pese que se antepuso la firme exigencia del mantener e impulsar el Pacto Verde y la construcción de una Europa digital, ya se reconoce la ineludible necesidad de *equipar el mundo rural con las nuevas tecnologías es un prerrequisito para la igualdad* (VON DER LEYEN, *Discurso sobre el Estado de la Unión*, 16 septiembre 2020).

La Unión Europea quiere pasar de la programación a la acción, con un Plan hasta 2040 (COM/2021/345, 6 de julio) que incluye ya acciones inmediatas: ventanilla única de apoyo a proyectos europeos, la promoción del cultivo de captura de carbono, *pago por*

servicios ecosistémicos, impulso a las cadenas de suministro locales y minoristas en las zonas rurales, combinación de diferentes fondos por parte de los Estados Miembros, todo ello antes de finales de 2022.

Entre tanto, las Comunidades Autónomas o han dictado ya leyes propias dirigidas a la dinamización rural (caso de Galicia y Castilla la Mancha) o están trabajando en textos que incluyen medidas imperativas, reclamables algunas, otras pendientes de desarrollo.

En el terreno de la acción, también los Grupos de Acción Local LEADER, cuyas estrategias territoriales continuaran ejecutándose, presentan algunas peculiaridades y, pese a ser el factor de mayor y más continuada presencia sobre el territorio y pese a ser el instrumento que se ha demostrado más eficaz, parece apuntar ciertos problemas: Excesiva burocratización y administración, mala percepción de la comunidad, que ve en ellos, en ocasiones, simples “oficinas” de subvenciones y en algún caso, carencia de personal técnico motivado y eficaz sobre el terreno.

La posibilidad de conjugar los dos enfoques, el de las Iniciativas de Inversión Integradas (ITIs) y la propia del Desarrollo Local Participativo (Leader) se plantea como una importante novedad, además del empleo del instrumento ITI como fundamento de una Estrategia Territorial concreta, tal como la “*Estrategia para el desarrollo de zonas con despoblamiento y declive socioeconómico en Castilla-La Mancha*”.

En tanto esta otra herramienta se generaliza, la Mesa III *Acciones frente al abandono del territorio* describirá lo que el enfoque LEADER está consiguiendo en Castilla y León y contará con voces nuevas en el campo de la lucha contra la despoblación rural.

En la Mesa IV. *Remover obstáculos*, queremos iniciar un planteamiento de *Rural Proofing* o un informal *Mecanismo Rural de Garantía*, es decir, un examen de los obstáculos que es necesario remover si el objetivo es facilitar la vida en entornos rurales: El diferente grado de la atención del Sistema Nacional de Salud, los problemas cotidianos que llegan al Procurador del Común, (en Castilla y León), el examen *ex ante* de las normas y la posibilidad de su evaluación por el Consejo Consultivo, o la muy trascendente problemática detectada por el Consejo de Cuentas en cuanto afecta a la eficiencia de los fondos públicos nominalmente dedicados a la lucha contra la despoblación.

Remover obstáculos implícitamente expone la filosofía de este encuentro: Contacto con los organismos no estrictamente ligados a la jerarquía político-administrativa, contacto con los expertos de la Universidad, contacto con los Grupos de Acción Local,

instituciones, unas y otras, que desde su independencia son el mejor aporte para hacer visible los problemas del mundo rural.

La Mesa V *Precariedad y Resiliencia* ofrecerá alguna descripción de los problemas que plantea la utilización de lo que puede también presentarse como “recursos” del medio rural que permiten crear empleo, elevar el nivel de renta no agraria y, quizá, si la dotación de servicios fuera suficiente, asentar población: La rehabilitación de vivienda rural, la posible retribución de ciertas actividades como servicios ecosistémicos, la difícil explotación del llamado “turismo rural”. Son, todos ellos ámbitos que, en buena parte, resultaran fallidos si no se dan los prerequisites de una adecuada dotación de servicios públicos y la plena conectividad digital.

La Mesa VI *Territorios, recursos y problemas pendientes*, quiere presentar, por una parte, cómo las personas se enfrentan al “vacío” demográfico, es decir, como las personas que aún optan por ese medio de vida, gestionan problemas que el mundo urbano da por resueltos (inclusión social, atención a la dependencia, acceso al agua, gestión y fiscalidad municipal). Por otra, en esa misma mesa se expondrá el problema de los *territorios* en cuanto tales, la pérdida de valor a que se exponen o su posible transformación en simples *colonias* frente a iniciativas o inversiones que se presentan como redentoras.

IV.RESILIENCIA. EL VALOR DE LAS RAÍCES.

...y atónitos palurdos sin danzas ni canciones... (A. Machado, *A orillas del Duero*)

El problema de la demografía/territorio, en España, es particularmente complejo: Si se usa el concepto de densidad habitada (vivienda)⁴, España presenta uno de los valores más altos de kilómetros cuadrados habitados. No es ser pesimista pensar que muchos de ellos perderán esa cualidad.

Seguramente es imposible conjugar como verbo la expresión de la física de materiales (*resiliencia*) que ha hecho fortuna en la jerga política, pero “*resistir*” sí puede conjugarse en todos los tiempos y modos, también en presente.

En esta mesa (*Recursos culturales y patrimoniales. El valor de las raíces*) se quiere enfatizar que los territorios ocupan un lugar en los procesos socioeconómicos no solo en función del valor de lo que producen o el del número de habitantes residentes, sino que

⁴ <https://magnet.xataka.com/autor/the-conversation>

existen elementos de la historia, la cultura, el folclore, los mitos y leyendas que construyen una narrativa propia que, si se conoce y se sabe gestionar, se traducen en una “evocación” de valor económico inestimable⁵.

Sobre esas bases, la historia cuenta, el patrimonio y la sociología cuentan; si hemos de construir nuestro relato, nuestra “evocación”, que dé contenido y potencia a alguno de los logros que el ejemplo de resiliencia que traemos a esta sesión (FORO EMPRENDIMIENTO Y RESILIENCIA ZAMORA 10) ha puesto en práctica (la marca Zamora Enamora) debemos pedir a nuestros académicos que contribuyan al *valor de las raíces*.

Se dice que cuando a Agapito Marazuela, el gran maestro, le repitieron el verso machadiano contestó: “canciones sobran. *No he podido recogerlas todas porque yo he sido palurdo, auténticamente palurdo ¡y no me avergüenzo de ello!*”.

No podremos mantener ninguno de nuestros pueblos si aceptamos el verso machadiano. Nuestras raíces, que no son sino el resultado de la resistencia de una comunidad, son también un recurso.

V.CONCLUSIÓN: ¿TODO POR HACER? LA TENTACION DE LA POLITICA

Concluido el encuentro, y ya casi en diciembre de 2021, el mayor pate de las cuestiones allí planteadas está sin respuesta efectiva. Cierto, se ha tomado nota de la necesidad de modificar el ordenamiento urbanístico del suelo rustico (y ya se anuncia, para el caso de Castilla y León la derogación de los instrumentos del siglo pasado (Delimitación del Suelo Urbano, Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal) que tanto daño han hecho a la posibilidad de implantar actividad en suelo rural. Cierto que también se avanza en el Plan Estratégico de la PAC (donde deben ahora incluirse los planteamientos estratégicos del segundo pilar, Desarrollo Rural), pero la definición de los eco-esquemas ha supuesto abandonar la posible valorización de prácticas tradicionales (quizá por no contar en España con un sistema de certificación de la calidad ambiental de ciertas prácticas agrícolas, más allá de la agricultura ecológica y la débil producción integrada). No se conoce la definitiva configuración del Mapa de Ayudas Territoriales;

⁵ ¿Cuánto ha aportado al PIB del Reino Unido el mito del Rey Arturo? El mito español por excelencia, el Don Quijote cervantino ha sido, en parte “apropiado” por la Denominación de Origen “Queso Manchego”. De conformidad con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE y nuestro Tribunal Supremo, ningún productor de queso puede utilizar, fuera de la Denominación de Origen, marcas gráficas o denominaciones (Aldonza, Molino, Adarga, Rocinante ...) que puedan evocar aquella figura de calidad diferenciada.

muchas Comunidades Autónomas en las que el problema abordado es endémico (Castilla y León) no cuentan todavía con un diseño completo de la política de dinamización territorial, hecho que implica la continuidad de políticas ya ensayadas y fallidas.

Y al fondo, se adivina la transformación de lo que parecía un movimiento ruralista horizontal, en una más de las opciones partidistas, es decir, en una lista electoral más que, en cada circunscripción electoral (provincia) competirá con los convencionales partidos políticos. Tal deriva política se ha ensayado ya históricamente en España y parece recordar la *Unión Nacional* que impulsó y en la que participó D. Joaquín Costa.

Aprender cómo finalizó aquella experiencia histórica podía enseñar mucho a quienes, con voluntad y esfuerzo, creen que sumando restos electorales en cada provincia, pueden lograr una sola *voz rural* en el Congreso de los Diputados.