



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS OF INTERNATIONAL EXCELLENCE

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área Derecho Administrativo

Departamento de Derecho

Administrativo, Financiero y Procesal

Universidad de Salamanca

2023/1

PRECIO Y VALOR: SOBRE ALGUNOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO DEL TERRITORIO RURAL.

Marcos M. Fernando Pablo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

*A Ángel Martín, Daniel Gullón,
Victoriano Antón y Eugenio Ratón, in memoriam¹.*

SUMARIO

I. De devolver el alma a los pueblos a necesitamos territorios rurales habitados. II. Precio y valor: El territorio sí, lo rural... puede esperar. III. La *desigualdad* oculta en la generalidad de la ley. IV.1. Promoción y restricción genéricas. 2. El ejemplo de la discriminación positiva fiscal y otras referencias. IV. Un *gobierno del territorio para el ámbito rural*. 1. Los consensos. 2. El Mapa de Ayudas, las zonas "c" predeterminadas y las ayudas de funcionamiento como instrumento para un gobierno del territorio rural. 3. Los Fondos europeos y su programación. Áreas funcionales y proyectos pilotos: ¿Hay algo nuevo ahí fuera?. 3.1. *Una apreciación inicial: La pérdida de la perspectiva territorial* 3.2. *La Cohesión. El programa plurirregional FEDER. Estrategias Territoriales Integradas, áreas funcionales y áreas urbanas funcionales.* 3.3 FEADER y desarrollo rural LEADER: *Sobre las ITIs.* 3.3.1. *Inversiones.* 3.3.2. *Cooperación. LEADER e Inversiones Territoriales Integradas (ITIs).* V. **Conclusiones.**

¹ "Muere Ángel Martín, el héroe de Tábara engullido por las llamas cuando trataba de salvar su pueblo" *La Opinión de Zamora*, 25 octubre de 2022 en <https://acortar.link/uo8oa4>. Vecinos de su pueblo, brigadistas de las cuadrillas de extinción y pastores en defensa de su ganado, murieron a consecuencia del incendio que en el verano de 2022 asoló la sierra de La Culebra. Sí, el *desgobierno* del territorio ocasiona muertes.

I. **De devolver el alma a los pueblos² a necesitamos territorios rurales ... habitados³.**

Casi el 30 % de la población de la UE vive en áreas rurales, que representan el 80 % de su superficie terrestre total. Gran parte de esa superficie son tierras de cultivo y el resto un territorio que da cuerpo a la identidad europea y soporta buena parte de las nuevas políticas europeas (agua, bosques, biodiversidad, paisaje y patrimonio natural...).

El medio rural español está formado por un total de 6.664 municipios en los cuales se encuentran censadas 7.529.579 personas, el 15,9% de la población española. El medio rural se extiende sobre 423.814 km² y su densidad poblacional es de 17,8 habitantes por km². El territorio rural abarca, por tanto, una gran parte de la superficie de España, representando el 84,0% del total⁴.

A finales de junio de 2021 la Comisión Europea, presentó la Comunicación “*Una visión a largo plazo para las zonas rurales*” (COM (2021) 345 final) que comprometía un Pacto Rural⁵ (con el objetivo de amplificar las voces rurales, resituirlas en la agenda política y alentar los compromisos voluntarios para la acción) y un *Plan de Acción Rural*, con objetivos a 2040, más un informe público (2024) que determinará las propuestas para el periodo de programación 2028-2034.

A tan largo plazo, el futuro puede ser una repetición del pasado⁶. La disponibilidad de territorios rurales para los grandes objetivos climáticos de la UE (la descarbonización de la economía, el mantenimiento y restauración de la biodiversidad, asegurar la

² DECISIÓN DEL CONSEJO de 20 de febrero de 2006 sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013), que incluyó dentro del segundo pilar de la PAC (Desarrollo Rural) la actuación básica “**devolver el alma a los pueblos**” como componente de la prioridad de desarrollo rural 3.3. *Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural*.

³ Uno de los diez objetivos de la PAC para el periodo 2023-2027 termina siendo el de **conseguir vibrant rural áreas** capaces de contribuir a los objetivos climáticos de la UE. *Vid.* European Commission .Agriculture and rural development. “*Key policy objectives of the new CAP*” en <https://cutt.ly/EBNn46x>

⁴ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: *Informe Anual de indicadores, agricultura, pesca y alimentación*, 2021. Se añaden otros datos: Tan solo 317 municipios poseen entre 5.000 y 30.000 habitantes. En los municipios de pequeño tamaño están censadas un total de 4.480.849 personas –el 9,5% de la población española–, mientras que en los municipios de entre 5.000 y 30.000 habitantes están censados 3.048.730 habitantes.

⁵ La primera Conferencia del *Pacto Rural* reunió los días 15 y 16 de junio de 2022 en Bruselas a más de 450 participantes que constituyeron la *Comunidad del Pacto Rural* y, entre otros, destacaron la importancia de valorar los impactos de la legislación sobre las zonas rurales (*rural proofing*), la necesidad de simplificar el acceso a los fondos comprometidos por la UE, y la de coordinar la aportación de los diferentes mecanismos.

La Universidad de Salamanca estuvo presente en la Conferencia a través del Grupo de Investigación *NEGUEDA* (Paula M. Tomé Domínguez).

⁶ Hoy, según el Banco de España, el 42% de los municipios españoles (3.403 municipios) está en riesgo de despoblación, con cifras no equiparables a la media de la eurozona.

sustentabilidad del ciclo hidrológico), sólo serán posibles si, además de actuar sobre los sectores industrial, energético y de transportes, se actúa de manera novedosa sobre el territorio: Las políticas sectoriales pueden entrañar una competencia por el territorio que no hará sino empobrecer el resultado, si se abandona a las puras fuerzas del mercado la decisión de uso⁷. Entre tanto, las condiciones de vida de las comunidades en el medio rural, en buena parte de la UE, se presentan también con claridad, como consecuencia de una **falla de mercado** en la provisión de condiciones y servicios básicos y en la procura de igualdad de los ciudadanos⁸.

No es, por tanto, la simple temática de la *despoblación*, tantas veces mencionada desde hace tiempo⁹; es la temática del *interés general* que, ahora, requiere prestar una singular atención a zonas y comunidades que durante buena parte del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI, podríamos considerar "abandonadas"¹⁰. Y es también la temática de la igualdad en el acceso a los servicios

⁷ Vid. FUNCAS RENOVABLES: *Territorio y Renovables*, Mayo 2021. "La eólica depende fundamentalmente de la existencia de viento, lo que supone que se ubiquen en zonas altamente expuestas, donde la masa forestal es escasa y predominan especies herbáceas y arbustivas, siendo áreas generalmente con baja productividad agraria. Además, disponen de un diseño (layout) entre máquinas que permite el uso productivo del terreno, aunque el tamaño de cada aerogenerador exige tener en cuenta criterios medioambientales estrictos por la exposición y la visibilidad que tienen en zonas de alto valor paisajístico, en los parajes de turismo de naturaleza y la posibilidad de perturbación de las especies, sobre todo en lo referente a las aves planeadoras y a los quirópteros, que viven en los diferentes ecosistemas cercanos a los parques eólicos. Por su parte, el desarrollo de la energía solar, en la modalidad centralizada de grandes plantas, requiere una gran demanda de superficie, generalmente para facilitar su desarrollo e implantación expansiva, muchas de ellas en territorios que son Superficie Agraria Útil (SAU). Las propias características de las plantas hacen que su implantación sea más sencilla en territorios SAU, al tratarse de tierras accesibles al transporte pesado, con orografía nivelada y, en muchos casos, con una mayor concentración de propiedad. Hay que tener en cuenta que, si, por término medio, la instalación de 1 MW requiere 2 Has y se están proyectando plantas con tamaños en torno a varios cientos de MW, como ya estamos comprobando, *hablamos de un cambio drástico de uso del terreno y, por lo tanto, de las características productivas de la zona*, lo que impacta directamente en la economía local"

⁸ A propósito del despliegue sobre el territorio de las infraestructuras de las energías renovables, la FUNDACIÓN RENOVABLES (*Territorio y renovables*, cit, pag. 33) advierte también: "*Es necesario que las administraciones recuperen la **licencia social** que han perdido y el motivo hay que buscarlo en nuestra propia historia, en el imaginario del colectivo de las zonas rurales, que está viendo que se repite la historia de principios del siglo XX, en este caso con las renovables, cuando las grandes empresas inundaron las zonas agrícolas para llevar la electricidad a grandes distancias, sin que repercutieran los beneficios en estas zonas hasta muchos años después*".

⁹ Los datos actuales de esta dimensión son claros: La población total censada en España ha aumentado un 0,3% entre 2012 y 2021. Su evolución ha sido distinta en los municipios urbanos, donde ha subido un 1,5%, frente a los rurales, en los que ha descendido un 6,1%. Vid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación *Informe anual de indicadores 2022*, pg. 18.

¹⁰ DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Aranzadi, Navarra, 2021

públicos¹¹, la defensa de la calidad de vida que con tanto énfasis formuló la Constitución en el lejano 1978.

II. Precio y valor: El territorio sí, lo rural... puede esperar.

A consecuencia de un largo proceso de industrialización primero, y de terciarización de la actividad económica, después, la localización del mercado de trabajo se desplazó hacia las áreas urbanas o periurbanas. Ello acarreó importantes vacíos de población en el interior y rompió las oportunidades de empleo en zonas rurales. La necesidad de atender los servicios en las grandes urbes y ciudades pequeñas y medianas determinaron que el acceso a los servicios urbanos (abastecimiento de agua, suministro eléctrico, comunicaciones, sanidad, educación, ocio y cultura...) se desatendiera en las zonas de menor población, aisladas y alejadas de aquellos centros de actividad: El mundo rural se presentó entonces como un problema de cohesión económico-social, en una percepción y realidad que llega hasta el presente: No se trata de menor población¹², se trata de peores servicios, menores oportunidades de empleo, menor renta, mayor riesgo de pobreza y peor calidad de vida, que retroalimenta el proceso¹³.

Y ahora, cuando las directrices políticas europeas se orientan en la dimensión climática (y digital), ahora que la descarbonización de la economía es objetivo prioritario¹⁴, el territorio rural es no sólo objeto

¹¹ Vid. El Informe del Banco de España : *El acceso a los servicios en la España rural*, 2021 que concluye: “el acceso a servicios es más difícil para los residentes en áreas rurales que para los que residen en áreas urbanas. Esta peor accesibilidad de las regiones rurales **es especialmente elevada en el caso de España**, en particular en lo que se refiere al acceso a servicios locales”.

¹² Algunos aspectos de la crisis demográfica son comunes a toda Europa, pese a que la UE acumula la tercera población mundial detrás de China e India y que la tasa de natalidad se incrementa en casi todos los países de la UE, debido, en más de dos terceras partes, a la llegada de un importante número de inmigrantes.

¹³ *Informe Cobertura de Banda Ancha en España 2021*, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Un total de 2,4 millones de españoles que viven en las zonas rurales aún no tiene acceso a Internet de al menos 100 megabits por segundo (Mbps) a través de redes fijas. Las comunidades autónomas donde más profunda sigue siendo esta brecha digital son Castilla y León, con un 30,4% de la población afectada, Galicia (23%), Asturias (22,5%) y Aragón (22,3%), siendo los pueblos de menos de 500 habitantes los más afectados.

¹⁴ Dos años después de la presentación del *Pacto Verde Europeo* [COM(2019) 640 final] el conjunto de medidas que se incluían en su anexo se han desarrollado ampliamente. Entre otras, la Comisión adoptó la *Estrategia de la granja a la mesa*, una nueva *Estrategia de Biodiversidad*, una propuesta de *Ley del Clima* y un nuevo *Plan de acción para la economía circular*, que tenían ya importantes repercusiones sobre el sector agrícola-ganadero y el mundo rural.

La *Estrategia de la granja a la mesa* [COM(2020) 381 final] contiene objetivos declarados de reducir a la mitad el uso de plaguicidas, minorar los fertilizantes al menos en un 20%, restringir la venta de antimicrobianos, recortar en un 50% las ventas de antibióticos tanto para animales de granja como en la acuicultura, y aumentar hasta un 25% la cantidad de tierra dedicada a la agricultura ecológica. Todo ello

de atención, sino también de feroz competencia: La necesidad de acelerar el despliegue de las energías renovables (alguna de ellas, grandes consumidoras de territorio¹⁵) se ha impuesto como un “interés

implica ya una línea de futuro que llevará a un nuevo sector agroganadero (agricultura climática) en un mundo rural europeo en profunda crisis.

La aprobación final de la llamada “*Ley del Clima Europea*” [Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento y del Consejo de 30 de junio de 2021] reclamó que “todos los sectores de la economía —incluidos los de la energía, la industria, el transporte, la calefacción y la refrigeración y los edificios, *la agricultura*, los residuos y el uso del suelo, el cambio del uso del suelo y la silvicultura, con independencia de que dichos sectores se incluyan en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión (RCDE UE)— *deben contribuir a lograr la neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050*”.

Por su parte, el *Plan de Acción para una economía circular* [COM(2020) 98 final] supone, en opinión de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo “un auténtico llamamiento para un cambio cualitativo con el objetivo de *reorientar y optimizar los modelos de producción de las explotaciones agrícolas en favor de prácticas, nuevos conceptos y sistemas de producción más sostenibles*, como la agroecología, la agricultura ecológica, la producción integrada, la agricultura de conservación y protección del suelo superficial, utilizando, técnicas de precisión o inteligentes frente a la degradación y escasez de recursos naturales, además de la consiguiente necesidad de mejorar la producción”.

Aquel conjunto de actos comunitarios incluyó también una propuesta [*Comunicación sobre ciclos de carbono sostenibles*, COM(2021) 800 final] en torno a la certificación y captura de carbono con la finalidad de promover soluciones naturales y tecnológicas. Tal propuesta se sitúa en el ámbito de la neutralidad climática y en el contexto de la *Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030* [COM(2021) 572 final] y la *Visión a largo Plazo de la UE para las áreas rurales* [COM(2021) 345 final].

Paralelamente, el 20 de diciembre de 2021 las instituciones comunitarias se han comprometido a lanzar inmediatamente el Pacto Rural Europeo (junio 2022). El futuro instrumento “*apoyará a los municipios rurales en la transición energética* y la lucha contra el cambio climático mediante la difusión de las mejores prácticas y la provisión de orientación para acceder a la financiación de la UE para consolidar la transición verde; en *la creación de sumideros de carbono* mediante la inversión en la humectación de humedales y turberas ofrecerá un gran potencial en términos de beneficios climáticos (...).

¹⁵ El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) para cumplir con la reducción de emisiones contaminantes en 2030 “prevé la generación de 29.500 megavatios (MW) de solar fotovoltaica, lo que supone *sustituir en diez años unas 60.000 hectáreas de cultivos*, normalmente de secano y bajo rendimiento, en grandes extensiones llenas de placas solares”. Vid. *La información* <https://acortar.link/TLbhB5>.

Para activar un MGW se necesitan aproximadamente 1,6 Ha. El aspecto cuantitativo es quizá el menos relevante, pues los incrementos de renta que pueden suponer las nuevas instalaciones están llevando a los productores a abandonar prácticas agrícolas tradicionales: La Junta de Extremadura se ha visto obligada a legislar para *impedir que las tierras de regadío* se conviertan en huertos solares, mientras en Toro se arrancan ilegalmente viñas para disponer de terrenos, y en Alicante se denuncia el mismo fenómeno. Vid. <https://acortar.link/iaaOwl>, 28 noviembre 2022.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea lanza su propuesta para agilizar los permisos, incluso sobreponiendo los intereses del sector renovables a los puramente ecológicos: Vid. *Proposal for a COUNCIL REGULATION laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy* COM(2022) 591 final, de 9 de noviembre de 2022. El documento termina casi inmediatamente, transformado en el Reglamento (UE) 2022/2577 de 22 de diciembre de 2022 del Consejo, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. El texto resulta aplicable en estos términos: Los Estados miembros deben garantizar la aplicación del Reglamento “a los procesos de concesión de autorizaciones en curso” y entre otras medidas, “exenciones de determinadas obligaciones de evaluación establecidas en la legislación medioambiental de la Unión para proyectos de energías renovables”, y la introducción de **la presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior** y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, a efectos de la legislación medioambiental .

público superior” a prácticamente cualquier otra consideración territorial o social¹⁶.

Los valores que tradicionalmente se entienden vinculados al ámbito rural (la biodiversidad, el paisaje, los servicios ambientales, la agricultura) se reducen, cuando interesa, a simple precio: Por la biodiversidad no se cobra, el paisaje no se paga y los servicios ambientales no se atribuyen, ni son objeto de retribución. Pero el precio del *terreno* para el asentamiento fabril de la época (fotovoltaica o eólica) se ofrece como alternativa cierta, ya sea en arrendamiento, ya en venta¹⁷. El riesgo de que el valor se esfume por el precio parece notable: Se abandonan cultivos, se aleja la renovación agrícola (y la posible contribución de la nueva agricultura climática a la captura de carbono en suelos), se sacrifica el futuro posible de comunidades rurales, casi al modo en el que, en el pasado, las grandes obras hidráulicas marcaron la evolución de ciertos territorios.

¿Podrán los territorios rurales utilizar esta senda estratégica “verde-climática-digital” para dar un precio a los valores que encarnan?. En su día fué el empleo (los cambios geográficos en el mercado laboral) el factor decisivo¹⁸ de despoblación. Hoy hay que sumar otra serie de factores de *desigualdad oculta* en la llamada, en España, *España vaciada*, “*Aree interne*” en Italia, “*Municípios do interior*” en Portugal, o “*lugares solitarios*” para el Centro conjunto de Investigación de la Comisión Europea. Estos términos describen áreas (o territorios) que están lejos de los centros que ofrecen servicios esenciales, se ven afectadas por el envejecimiento, la angustia social y la falta de ocio, factores que, en su conjunto, son elementos de desigualdad material. Transformar en *oportunidades* los valores que ofrecen esos territorios

¹⁶ De momento la inversión en la llamada energía *agrovoltaica*, que esta avanzando en Francia y Alemania, permanece inédita en España, mientras el Plan el Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano (PNRR) precisa el objetivo de “instalar al menos 1,04 gigavatios de plantas agrovoltaicas antes del 30 de junio de 2026”. Vid. *Italia domai PNRR #nex generationitalia*, pgs. 128 y ss : “El objetivo de la inversión es instalar una capacidad de producción a partir de plantas agrovoltaicas cuando esté en pleno funcionamiento 1,04 GW, que produciría aproximadamente 1.300 GWh al año, con una reducción estimada de emisiones de gases de efecto invernadero en alrededor de 0,8 millones de toneladas de CO2.”

¹⁷ En ocasiones se recurre a tramitar aceleradamente un cambio de uso y régimen de explotación de bienes comunales: Vid. SSTSJ Castilla y León de 5 de mayo y 17 de noviembre de 2022. Sólo la defensa de los vecinos y la sensibilidad de la Junta de Castilla y León impidió el *desapoderamiento*, por precio, de pastos comunales, transformados en parque eólico que nada rendía en favor de los vecinos, titulares de los aprovechamientos.

¹⁸ En particular, en España, donde “un aumento en el empleo fue seguido inmediatamente por un aumento en la población tanto en regiones remotas como no remotas”. Vid. European Commission, Joint Research Centre, Proietti, P., Sulis, P., Perpiña Castillo, C., et al., *New perspectives on territorial disparities : from lonely places to places of opportunities*, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/847996>

requiere una intervención pública, puesto que el mercado no alcanza a revertir el proceso¹⁹.

La constatación de que la Unión Europea (un tanto obsesionada con la digitalización, la ecologización y el clima) *aplaza* para la próxima década una gran política rural, se encuentra en la definición de los cinco objetivos estratégicos de los Fondos Europeos para el periodo 2021-2027: Del art. 5 del Reglamento UE 2021/1060 por el que se establecen las disposiciones comunes²⁰ y de los reglamentos propios de los diferentes Fondos, puede concluirse que :

“Las *inversiones en desarrollo regional* se centrarán especialmente en los objetivos 1 (digitalización) y 2 (*una Europa más ecológica*). Entre el 65 % y el 85 % de los recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión se asignan a estas prioridades, en función de la riqueza relativa de los Estados miembros. En España, cuya Renta Nacional es del 91%, de la media europea, debe dedicar un 45% a cuestiones de digitalización y un 30% a la economía verde de los fondos. El 25% restante puede emplearlo en otros objetivos”²¹ .

Igualmente relevante, el *Acuerdo de Asociación* del Reino de España/UE 2021/2017 que es documento clave de participación de este Estado miembro en los Fondos Europeos, contiene algunas menciones a lo “rural” relacionadas con la educación (Formación Profesional), la conectividad digital y con el desarrollo del empleo femenino²².

¹⁹ Vid., de nuevo, European Commission, Joint Research Centre, Proietti, P., Sulis, P., Perpiña Castillo, C., et al. : *New perspectives on territorial disparities : from lonely places ...* cit. pág.. 29. El estudio identifica alguna de las oportunidades y recomendaciones a lo largo del UE-27: Menor costo de vida en entornos agradables, economía de los cuidados, multilocalidad y segundas residencias, servicios ecosistémicos (fijación de carbono, mejora de la biodiversidad), uso sostenible de la tierra, aprovechamiento del capital salvaje y remoto de muchas zonas, trabajo en la naturaleza.

²⁰ art. 5 : “1. El FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMPA prestarán su apoyo a los siguientes objetivos políticos: a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones; b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible; c) una Europa más conectada, mejorando la movilidad; d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales; e) **una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales.**”

²¹ Vid. *Guía Básica de Fondos Europeos 21/27*. Ayuntamiento de A Coruña. Departamento de Proyectos Estratégicos y Europeos. A Coruña, 2022.

²² En concreto se indica, para el objetivo estratégico O.5.2. “En las zonas rurales, 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 Opciones políticas elegidas A la vista de los retos demográficos identificados en las zonas rurales (el progresivo envejecimiento de la población y la baja tasa de natalidad y el despoblamiento territorial), las medidas financiadas por los Fondos europeos en el periodo 2021-2027 contribuirán a equilibrar la distribución poblacional con actuaciones tales como la mejora de la

Respecto del objetivo Estratégico 5.2 (*En las zonas rurales, 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*) añade:

“A la vista de los retos demográficos identificados en las zonas rurales (el progresivo envejecimiento de la población y la baja tasa de natalidad y el despoblamiento territorial), las medidas financiadas por los Fondos europeos en el periodo 2021-2027 contribuirán a equilibrar la distribución poblacional con actuaciones tales como la mejora de la conectividad y la alfabetización digital en las zonas rurales, el desarrollo de las infraestructuras y medidas de acompañamiento necesarias para la prestación de los servicios públicos esenciales o el apoyo a personas emprendedoras que deciden establecer su actividad en dichas áreas (...).

Los retos demográficos se abordarán de forma transversal en los diferentes objetivos específicos... Sin embargo, en el marco del OE 5.2. se podrán programar actuaciones tratando de *afrontar los retos demográficos a través de **estrategias territoriales integradas y participativas para la transformación territorial y la reactivación social y económica** de territorios despoblados, en línea con la "Estrategia a Largo plazo para las zonas rurales de la UE"..".*

Lo que en el Reglamento (UE) 2021/1058 (relativo al FEDER) parecía una exigencia²³ que remite al Reglamento de Disposiciones Comunes y al contenido del Acuerdo de Asociación²⁴, se diluye en un apartado 10 de éste último documento, que sólo contiene generalidades, pero no identifica ningún compromiso expreso de financiación tal como permitía aquél Reglamento.

No obstante, aunque con referencia singular a las zonas costeras (por que se refiere al Fondo Europeo Marítimo de Pesca y de Acuicultura,

conectividad y la alfabetización digital en las zonas rurales, el desarrollo de las infraestructuras y medidas de acompañamiento necesarias para la prestación de los servicios públicos esenciales o el apoyo a personas emprendedoras que deciden establecer su actividad en dichas áreas..."

²³ art. 10: “De conformidad con el artículo 174 del TFUE, **el FEDER se centrará especialmente en afrontar los retos de las zonas desfavorecidas, especialmente las zonas rurales y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.** Cuando sea apropiado, **los Estados miembros establecerán en sus acuerdos de asociación un enfoque integrado para afrontar dificultades demográficas o necesidades especiales de dichas regiones y zonas,** de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, letra i), del Reglamento (UE) 2021/1060. **Este enfoque integrado puede incluir un compromiso de financiación específica para dicho fin”**

²⁴ art. 11 del Reglamento (UE) 2021/1060, Contenido del Acuerdo de Asociación : 11.1 j “*en su caso, un enfoque integrado para abordar los retos demográficos de las regiones o las necesidades específicas de regiones y zonas*”.

FEMPA) sí se formula, para cumplir uno de los contenidos obligatorios del Acuerdo de Asociación, la idea de que “El objetivo estratégico clave de España en relación al OP 5 en el periodo 2021-2027 es el Desarrollo Local Participativo: Se pretende fortalecer las cadenas locales de producción, valorizando los productos tradicionales y su conocimiento, impulsando además la consolidación del comercio electrónico para los productos, industria y comercio locales ...”

III. La *desigualdad oculta* en la generalidad de la ley.

1. Promoción y restricción genéricas.

El otro documento al que prestar atención, dado que el desarrollo rural ha quedado incorporado a la Política Agraria Comunitaria, es el Plan estratégico de la PAC²⁵ (PEPAC), la más decisiva de las políticas para el medio rural. La *Declaración estratégica*, con que comienza, prioriza las siguientes necesidades: Combatir el despoblamiento, permanencia y asentamiento de nueva población, jóvenes y mujeres. Pero, **al mismo nivel de prioridad**, sitúa la necesidad de reducir el uso de fitosanitarios y fomentar prácticas sostenibles, reducir el consumo de antimicrobianos en la producción animal o reducir las emisiones de NH₃. Finalmente es patente el reconocimiento de que “la mayor ambición ambiental y climática tienen un respaldo presupuestario ya que España estima que *aproximadamente el 43% del total del presupuesto del PEPAC contribuirá a objetivos medioambientales y climáticos*”.

No deja de ser muy relevante que, de toda la trascendencia del PEPAC, únicamente se quiera medir el *impacto de la aplicación de las medidas incluidas en el PEPAC* y servirá también para poner en valor los *beneficios que aporta la actividad agrícola y ganadera a la sociedad española desde el punto de vista social, económico y medioambiental (conservación de la biodiversidad, sumidero de carbono, mejora de los suelos...etc.)*²⁶.

²⁵ Disponible en <https://n9.cl/y0v60>. Algunos datos sobre el impacto de esta gran política europea: España es el **segundo país receptor** (tras Francia), con un porcentaje del 12% del total UE. Pero el 70% de las explotaciones beneficiarias recibe menos de 5000 euros: Este último porcentaje que mide mejor el impacto *individual* de la PAC, es ampliamente superior (y por tanto *peor*) al que se ofrece para Francia o Alemania. El dato que está en el fondo de estas cifras es la dispersión y pequeña extensión de las explotaciones: **El 8% de los productores obtienen el 72% del valor de la producción agro-ganadera española**. Vid. Analistas Económicos de Andalucía: *El sector agrario en Castilla y León, 2021*, pg. 32.

²⁶ De ahí la importancia de la evaluación del impacto social y económico de las medidas *eco* del PEPAC que desarrollará la plataforma temática *Agriambio* (CSIC-Ministerio de Agricultura). Vid. *Agronegocios*, 2 de marzo de 2023.

El conjunto de medidas dispuestas por el PEPAC, en lo que ahora interesa (dejando aparte, por tanto, otras intervenciones) se articula, en un conjunto de pagos en favor de regímenes de producción en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal (*eco-regímenes*), más otro conjunto de intervenciones y subvenciones bajo la forma de *pagos por gestión* (compromisos agroambientales en superficies agrarias, apicultura para la mejora de la biodiversidad, mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción...) igualmente orientadas al lado ecológico de la actividad productiva, eufemísticamente denominado "*desarrollo sostenible de las zonas rurales*". Se trata de compromisos voluntarios de los productores, que, además de importantes limitaciones objetivas (de superficies, por ejemplo), requieren una complejísima tramitación administrativa²⁷.

El fenómeno es ampliamente conocido: La generalidad de la norma define intereses generales cuya consecución, sin embargo, recae en particular sobre actividades o sujetos determinados. Cuando se califica la situación del mundo rural de "fallo de mercado" se presta atención a un análisis de carácter fundamentalmente económico, pero no siempre se advierte de la patente contribución de la generalidad normativa a los resultados: El ejemplo de la protección de especies silvestres, en nombre de "bien" *biodiversidad*, es el más conocido. También en el campo ius-ambiental, es igualmente conocido como la calificación *normativa* de un territorio como área protegida (en cualquiera de sus innumerables categorías), la simple calificación del mismo como "monte", o la determinación urbanística de suelo rural, conlleva restricciones, limitaciones, supone una pérdida de oportunidad en la cadena de actividad humana capaz de transformar del valor en precio²⁸.

²⁷ Vid. *La Vanguardia Andalucía*, 11.1.2022, Córdoba. Asaja expone que "la carga burocrática brutal para agricultores y ganaderos, lo que va a dificultar la gestión de la PAC para el sector y la propia Administración, debido a la complejidad de las normas propuestas, que es tal que ni los propios técnicos del Ministerio que han impartido los cursos de formación eran capaces de contestar a las preguntas del sector"

²⁸ Hemos desarrollado estas ideas, con ejemplos jurisprudenciales sobre el altísimo grado de rigidez de la normativa administrativa y sus consecuencias sancionadoras para la población rural, en la *Presentación* a DOMINGUEZ ALVAREZ; J.L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Aranzadi, Pamplona 2021. Allí calificamos el resultado de sistema de dominación jurídica: "Interesa destacar que ese ámbito de dominación jurídica impone consecuencias diarias que, vividas in situ, resultan difícilmente explicables: contemplar el desamparo del ganadero de una pequeña explotación extensiva de ovino que, al sur del Duero la Directiva Hábitats le impide cualquier defensa frente al *canis lupus*, o la desesperanza de los últimos habitantes de los Arribes del Duero (Espacio Natural Protegido, ZEPA, y Reserva de la Biosfera) que observan cómo el *Gyps fulvus* (buitre leonado) se abalanza sobre los recentales, porque se les ha prohibido (pese al control veterinario) el abandono de reses muertas; asistir a una denuncia del agente forestal por podar encinas sin respetar el tamaño de quince centímetros de diámetro (en otras Comunidades Autónomas el tamaño es de diez centímetros) porque así lo diga una norma de ínfimo rango, frente a quienes han hecho de la

La posición de derecho actual ha sido expuesta recientemente por el Tribunal de Justicia de la UE: “dado que el derecho de propiedad no constituye una prerrogativa absoluta, su ejercicio puede ser objeto, en las condiciones previstas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, de una *restricción justificada por un objetivo de interés general reconocido por la Unión*, como la que se deriva de una medida nacional adoptada con fines de protección de la naturaleza y del medio ambiente en virtud de las Directivas 92/43 o 2009/147, sin que la persona cuyo derecho de propiedad ha sido objeto de tal restricción deba recibir, en todo caso, una compensación ni, más concretamente, una ayuda...”

La óptica del TJUE es inequívocamente *individualista* y no alcanza a ver (ni a examinar) el perjuicio que la acumulación de restricciones ocasiona en ciertos territorio (rurales) a los que quizá, con toda justicia sería de aplicación la conclusión con la que continúa la misma sentencia: “No obstante, si una medida nacional adoptada para proteger la naturaleza y el medio ambiente en virtud de las Directivas 92/43 o 2009/147 **provoca una pérdida de valor del terreno afectado**, lo que se asemeja a una privación de propiedad, el propietario de ese terreno tendrá derecho, habida cuenta de la existencia de una situación de aplicación del Derecho de la Unión, a recibir una indemnización, de conformidad con el artículo 17 de la Carta”²⁹.

poda su oficio (cortacinos), termina siendo muy aleccionador sobre lo que significa un derecho ambiental urbanita, pensado para un contexto ideal, académico, que “piensa en grande”, pero que, alejado del contacto y la experiencia vital auténticamente ecológica, se olvida de actuar en pequeño. Expondré dos ejemplos de dominación jurídica de lo urbanita sobre el modo de vida rural, que manifiestan cómo, sin alterar ciertos tratamientos normativos, me parece imposible regenerar el grado de asilvestramiento de territorios despoblados. Una expresión muy acabada, en primer lugar, del pequeño conflicto ambiental diario que esconden las normas en la España vaciada: el concepto de “monte” y, por tanto, el ámbito de un especial Derecho administrativo de protección, incluye hoy (art. 5.1.c) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes) los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal. Algunas Comunidades Autónomas han establecido ese plazo de abandono en diez años. El cultivador que quiera “recuperar” o labrar su parcela (por ejemplo, para evitar que la cubierta natural desarrollada sin control suponga una amenaza de incendio) necesitará autorización administrativa para *relvar* de nuevo su terreno o se expondrá a graves sanciones administrativas. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 12 de abril de 2019, se ocupa de alguno de estos supuestos. El cultivador tuvo que demostrar que, aunque la finca tenía algunos síntomas de “monte”, venía labrando el terreno, respetando los pies de encinas ya maduros, de forma esporádica cada cinco o seis años (...) y solo así pudo esquivar la sanción de 6.000 euros que le había sido impuesta, sobre la base de una denuncia de los agentes forestales que, obviamente, constataron el relativo abandono del terrero...”

²⁹ STJUE de 28 de abril 2022, C-251/21, *Piltene*, ECLI:EU:C:2022:311. La Sentencia es importante no sólo por el párrafo destacado, sino también por el tratamiento que ofrece a la posible compensación por la afectación al derecho de propiedad, puesto que en el caso no se concibe como “indemnización” sino como “ayuda”, haciendo entrar en juego el régimen de las ayudas Natura 2000 (art. 30 del Reglamento UE n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

La pérdida de valor por el conjunto de medidas legales adoptadas por los Estados para perseguir bienes ambientales, en la medida en que repercutan desproporcionadamente sobre comunidades rurales, debe ser objeto de una indemnización (si es posible individualizar la afectación) o al menos de una política pública particular, que trate de minimizar el impacto (reducir la desproporción), cuando tal individualización no sea posible. No basta la generalidad de la Ley y resulta necesario discriminar positivamente el tratamiento jurídico.

Por eso, más que una simple política de desarrollo rural, ensayada por décadas, procede una alternativa de *gobierno del territorio* que reclama normas particulares diferentes para territorios concretos.

2. El ejemplo de la discriminación positiva fiscal y otras referencias.

Ya se están introduciendo, incluso en el campo que pasan por ser el paradigma de la igualdad formal (el ámbito tributario), medidas de discriminación positiva: Algunas Comunidades Autónomas han regulado desgravaciones directas en la cuota autonómica del impuesto IRPF en función del carácter rural del núcleo de residencia efectiva³⁰. En otros campos siendo necesaria una política de "afinamiento" y adecuación normativas: Así sucede especialmente en las normas que toman como referencia principal el territorio y en particular en la *normativa urbanística* tal como se ha desarrollado en España³¹. Se

La ayuda se denegó al recurrente por que la empresa estaba en crisis contrastada (pérdidas netas superiores al 50% del capital). Pero, si tal pago se entiende como indemnización, habría sido procedente.

³⁰ Vid. Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha: Los contribuyentes que tengan su residencia habitual y estancia efectiva en alguno de los municipios incluidos en las zonas a que refieren los artículos 12 y 13 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, así como en alguno de los municipios de las zonas rurales intermedias con predominio de la actividad agrícola a que se refiere la disposición adicional sexta de la citada Ley, *se podrán aplicar en la cuota íntegra autonómica la que corresponda de las siguientes deducciones: Por residencia habitual y estancia efectiva en un municipio en zona de intensa despoblación: 20% si el municipio tiene una población inferior a 2.000 habitantes; 15% si el municipio tiene una población igual o superior a 2.000 e inferior a 5.000 habitantes.."*

De hecho, este mecanismo fiscal era, también, el principal instrumento jurídico (no el único) que se utilizó históricamente, cuando se trató de repoblar el valle del Duero, y así aparece en la Carta Puebla de Brañoseira: "... Y todos los que vinieren a poblar la villa de Brañoseira no paguen abnuda ni castelleria, sino que tributen, en cuanto pudieren, por infurción del conde de esta parte del Reino"

³¹ El derecho urbanístico español, desde 1956, está construido con técnicas que piensan "en la ciudad", en su expansión, su dotación de servicios, su desarrollo programado, y que, en consecuencia imponen severas restricciones al derecho de propiedad privada. La inadecuación de tales técnicas *allí donde no hay ciudad* y sobra territorio, resulta patente si se desciende a la práctica edificatoria diaria en los pequeños municipios castellano-leoneses, por ejemplo. La necesidad de "planificar", en costosos documentos, cualquier urbanismo, no deja de ser muy paradójico: Se invierten fondos en elaborar acabados documentos normativos urbanísticos... que no van a ser aplicados precisamente por el grado de

habla, en ocasiones, de *ruralizar las leyes*³² para referirse a esa necesidad, y, de hecho, la inclusión de un análisis de impacto demográfico en el proceso normativo puede atender a tal finalidad³³.

Las comunidades locales insisten en la oportunidad de ensayar *normas diferentes* que no condicionen la actividad local de forma desproporcionada, en la necesidad de reformular las propias estructuras administrativas (el municipio rural) y la normativa sectorial, así como en la conveniencia de acomodar, tanto como sea posible, la actividad tradicional a las nuevas exigencias. Medidas como facilitar la edificación³⁴, la gestión forestal, los aprovechamientos forestales menores, la sanidad animal³⁵, el comercio de proximidad en la propia explotación o en el comercio minorista de cercanía³⁶ siguen siendo necesarias.

restricción y dificultad que entraña el proceso edificatorio y que el mismo plan ha contribuido a incrementar. La regulación completa de los usos del suelo y del sistema de intervención administrativa que lo garantiza excluye, de facto, la posibilidad de otro uso que no sea el simple “mantenimiento del terreno” en su situación inicial.

Vid. PAREJO ALFONSO, L.: “La reconsideración de la mirada territorial-urbanística sobre el mundo rural y la reciente ley andaluza de impulso para la sostenibilidad del territorio”, *Práctica Urbanística* 179, 2022.

³² En ocasiones asistimos al fenómeno inverso de *urbanizar* leyes rurales: Ese parece ser el caso del desconsiderado ámbito de aplicación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales: Con facilidad se identifica “perro” con la idea de *animal de compañía* y el régimen jurídico de los mismo (los animales como “mascotas”, típica idea urbanita). Nada más lejos del trato que con los animales se mantiene tradicionalmente en un ambiente rural.

³³ Vid. CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN: *Respuestas normativas frente a los retos demográficos* en <https://n9.cl/v6oqa>

³⁴ La Disposición adicional Quinta del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha, por ejemplo (“núcleos rurales tradicionales no irregulares”) establece un régimen particular en el que “a pesar de ubicarse en suelo rústico, *no será exigible acreditar la inexistencia de riesgo de formación de núcleo de población*. Tampoco será aplicable la exigencia contemplada respecto de la *superficie mínima* de los usos en suelo rústico”.

³⁵ En este campo, el conflicto ambiental de baja intensidad es ya patente y responde a una situación que requiere respuesta político-normativa: Muchos de los focos de enfermedades animales de declaración obligatoria han sido radicados en especies silvestres, al tiempo que el papel de esta fauna en la transmisión a la ganadería extensiva parece claro. Las campañas sistemáticas de saneamiento ganadero fracasan ante los reservorios naturales de la fauna silvestre.

³⁶ Las medidas de flexibilización del “paquete higiene” alimentaria fueron olvidadas en su día, y el atávico temor a que la venta de pequeñas cantidades de producción primaria resultara ilegal, hicieron el resto en buena parte del territorio nacional. Tan es así que el servicio de estudios del Parlamento Europeo pudo advertir en 2016: “Existen diferencias significativas entre países: mientras que la *proporción de explotaciones que participan en ventas directas* es de casi el 25 % en Grecia, el 19 % en Eslovaquia y alrededor del 18 % en Hungría, Rumanía y Estonia, *es inferior al 5 % en Malta, Austria y España*. En Francia, el 21% de los agricultores venden sus productos dentro de SFSC (Cadenas cortas de suministro de alimentos y sistemas alimentarios locales), y la mitad de los que producen verduras y miel están involucrados en SFSC”. Vid. Parlamento Europeo, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, 2016.

En 2013 la Comisión Europea publicó un primer estudio (*Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*) donde afirmaba que “Aunque las reglas

IV. Un gobierno del territorio para el ámbito rural³⁷.

Como queda advertido, la UE aplaza para el próximo periodo de programación presupuestaria (2028-2034) propuestas sistemáticas para ocuparse del ámbito rural. Entre tanto, debemos subrayar algunas orientaciones ya presentes en el periodo actual y algunas correcciones que deberían realizarse en este mismo periodo.

1. Los consensos

Las necesidades y desafíos urgentes del medio rural gozan de cierto consenso: Las comunidades rurales necesitan agua, seguridad³⁸, emprendimiento, servicios públicos, vivienda y comunicaciones. Al mismo tiempo, hay suficiente consenso en la opinión pública europea³⁹ sobre la oportunidad de dedicar recursos a esas finalidades, reconociendo, que “la *transición verde* debe gestionarse como un

(del paquete higiene) **permiten una interpretación flexible** para aligerar la carga de los productos, ***esto solo se ha utilizado de forma muy limitada***”.

Un estudio comparado y pionero en AZNAR PRADES, G.: *La venta directa de productos agroalimentarios en España y Francia*. Zaragoza, 2017 disponible en <https://n9.cl/mgoja>

³⁷ La expresión Gobierno del territorio ha sido asumida para referirse a la ordenación y planificación, por parte de los diferentes poderes públicos, de un mismo territorio: La temática de la planificación, la coordinación de políticas públicas y la cooperación de diversos poderes en relación con los problemas comunes (infraestructuras, diversidad paisajística, ecológica, desarrollo económico..). Así se utiliza, por ejemplo en la legislación italiana.

Aquí se utiliza la expresión en sentido algo diferente: La toma en consideración, por los actores políticos, de la gestión de las necesidades específicas de unos y otros territorios y las consiguientes decisiones y acciones políticas y normativas *diferenciadas* sobre ellos.

Para el caso de Castilla y León, es muy conocido el estudio de Martín Jiménez M. y Hortelano, L.A. y Minguez, J.: “Cooperación territorial y gobierno del territorio en Castilla y León” en ESTUDIOS GEOGRÁFICOS, LXVIII, 263, diciembre 2007.

³⁸ Sobre el problema de cómo gestionar la seguridad pública en los territorios rurales de Castilla y León en particular, dado el marco normativo en España, *vid.* TERRON SANTOS, D.L.: “La garantía del servicio de policía local en los municipios rurales de reto demográfico”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autónoma*, pendiente de publicación (abril 2023)

³⁹ Vid, la encuesta eurobarómetro de 2021 (disponible en <https://n9.cl/zo62w>) dentro de la *Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE*: Una mayoría (79 %) de los ciudadanos de la UE apoya que la UE tenga en cuenta las zonas rurales en las decisiones de gasto público. Además, el 65 % de los ciudadanos de la UE cree que el área local o la provincia *deberían poder decidir cómo se gasta la inversión de la UE en el medio rural*. La necesidad clave más mencionada de las áreas rurales (44%) es la infraestructura de transporte y las conexiones. En cuanto a las conexiones de transporte, los encuestados de áreas rurales remotas consideran difícil o imposible llegar a diferentes servicios en transporte público en su área (oscilando entre el 52% y el 59% dependiendo del servicio). A los encuestados de áreas rurales les gustaría *tener acceso a más servicios de autobuses locales...* En cuanto al medio ambiente, la mayoría de los encuestados responde que *los problemas ambientales son un problema inmediato para las zonas rurales* (oscilando entre el 52% y el 65% según el problema ambiental). Mientras que los ciudadanos de la UE están divididos cuando se les pregunta si pueden influir en las decisiones que afectan a su área local, a todos los encuestados les gustaría participar más participando en consultas ciudadanas (63%), asistiendo a reuniones o eventos organizados en su área local o participando en proyectos dirigidos por la comunidad (56 %) y estar más involucrado a través de las redes sociales (42 %)

beneficio, no como una carga: Las áreas rurales están bien situadas para aprovechar sus activos naturales con un mayor enfoque en la mitigación/adaptación al cambio climático, lo cual requiere un mejor reconocimiento de los *servicios del ecosistema* y un *enfoque inclusivo* que apoye una transición justa”⁴⁰.

Hay suficiente consenso sobre lo que políticamente se debería hacer. Aquí se apuntan, únicamente, algunos aspectos jurídicos de esa línea de consensos⁴¹.

2. El Mapa de Ayudas, las zonas “c” predeterminadas y las ayudas de funcionamiento como instrumento para un gobierno del territorio rural.

El art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE prohíbe como principio, toda ayuda concedida por un Estado miembro, o a través de fondos estatales, que falsee la competencia. No obstante, se consideran compatibles con el mercado interior, entre otras, las ayudas para *promover el desarrollo económico de las zonas* en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista un grave subempleo, y las ayudas para *facilitar el desarrollo* de determinadas actividades económicas o *de determinadas zonas económicas* (art. 107.3 TFUE).

Las *directrices* de la Comisión Europea⁴² determinan las condiciones en las que las ayudas de finalidad regional podrán ser consideradas

⁴⁰Parlamento Europeo: *INFORME sobre 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*. [P 9 TA\(2022\)0436](#)

Al mismo tiempo, se reconoce que “la agricultura garantiza la sostenibilidad a través de la creación de empleo, el acceso a alimentos asequibles de alta calidad y el mantenimiento de los paisajes rurales. Si bien las zonas rurales son más que agricultura, la agricultura sigue desempeñando un papel fundamental en el tejido rural. La agricultura sostenible juega un papel importante en la transición a la economía verde y en garantizar la resiliencia en las zonas rurales. En el futuro, la agricultura debería ser más sostenible, tener conexiones locales más fuertes (*cadena de suministro cortas*) y cadenas de valor diversas. Además, existe la necesidad de seguir invirtiendo en la formación de la próxima generación de agricultores y expertos en ‘indicaciones geográficas’ (IG) que puedan hacerse cargo de las actividades ya que el relevo generacional está en riesgo”.

⁴¹ Quizá el documento que mejor expresa los acuerdos sobre el gobierno del territorio rural sea el AAVV: *Modelo de desarrollo de la España vaciada* (<https://acortar.link/ef5vA9>) con 101 medidas explicadas y situadas en el contexto europeo y nacional.

⁴² COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN *Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional* (2021/C 153/01).DOUE C-153 de 29.4.2021.

Tiene cierto interés contraponer este texto a las previas *Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020* (2013/C 209/01). Estas afirmaban (15) “La ayuda de funcionamiento puede considerarse compatible si pretende reducir las dificultades específicas a las que se enfrentan las PYME en zonas particularmente desfavorecidas que entran en el ámbito del artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado o compensar los costes adicionales de realizar una actividad económica en las regiones ultraperiféricas o evitar o reducir la despoblación *en zonas con muy baja densidad de población*”.

compatibles con el mercado interior y exponen los criterios para designar las zonas que cumplen las condiciones de compatibilidad del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del Tratado. Al mismo tiempo, el Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, declara determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, incluyéndose entre otras las *ayudas de finalidad regional* (art. 1.1.)⁴³.

El *mapa de ayudas regionales* no es más que lista de zonas designadas por un Estado miembro con arreglo a las disposiciones establecidas en las Directrices y aprobada por la Comisión. Su contenido debe ajustarse al Anexo de la Comunicación que las publica y ser objeto de aprobación por la Comisión Europea. Pero su contenido es decisivo pues no sólo define la admisibilidad territorial de la ayuda, sino que también determina la intensidad y características de la misma. En particular, ésta última condición resulta muy trascendente, cómo ha demostrado la aplicación, en España, de ésta política de ayudas de Estado

La Ley de Presupuesto Generales del Estado para 2023 regula en su disposición adicional nonagésima primera, un régimen de reducciones de cuotas a la Seguridad Social para las Pymes, en las provincias de **Cuenca, Soria y Teruel**, que constituye una "*ayuda de funcionamiento*" (*ayudas de finalidad regional destinadas a reducir los gastos corrientes de una empresa*, tal como las define el punto 15 de las Directrices⁴⁴).

La medida indicada, por otra parte, constituye "un régimen horizontal de ayudas de funcionamiento de finalidad regional", esto es, un acto con arreglo al cual, *sin medidas de ejecución adicionales*, pueden

Buena parte de las consideraciones y criterios proceden, sin embargo de un documento anterior Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales (88/C 212/02) DOCE C-2012)

⁴³ El Reglamento (CE) núm. 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998 autorizó a la Comisión para que, mediante reglamentos adoptados con arreglo a los procedimientos que definió, pudiera declarar compatibles con el mercado común y no sujetas a la obligación de notificación establecidos en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado (CE), entre otras, las ayudas que se ajustaran *al mapa aprobado por la Comisión para cada Estado miembro a efectos de la concesión de ayudas regionales*. Entre otros actos de aplicación, la Comisión dictó el Reglamento (UE) 702/2014 de 25 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y **en zonas rurales** compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este último dió lugar a que las ayudas allí contempladas fueran objeto de las *Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020* (DOUE de 1 de julio 2014) que estableció los criterios para determinar las zonas que cumplen las condiciones del artículo 107, apartado 3, del Tratado.

⁴⁴ El Reglamento UE 651/2014 citado identifica las ayudas regionales de funcionamiento así: ayudas para reducir los *gastos corrientes de una empresa*; se incluyen categorías de costes tales como los de personal, materiales, servicios contratados, comunicaciones, energía, mantenimiento, alquileres y administración, pero se excluyen los *gastos de amortización* y los *costes de financiación* si se incluyeron en los costes subvencionables cuando se concedió la ayuda a la inversión.

concederse ayudas a empresas definidas en dicho acto de manera general y abstracta. Es, por tanto, fácilmente cuestionable ¿por qué precisamente esas tres provincias y no otras?.

Este es el decisivo papel del Mapa de Ayudas en el establecimiento de lo que ha comenzado a denominarse popularmente “fiscalidad diferenciada”. Puesto que las ayudas *de funcionamiento*⁴⁵ sólo pueden considerarse compatibles (de conformidad con el Reglamento) ***si puede demostrarse que son necesarias*** para el desarrollo de la zona, (por ejemplo si impiden o reducen la despoblación en zonas poco o muy poco poblada, además de otros supuestos), es muy trascendente el párrafo 77 de las Directrices según el cual:

“Por lo que se refiere a *la ayuda concedida para el desarrollo de zonas incluidas en el mapa de ayudas* regionales de conformidad con las normas de la sección 7 (Mapa de Ayudas) de las presentes Directrices, la Comisión considera que, en esas zonas, el mercado no logra unos resultados conducentes a un nivel suficiente de desarrollo económico de la región y de cohesión territorial sin intervención estatal. ***Por lo tanto, las ayudas concedidas en esas zonas se consideran necesarias...***”

La inclusión de determinadas zonas en el Mapa hace posible la ayuda, también la ayuda de funcionamiento cuando se trata de zonas poco o muy poco pobladas. El Estado miembro no tiene que demostrar la necesidad de la ayuda de funcionamiento para este territorio o zona, ya que, por su inclusión en dicho documento como zona asistida (y posterior aprobación por la Comisión) se considera ya acreditada.

Ahora bien, la determinación de la “zona asistida” que puede incluirse en el Mapa, está sometida a los criterios fijados por las directrices y por el propio Reglamento, de manera que sólo determinadas zonas asistidas tienen acceso al régimen propio de las ayudas de funcionamiento cuando éste se configura como un “régimen horizontal de ayudas”.

⁴⁵ Las *ayudas a la inversión* tienen un papel bastante más limitado en la política de gobierno del territorio rural. La mayor parte de las veces la subvención no tiene por sí misma, fuerza suficiente para determinar la instalación o la mejora de la actividad: Son otros factores (las comunicaciones, la conectividad digital, la proximidad de los mercados, la disponibilidad de mano de obra cualificada...) los determinantes. La política de ayudas de estado a la inversión con finalidad regional tiene una larga trayectoria en el derecho español: Cuando se ha tratado de aplicar la exención permitida por el derecho europeo, todavía se acude a la vieja Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales. Así el Real Decreto 625/2022, de 26 de julio, delimita la zona de promoción económica de la Comunidad de Castilla y León, en aplicación del Mapa de Ayudas establece el límite de esas ayudas en Zamora, Salamanca y Soria.

El reglamento define zona asistida cómo zonas designadas en un mapa de ayudas y las directrices de la Comisión condicionan los criterios para determinar tales zonas. El primer criterio para establecer una excepción admisible a la prohibición general de ayudas de Estado, toma en consideración el nivel de desarrollo económico “anormalmente bajo” (y la Comisión considera que las regiones NUTS 2 que tienen un producto interior bruto per cápita inferior o igual al 75 % de la media de la EU-27 cumplen las condiciones establecidas en el Tratado⁴⁶).

Las **zonas poco pobladas y muy poco pobladas** también deben indicarse en el mapa de ayudas regionales, a fin de hacer posible la excepción a la prohibición de ayudas. El criterio (ex art. 107-3 c del TFUE: facilitar el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas) adoptado por la Comisión tuvo su origen en el reconocimiento por el TJUE (Alemania/Comisión, asunto 248/84) de que el art. 107.3 concede a la Comisión “la facultad de autorizar ayudas destinadas a promover el desarrollo económico de aquellas regiones de un Estado miembro desfavorecidas en relación con la media nacional”.

La reforma del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión (categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado) configuró un instrumento de gobierno del territorio específico, que tomó en consideración la despoblación de forma parcialmente novedosa⁴⁷. El texto inicial únicamente calificaba como zonas con baja densidad de población a las zonas reconocidas por la Comisión en las decisiones sobre Mapas de Ayudas, y restringía las ayudas de funcionamiento a las regiones ultraperiféricas (artículo 349 del Tratado) o una zona con baja densidad de población, tal y como aparecen en el mapa de ayudas regionales aprobado (apartado 55 del art. 2).

⁴⁶ *Directrices...* cit., párrafo 157. Esta cuantificación procede de la Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales (DO C 212 de 12.8.1988, p. 2).

Es muy conocida la terminología estadística de la Unión (y sólo recientemente se ha comenzado a apreciar su inadecuación, tal como se advierte más adelante en el texto: Vid. Diario de Sesiones del Senado de 28 de septiembre de 2021. Comisión de Despoblación y Reto demográfico., Comparecencia de D^a Maria Pilar Burillo Cuadrado). NUTS 3 corresponde a las provincias españolas, NUT 2 a las Comunidades Autónomas (regiones)

⁴⁷ Curiosamente, y es muy conocido, el origen de esta modificación tuvo una motivación extra comunitaria: Noruega (que forma parte del Espacio Económico Europeo, pero no de la UE y, por tanto, en buena parte está sometido en buena parte a las reglas de ésta) planteó la compatibilidad con el derecho europeo de ciertas ayudas empresariales de funcionamiento (reducción de cotizaciones sociales) en zonas muy despobladas de su territorio, que fueron admitidas. Suecia y Finlandia, en consecuencia, reclamaron ante la UE equipararse a Noruega.

El Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión, de 14 de junio de 2017, introdujo un texto (art. 1.2) por el que se sustituye la redacción anterior del Reglamento (UE) n.º 651/2014 define las **“zonas poco pobladas”** (“regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 *con menos de 12,5 habitantes por km²* o zonas reconocidas como tales por la Comisión mediante una decisión individual relativa a un mapa de ayudas regionales en vigor en el momento de la concesión de la ayuda”). Por otra parte, se inserta un nuevo punto 48 bis en el art. 2 que define las **“zonas con muy baja densidad de población”** (regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o zonas reconocidas como tales por la Comisión mediante una decisión individual relativa a un mapa de ayudas regionales en vigor).

Más importante, la modificación del punto 55 anterior incluyó esta redacción: *“zonas que pueden optar a ayudas de funcionamiento: Regiones ultraperiféricas contempladas en el artículo 349 del Tratado o zonas poco pobladas o muy poco pobladas”*.

Quedaba así configurado un instrumento que la Comisión, en la propuesta de reglamento, justificaba indicando que, *“las ayudas de funcionamiento para prevenir y reducir la despoblación **deben ampliarse a las zonas poco pobladas a fin de facilitar un mejor apoyo en las zonas que se enfrentan a retos demográficos”***, dada las nuevas orientaciones del Pacto Verde y la Ley del Clima.

El régimen sustantivo de este instrumento se extrae del art. 15 del Reglamento general de exención por categorías (ayudas regionales de funcionamiento) que, además de otras menciones a las regiones ultraperiféricas, y ayudas al transporte en zonas poco pobladas, señala que en zonas muy poco pobladas, los regímenes de ayudas regionales de funcionamiento de finalidad regional deberán evitar o reducir la despoblación en las siguientes condiciones: que los beneficiarios tengan su actividad económica en la zona de que se trate y que el importe anual de las ayudas por beneficiario al amparo de todos los regímenes de ayudas de funcionamiento no sea superior al 20 % de los costes laborales anuales en que incurra el beneficiario en la zona en cuestión.

Respecto de los requisitos generales aplicables a todas las ayudas afectadas por el Reglamento (efecto incentivador, necesidad de intervención del Estado, idoneidad, proporcionalidad, transparencia y efectos sobre la competencia), en los regímenes de ayudas de funcionamiento, se considera que la ayuda tiene efecto incentivador *“si es probable que, sin la ayuda, el nivel de actividad económica en la*

*zona en cuestión se reduciría significativamente debido a los problemas que la ayuda pretende resolver”.*⁴⁸

La necesidad de la intervención estatal se presupone respecto de las zonas incluidas en el Mapa de Ayudas y no es de aplicación la exigencia de reducción progresiva de la intensidad del régimen de ayudas cuando se trate de ayudas para evitar la despoblación en zonas poco pobladas o muy poco pobladas.

Las *Directrices* de la Comisión y el Mapa de Ayudas, han contribuido a desarrollar el régimen de este instrumento, que, centrándonos ahora en la excepción que resulta del art. 174-3 c del TFUE, presenta algunas incongruencias en España⁴⁹. Si las ayudas de funcionamiento sólo pueden considerarse compatibles (entre otras situaciones) si impiden o reducen la despoblación en zonas poco o muy poco pobladas (que también deben indicarse en el mapa de ayudas, señala la nota 65 de las *Directrices*), la lectura literal de las mismas pone de manifiesto que en la designación de las “zonas poco pobladas”⁵⁰, el papel del Estado es más trascendente que en la designación de las “zonas muy poco pobladas”.

Respecto de éstas, el Estado debe designar regiones NUTS 2 con menos de ocho habitantes por km² aunque también puede aplicar el punto 169, que sólo autoriza a tomar en consideración “zonas adyacentes”, pero no “partes” de la unidad NUT considerada. Por el contrario, respecto de las zonas poco pobladas, si bien (a los efectos que a continuación se indica) se “predefinen” las mismas, se autoriza al Estado miembro en estos términos: No obstante, un *Estado miembro podrá designar partes de regiones NUTS 3 con menos de 12,5*

⁴⁸ “La Comisión considerará que la ayuda de funcionamiento incentiva una actividad económica adicional en la zona si el Estado miembro ha demostrado la existencia y la naturaleza sustancial de tales problemas en esa zona...los Estados miembros deben demostrar el riesgo de despoblación de la zona en caso de que no se conceda ayuda de funcionamiento”. *Directrices...* párrafos 74 y 57

⁴⁹ El artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado dispone que «la ayuda destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones económicas puede considerarse compatible con el mercado interior siempre que no altere las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común». Según las *directrices*, “esta disposición concede a la Comisión la facultad de autorizar ayudas destinadas a promover el desarrollo económico de aquellas regiones de un Estado miembro desfavorecidas en relación con la media nacional”. Las siguientes zonas se consideran zonas «c» predeterminadas: 1) antiguas zonas «a» durante el período 2017-2020; y 2) **zonas con poca población**.

⁵⁰ Son zonas poco pobladas “las zonas designadas por el Estado miembro conforme al punto 169”, dice el párrafo 30 de las *directrices*. Como se señala en el texto, la consideración de algunas zonas poco pobladas como “zonas c predeterminadas”, resulta de la simple aplicación del punto 166 (regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km², que constituyen, en conjunto, la cobertura c predeterminada para cada Estado). Pero el Estado puede “designar” otros ámbitos territoriales, también como zonas c predeterminadas (*partes de regiones NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes* por km² u otras zonas contiguas adyacentes a esas regiones NUTS 3, siempre y cuando las zonas designadas tengan menos de 12,5 habitantes por km²).

habitantes por km² u otras zonas contiguas adyacentes a esas regiones NUTS 3, siempre y cuando las zonas designadas tengan menos de 12,5 habitantes por km².

Quizá, en una primera lectura, cabe que el Estado Miembro designe como zonas "c" predeterminadas *partes de NUTS3* (provincias) que en su totalidad, superen el umbral de población, siempre que tales regiones "internas" a tal unidad estadística, no lo alcancen. De no entenderse así, el hecho provoca no pocas incongruencias, por que deja sin cobertura c predeterminada a partes del territorio nacional dónde es más intensa la despoblación y el carácter rural de los núcleos⁵¹.

Si bien un Estado miembro puede designar *zonas c no* predeterminadas con determinados criterios socioeconómicos enunciados en los puntos 174 y ss de las Directrices, en tales criterios no se incluye la despoblación (aunque si la "pérdida de población") y, lo que resulta decisivo, *tales zonas no se incluyen entre las zonas despobladas* que permiten ayudas de funcionamiento. Como el papel de éstas últimas nos parece decisivo para mantener un mínimo de actividad económica (un pequeño taller mecánico, una pequeña empresa de construcción, una panadería, un comercio minorista...) en núcleos de muy débil demanda, puede argumentarse la posibilidad de incluir algunas zonas que no corresponden a la completa provincia (NUTS 3)⁵².

⁵¹ Algunos ejemplos: Soria arroja una densidad de población de 8 habs/km² y Teruel de 9. Ambas zonas c predeterminadas, con ayudas de funcionamiento, muy correctamente aplicadas. Pero Zamora (15,83 habs/km²) queda necesariamente fuera, aunque su zona oeste comprende partes que dan cifras equiparables a las zonas muy poco pobladas: Sayago (5,5) Aliste (6,38) Sanabria (4, 61) La Carballada (3,42). Recuérdese que la Laponia finlandesa tiene una densidad de 2 habs/km² y Finlandia 16 habs/km². Un fenómeno similar para la parte de la provincia de Salamanca que constituye también "La Raya" (frontera con Portugal), zona que, por alguna razón, ha merecido una mención especial en el Plan Operativo Plurirregional del Reino de España para el FEDER 2021-2027.

⁵² Aunque el argumento es un poco más extenso, puede resumirse así, por si resulta de interés: La interpretación "**directa**" del punto 169 de las directrices (el Estado puede designar partes de NUTS 3 cuando estas sobrepasan el umbral de densidad de población, si aquellas "partes" no lo hacen) es dudosa. La ambigüedad de la redacción (las *partes de regiones NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km²*) no se despeja con la lectura de las directrices en otras lenguas (aunque, en inglés, parece claro: "However, Member States may designate parts of NUTS 3 regions with fewer than 12,5 inhabitants per km² or other contiguous areas adjacent to those NUTS 3 regions, provided that these areas have fewer than 12,5 inhabitants per km²") y sigue siendo ambiguo (cuando se omite la traducción completa del partitivo francés "des": *peuvent désigner des parties de régions NUTS 3 comptant moins de 12,5 habitants au km² ou d'autres zones contiguës adjacentes à ces régions NUTS 3*), si la condición de menos de 12,5 habitantes se refiere a las *partes* o a *las regiones* en su conjunto. Debe interpretarse que las regiones NUTS 3 respecto de las cuales el Estado Miembro puede designar "partes", son, únicamente, NUTS3 que reúnen en su conjunto, la condición de contar con menor densidad de la indicada. Esta condición se refiere a la unidad inicial NUT3, no a la zona resultante (dado que esta mención se enumera a posteriori: *siempre y cuando las zonas designadas tengan menos de 12 habitantes...*).

Sobre la trascendencia de este régimen de ayudas para el medio rural, sirva de prueba lo previsto en otro documento comunitario, las directrices aplicables a las **ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales** (2022/C 485/01) de conformidad con las cuales “los Estados miembros *podrán conceder ayudas para inversiones relacionadas con la transformación o la comercialización de productos agrícolas si estas cumplen todas las condiciones de uno de los instrumentos siguientes:...* b) *las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional*” (párrafo 172)

3. Los Fondos europeos y su programación. Áreas funcionales y proyectos pilotos: ¿Hay algo nuevo ahí fuera?

3.1. Una apreciación inicial: La pérdida de la perspectiva territorial

En el vigente esquema de *gobierno del territorio rural* definido a nivel europeo y nacional se aprecian demasiados síntomas de desarrollismo, vale decir, de preocupación casi exclusiva por el nivel de desarrollo de determinados ámbitos territoriales (regiones estadísticas). Las consecuencias de este enfoque acaban de ser descritas en el texto: Los territorios rurales no importan ni siquiera estadísticamente. El nivel de renta, en relación a la media europea, en esos niveles territoriales, es decisivo en la política de cohesión.

Se han destinado cuantiosos recursos a hacer visible la política de cohesión que poco o muy poco ha supuesto para las zonas rurales interiores o las áreas alejadas. Lo ha destacado un importante estudio del Parlamento Europeo, presentado en septiembre de 2020, reclamando una “mayor coherencia y coordinación entre la política de

Si se acude a las paralelas *Directrices revisadas sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2022-2027* [2022/1047], aplicables al EEE desde el 1 de diciembre 2021, se despeja la cuestión: “Los Estados AELC del EEE deben en principio designar regiones estadísticas de nivel 2 con menos de 8 habitantes por km² o regiones estadísticas de nivel 3 con menos de 12,5 habitantes por km². *No obstante, los Estados AELC del EEE podrán designar partes de regiones estadísticas de nivel 3 con menos de 12,5 habitantes por km² u otras zonas contiguas adyacentes a esas regiones estadísticas de nivel 3...*”

En todo caso, las directrices permiten que, respecto de NUTS3 (provincias) que en conjunto sobrepasan el umbral de población, determinadas zonas “internas” sean designadas como zonas asistidas c predeterminadas, **siempre que la zona designada no lo alcance y sea contigua a una zona que cumpla con el umbral**. La contigüidad territorial requerida por las directrices (punto 169) que debería hacer valer el Reino de España, se aplicaría respecto de las zonas NUTS 2 designadas por la República portuguesa. Aunque este Estado miembro no ha designado zonas c predeterminadas (acogiéndose a la designación de zonas “a”, esto es “regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita medido en estándar de poder adquisitivo es inferior o igual al 75 % de la media de la EU-27”) el tenor literal de las directrices (“*zonas contiguas adyacentes a esas regiones NUTS 3, siempre y cuando las zonas designadas tengan menos de 12,5 habitantes por km²”) admite que partes de nuestras provincias limítrofes que no son, en su conjunto, NUTS 3 predeterminadas por densidad de población, puedan ser predeterminadas por contigüidad con las NUTS 3 portuguesas aunque estas no hayan sido designadas por ese otro Estado miembro.*

cohesión y la política de desarrollo rural de la Unión Europea". Allí se destaca que la política de cohesión "se ha centrado especialmente en las zonas urbanas, a las que en el conjunto de la Unión Europea ha asignado el triple de los fondos de la política de cohesión, 165.500 millones de euros, frente a 45.600 millones de euros de desarrollo rural" ⁵³.

El estudio recomienda "incrementar la orientación territorial de los fondos de cohesión, más allá de la división de los fondos por tipos de regiones, **diferenciando tipos de zonas dentro de ellas**. Esta dimensión se ha venido perdiendo en los últimos periodos de programación, como muestra gran parte de la asignación financiera no tiene asociada ninguna orientación territorial"⁵⁴.

3.2. La Cohesión. El programa plurirregional FEDER. Estrategias Territoriales Integradas, áreas funcionales y áreas urbanas funcionales.

En el marco general del Acuerdo de Asociación al que ya nos hemos referido y mediante Decisión de Ejecución de la Comisión, de 13 de diciembre de 2022, la Comisión Europea aprobó el Programa Plurirregional de España FEDER 2021-2027⁵⁵ (POPE). De él interesa ahora lo relativo Objetivo específico: RS O5.2. "Promover un desarrollo social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura y

⁵³ La política de cohesión de la Unión Europea en las zonas no urbanas. Disponible en <https://bit.ly/35ohiQT>

⁵⁴ Se hace eco del anterior estudio el propio CES español, *Informe 02 2021: Un medio rural vivo y sostenible*, pag. 117. Recordando cómo la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea ha elaborado un informe interactivo que permite profundizar este análisis por fondo y Estado miembro. No obstante, las cifras presentes se basan en cómo *los distintos programas han asociado a un tipo de zona específica (áreas urbanas con más de 50.000 habitantes, pequeñas áreas urbanas o áreas rurales escasamente pobladas) sus acciones. En el caso de España, el 72 por 100 de los fondos no están asignados de forma específica a ninguna zona*. Es por tanto necesario impulsar un ejercicio de evaluación específico que analice en profundidad cómo la aplicación de la política de cohesión se ha aplicado o contribuido al desarrollo de las zonas rurales..."

⁵⁵ De conformidad con la información pública de la página web del MTED "En el periodo 2021-2027, España va a recibir 23.539 millones de euros del FEDER que se distribuirán en 19 Programas Operativos Regionales (1 por cada Comunidad y Ciudad Autónoma) y un Programa Operativo Plurirregional para España, que servirá como principal instrumento de planificación de las actuaciones de la Administración General del Estado a financiar con cargo a este Fondo".

Los once objetivos temáticos utilizados en la política de cohesión 2014-2020 se han sustituido por cinco objetivos políticos para el FEDER, el FSE +, el Fondo de Cohesión y el FEMP. Entre ellos, nos importa ahora el Objetivo Político. 5, desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, **rurales y costeras mediante iniciativas locales**".

El Fondo de Cohesión afecta para el periodo 2021-2027 a Bulgaria, Chequia, Estonia, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad, *en las zonas no urbanas*” .

Allí se prevén algunos instrumentos (de cuya articulación futura no puede dudarse a priori) que pueden resultar otros tantos instrumentos de gobierno del territorio rural. Las actuaciones propuestas, que confían una vez más en la iniciativa endógena, capaz de elaborar proyectos, se denominan **estrategias territoriales integradas** que, conforme al art. 11 del Reglamento 2021/1058 (FEDER) y al Reglamento de Disposiciones Comunes, (art. 29), no son más que instrumentos territoriales diseñados por el Estado Miembro.

Pues bien, estas *estrategias de desarrollo territorial integrado* (que en el caso de España se concretarán en la modalidad c) del artículo 28 del RDC, “otro instrumento territorial de apoyo a iniciativas concebidas por el Estado miembro”) no aparecen bien definidas en el Programa, que simplemente menciona, por una parte que se dirigirán a “**áreas funcionales**” formadas por municipios de menos de 10.000 habitantes, de carácter rural. Puesto que los proyectos que se prevé apoyar serán cofinanciados por el FEDER y por el Fondo para la Cohesión y Transformación territorial de la Administración General del Estado, cabe pensar que será ésta la que valide tales Estrategias⁵⁶.

De hecho, el programa subordina la aprobación de proyectos concretos a que “*estén enmarcados en una estrategia territorial integrada* (artículos 28 y 29 del RDC) *previamente definida en dicho territorio*”, y si bien debe quedar demostrada⁵⁷ la participación de las distintas

⁵⁶ No creemos que, en puridad, ese papel pueda cumplirlo la *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, por su falta de precisión territorial suficiente.

⁵⁷ El POPE está tratando un instrumento diferente a las simples convocatorias de subvenciones con cargo al citado Fondo para la Cohesión Territorial (o a sus partidas regionalizada) en favor de municipios y otros actores, tales como las convocadas por OM TED/135/2021 *proyectos innovadores para la transformación rural, dirigida a municipios y entidades locales*.

No vemos las razones, sin embargo, para que, si este instrumento es algo nuevo, su formulación no pueda corresponder a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la lógica de programación regional FEDER, tiende a no dar relevancia expresa y diferente al objetivo específico: O5.2 (Promover un desarrollo social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura y el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad, **en las zonas rurales**), dada las exigencias de concentración temática que resultan de los Fondos FEDER. En consecuencia, algunas Comunidades Autónomas han optado por no programar ese objetivo, pero “*ruralizando*” por completo la programación de los otros objetivos. Ese el caso de Castilla y León cuyo Plan aparentemente sacrifica el Objetivo Político 5 (Una Europa más próxima a sus ciudadanos) y la prioridad P5B (*Integración Territorial y Local.Territorios no urbanos*) , que representan el contexto de una política de **gobierno del territorio rural**.

Téngase en cuenta que Castilla y León, pese a su inmenso reto demográfico, se incluye en las regiones “en transición” a efectos de programación de fondos.

Si, por el contrario, examinamos el Programa FEDER de otra Región en transición (Cantabria), se ocupa de esa Prioridad P5B, a través de una **Inversión Territorial Integrada** (sic: Quizá se este refiriendo a una Estrategia territorial integrada) asentada en la elaboración de una **Estrategia Territorial para la Comarca del Besaya**, con la siguiente lógica de intervención: “Por el perfil de municipios que integran la Comarca en su conjunto, nos encontramos en una zona con un marcado acento rural urbano, en donde conviven

autoridades, de los interlocutores económicos y sociales y de los representantes de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el diseño implementación, seguimiento y evaluación de dicha Estrategia, nada se afirma respecto al mecanismo de su formulación.

Respecto de los proyectos en sí mismos, el POPE únicamente pide que se trate de proyectos supramunicipales, integrados, que abarquen a *áreas funcionales* de un mínimo de 10.000 habitantes en municipios rurales, promovidos por estas entidades locales, y seleccionados en el marco de convocatorias en concurrencia competitiva y diseñados para apoyar acciones que promuevan medidas de ordenación del territorio tendentes a incentivar la actividad económica y la iniciativa empresarial y el acceso a los servicios públicos esenciales.

Se pide también que “**las operaciones tengan preferentemente carácter piloto** o experimental, que puedan aportar una experiencia evaluable y susceptible de continuidad y perfeccionamiento en años sucesivos, así como de ser transferidos a otros territorios a nivel nacional y europeo, e impliquen actuaciones en materias como la *digitalización y la conectividad en zonas de difícil cobertura; prestación de servicios básicos; el impulso de la transición ecológica; o el desarrollo de un parque de vivienda, preferentemente público y de alquiler; la rehabilitación o puesta en valor del patrimonio cultural; el fomento del emprendimiento, la recualificación de la actividad económica local; la atracción de quienes teletrabajan; o el impulso de la silver economy, entre otros*”. Los proyectos piloto previstos tendrán carácter supramunicipal, comarcal y/o provincial y se desarrollarán en las regiones menos desarrolladas, aunque específicamente se incorpora Castilla y León (región en transición, a efectos de cohesión) por sus graves problemas de despoblación⁵⁸.

El POPE contempla, dentro de estos planteamientos, una conexión con la *Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo* para la zona fronteriza con Portugal (“la Raya”), que no sustituye la necesidad de

espacios con una amplia gama de servicios a disposición de la ciudadanía (como la ciudad de Torrelavega, la segunda más poblada de la región con 53.000 habitantes que *debe hacer frente a retos propios como es la pérdida de población y la consiguiente posible pérdida de servicios* de seguir en esa línea), junto con áreas marcadamente rurales y con necesidades y carencias muy específicas del ámbito rural que deben ser abordadas...”

⁵⁸ Resulta así más llamativa la omisión de este objetivo y prioridad en el Programa FEDER de la propia Comunidad Autónoma indicada. Vid. el *Programa de Castilla y León FEDER 2021-2027* en <https://acortar.link/3dB5Sm>

Diríase que Castilla y León no quiere indicar los territorios específicos destinatarios, ni predeterminar el uso previsto de instrumentos territoriales.

estrategias territoriales para áreas funcionales concretas y determinadas.

El otro punto de interés que presenta el POPE es el relativo a la **intervención sobre zonas urbanas**, (Objetivo 5, Prioridad PS5A-integración territorial y local-, Objetivo específico: RSO5.1. Promover un desarrollo social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura y el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad *en las zonas urbanas que* trata de poner el acento en la relación entre lo urbano y su entorno circundante. Aparece así como novedad relativa, la figura de las **áreas urbanas funcionales** y se pone el acento en la acción supramunicipal, rescatando el papel de las diputaciones provinciales⁵⁹.

La intervención requiere una previa *estrategia territorial* ya sea urbana (municipio de más de 10.000 habitantes) ya de Área Urbana Funcional (mínimo de 20.000 habitantes). Las convocatorias tendrán una previsión del número de estrategias a seleccionar y darán lugar a la selección de los planes de actuación integrados que contengan. La participación de las autoridades urbanas que forman parte de la AUF o de ciudades individuales se deberá asegurar tanto en la fase de diseño como de implementación de las estrategias, garantizando también su participación en la selección de operaciones⁶⁰.

3.3. FEADER y desarrollo rural LEADER: Sobre las ITIS.

Las prioridades de desarrollo rural de la UE aparecían en el Reglamento(UE) 1305/2013 (FEADER) formuladas así: Fomentar el desarrollo económico en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en:a)facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo;b) promover el desarrollo local en las zonas rurales; c) mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la

⁵⁹En el *Acuerdo de Asociación* citado (pag. 119) se lee: "Por otro lado, una de las claves de la intervención en el OP5, de acuerdo con los reglamentos, es la relación entre lo urbano y lo rural que se pone de manifiesto con especial interés en la programación del FEDER. *La financiación de las áreas urbanas funcionales que abarcan los vínculos urbano-rurales, se basará en unos criterios para asegurar las funciones prioritariamente urbanas de estos territorios y constituirá una inversión proporcionalmente limitada del OE 5.1.(...) El modelo de las áreas urbanas funcionales pone en el centro de la acción al nivel provincial, representado en el marco administrativo por las diputaciones provinciales o figuras análogas en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, y las actuaciones que se programen para este ámbito redundarán en la mejora de la cohesión y las sinergias entre las ciudades y su entorno, bien rural, bien urbano, representado por municipios de menor tamaño con escasa capacidad administrativa. Las diputaciones (o figuras análogas), que cuentan con estructura administrativa con capacidad de gestión y con experiencia en la prestación de servicios conjunta en diferentes municipios, podrán presentar sus estrategias territoriales concretadas para una zona que pueda considerarse bajo los parámetros definitorios de las áreas funcionales"*.

⁶⁰ Los indicadores de resultados previstos en el POPE para estas acciones no permiten entender generalizables los modelos previstos: El número de *Estrategias para un desarrollo territorial integrado* y el número de *Estrategias de desarrollo local participativo* señaladas como indicadores son muy escasas.

información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales.

Hoy el Reglamento (UE) 2021/2115 (planes estratégicos de la PAC) define los tipos de intervenciones públicas, en este ámbito, en términos de medidas políticas que se enuncian a continuación, en materia de desarrollo rural: Atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores y facilitar el desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales; promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.

3.3.1. Inversiones

Las acciones y los programas de desarrollo rural se integran ahora en el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) puesto que tradicionalmente este aspecto era el segundo pilar de la Política Agraria Común⁶¹. De los objetivos del FEADER interesan ahora el número 8 identificado como "zonas rurales vivas". Las intervenciones de desarrollo rural previstas se elevan a 8.314,32 millones de euros y el PEPAC dedica la totalidad de la sección 5.3.

Se contemplan ocho *medidas políticas* resultado de la normativa europea (compromisos de gestión ambiental, climática y de otro tipo; restricciones naturales u otras específicas del área; desventajas específicas del área resultantes de ciertos requisitos obligatorios; inversiones; instalación de jóvenes agricultores y puesta en marcha de empresas rurales; herramientas de gestión de riesgos y cooperación), articuladas cada una en diferentes intervenciones.

Además de otras intervenciones (en forma generalmente de subvención) que tienen que ver con los suelos agrarios, compromisos ambientales y superficies forestales, agricultura ecológica, sanidad y bienestar animal, conservación de recursos genéticos...) importa destacar las que tienen dimensión territorial. Allí se incluyen las ya tradicionales ayudas a zonas con limitaciones naturales -zonas de montaña-, junto con la intervención 6871 *Inversiones no productivas en servicios básicos en el medio natural*.

Esta última permite la creación y restauración de accesos y vías de conectividad en el medio natural, infraestructuras agrarias de uso colectivo, y acciones dirigidas a fomentar la compatibilización de los

⁶¹ El Plan Estratégico de la PAC español fue aprobado por Decisión de Ejecución de 31-8-2022 C(2022) 6017

usos ganaderos en régimen extensivo con la presencia de grandes carnívoros/predadores, así como acciones destinadas al uso social del medio natural, incluyendo inversiones para uso público.

La intervención 6872 (*Inversiones no productivas en servicios básicos en zonas rurales*) tiene por beneficiario a las administraciones públicas y se dirige a fomentar los servicios básicos en zonas rurales mediante la prestación de servicios básicos locales, entre otros, en *comunicaciones, energía, salud, abastecimiento, saneamiento de aguas, gestión de residuos, educación, cultura y/u ocio*.

Finalmente, del conjunto de intervenciones caracterizadas como inversiones, hay que destacar una de ellas (6962: **Puesta en marcha de nuevas empresas rurales vinculadas a la silvicultura, la agricultura** y la diversificación de ingresos de los agricultores). El PEPAC afirma respecto de ella:

“Esta intervención solo se cubre (*se programa*) por una región española, la Comunidad Foral de Navarra, pero esto no significa que otras CC. AA no lleven a cabo la “puesta en marcha de nuevas empresas rurales vinculadas a la agricultura y la silvicultura o la diversificación de los ingresos de los hogares de agricultores, nuevas actividades empresariales no agrícolas”, sino que otras CC. AA la pueden realizar a través de la intervención LEADER. En el caso de LEADER esta información se podrá proporcionar cuando se aprueben las estrategias...”

La puesta en marcha de *nuevas empresas rurales vinculadas a la agricultura* o la silvicultura o la diversificación de los ingresos de los hogares de agricultores o nuevas actividades empresariales no agrícolas contribuye de forma esencial a la fijación de población en las zonas rurales que, con carácter general, se encuentran en situación de despoblamiento. También contribuye al relevo generacional necesario para el sector. El objetivo de esta intervención es contribuir a la creación de empleo en zonas rurales así como al desarrollo de la economía rural. La atención a las necesidades seleccionadas de los objetivos específicos OE7 y OE8 se logra consiguiendo establecer el mayor número de *empresas posible en el sector agrario y/ forestal* o, fuera de el mismo, otorgando a los *beneficiarios unos importes a tanto alzado en el periodo inicial de creación* para lograr afrontar los retos económicos que surgen al principio del proceso cuando la empresa genera menos rentabilidad”

Debemos destacar esta intervención porque, aunque el texto del PEPAC parece darlo por supuesto, no es fácil que las estrategias LEADER y el Desarrollo Local Participativo financien parte de este tipo de

intervenciones, mucho menos otorgando importes iniciales a tanto alzado. Ello tiene que ver con la mecánica y debilidades del enfoque LEADER, por una parte, y por otra, con la práctica exclusión de las *nuevas empresas rurales vinculadas a la agricultura*, dado que se ha entendido, por muchas Comunidades Autónomas, que LEADER sólo podría actuar muy limitadamente en en ese campo⁶². Esta visión se asentaba, en efecto, en la idea inicial del LEADER nacido para *diversificar* el tejido productivo rural. Hoy, sin embargo, el art. 75 Reglamento (UE) 2021/2115 (planes estratégicos de la PAC) parece admitir también esta intervención⁶³ *vinculada* a la agricultura, con alguna flexibilidad mayor, de manera que ciertas ayudas LEADER no tengan que recaer necesariamente en actividades empresariales no agrícolas⁶⁴.

⁶² Por ejemplo, M19 - Apoyo para el desarrollo local de LEADER (DLP, desarrollo local participativo) en el Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León(2020). Submedida 19.2. Realización de las operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local participativo: “Las operaciones subvencionadas pueden estar dirigidas a: 1. **Diversificación hacia actividades no agrícolas en explotaciones agrarias**. 2. **Ayuda a la creación, ampliación, modernización y/o traslado de empresas, excluyendo del sector primario** los proyectos en el marco del artículo 17.1.a), 17.1.c), 17.1.d) y del artículo 19.1 a) i), 19.1 a) iii) y 19.1 c) del Reglamento (UE) nº 1305/2013. Podrán *incluirse operaciones llevadas a cabo por PYMES dentro del sector primario siempre que su objetivo final y prioritario no sea la producción agraria en sí misma y planteen actuaciones cuya finalidad principal tenga un carácter integrador y social (no la comercialización de los productos obtenidos)*, 3. Fomento de actividades turísticas. 4. Infraestructuras y servicios básicos para la población y la economía rural. 5. Conservación, mejora, fomento y divulgación del patrimonio rural, englobando en el mismo el arquitectónico, medio ambiental, cultural, etnográfico, etc. 6. Formación..” Las referencias al Reglamento UE 1305/2013 se refieren a otras líneas de ayudas para jóvenes agricultores y desarrollo de pequeñas explotaciones agrarias (art. 19).

Castilla la Mancha parece haber programado una línea, dentro de la actividad de los Grupos LEADER, de nuevas empresas en el mundo rural que cubren cualquier iniciativa, incluso la *vinculada a la agricultura*, con tal de que no esté cubierta por la línea “jóvenes agricultores” vid. “El emprendedor rural, clave en el futuro de la región con el próximo programa LEADER 2023-2027”, *Toledo Diario* 25-2-2023, <https://n9.cl/6sk8a>.

⁶³ Art.75. “Establecimiento de jóvenes agricultores y nuevos agricultores y puesta en marcha de nuevas empresas rurales:

1. **Los Estados miembros podrán conceder ayudas al establecimiento de jóvenes agricultores y a la puesta en marcha de nuevas empresas rurales, incluido el establecimiento de nuevos agricultores, según las condiciones establecidas en el presente artículo y las especificaciones adicionales de sus planes estratégicos de la PAC**, con el fin de contribuir a la consecución de uno o varios de los objetivos específicos mencionados en el artículo 6, apartados 1 y 2.

2. **Los Estados miembros solo podrán conceder ayudas** en virtud del presente artículo si se trata de ayudar a: a) el establecimiento de jóvenes agricultores que cumplan las condiciones establecidas...; b) **la puesta en marcha de nuevas empresas rurales vinculadas a la agricultura o la silvicultura, lo que incluye el establecimiento de nuevos agricultores**, o la diversificación de la renta de los agricultores mediante la inclusión de actividades no agrícolas;c) la puesta en marcha de actividades empresariales **no agrícolas en zonas rurales que estén relacionadas con las estrategias de desarrollo local participativo** que figuran en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2021/1060”

⁶⁴ No parece que *necesariamente* deba entender el art. 75 antes citado en el sentido de que solo las nuevas empresas no agrarias puedan ser objeto de atención por las estrategias de desarrollo local participativo.

Otra intervención igualmente destacable, también fuera del LEADER, es la 7163 **Cooperación para la vertebración del territorio**, vinculada directamente al OE8 (recordemos: "Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales). Se incluyen en esta medida "actuaciones que tengan otros múltiples efectos positivos además del económico, como son el fomento del uso de energía renovable, incremento del **aprovechamiento de biomasa forestal y reducción del riesgo de incendio**". Su ámbito temático es muy limitado y se programa únicamente en cuatro Comunidades Autónomas (Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla la Mancha) que se han centrado en los mercados locales y cadenas cortas de productos agroalimentarios, porque, en efecto, en el ámbito agrario "se podrán fomentar actuaciones de cooperación en aras de la creación de puestos de trabajo y la generación de empresas para la *transformación tras cosecha, acondicionamiento, procesamiento o almacenamiento de productos alimenticios y/o subproductos*". La metodología de la intervención reclama la constitución de "**Grupos de Cooperación**"⁶⁵ (en los que puede participar una administración pública) y quizá, en el futuro, sea incorporada a otras Comunidades Autónomas

3.3.2 Cooperación. LEADER e Inversiones Territoriales Integradas (ITIs).

De conformidad con el art. 28 del RDC (incluido en el capítulo "Desarrollo territorial") cuando un Estado miembro apoye el desarrollo territorial integrado, lo hará a través de estrategias de desarrollo territorial o local con arreglo a cualquiera de las siguientes modalidades: Inversiones territoriales integradas, desarrollo local participativo u *otro instrumento territorial de apoyo a iniciativas concebidas por el Estado miembro*. Como se ha expuesto, esta última es la fórmula que puntualmente se recoge en el POPE al referirse a las áreas funcionales y las áreas urbanas funcionales.

Después de más de 30 años sobre el territorio, la mecánica LEADER es muy conocida y no procede describirla una vez más. La nueva PAC incluye esta intervención como la acción COOP(77) Cooperación 7119

⁶⁵ Aunque la medida no aparece muy definida en el PEPAC, sí se señala: "Podrán ser beneficiarias de esta ayuda las personas físicas o jurídicas incluidas las Administraciones Públicas que formen parte de un **Grupo de Cooperación (GC)** constituido para la ejecución de uno o más proyectos que contribuyan a los *objetivos específicos relacionados con mejorar la posición del sector primario en la cadena de valor, el desarrollo de las zonas rurales (...)* Los Grupos de Cooperación: estarán formados por al menos dos entidades con personalidad física o jurídica diferenciada que no tenga relaciones orgánicas o funcionales entre sí. No se apoyará la cooperación en los grupos en los que únicamente participen organismos de investigación...."

y cuenta con una asignación mínima del FEADER (5%). El método LEADER (basado en un enfoque ascendente, desde las comunidades implicadas a los proyectos realizados) se amplía, bajo el término más amplio de *desarrollo local participativo* (arts. 32, 33 y 34 del RDC), y puede admitir a otros fondos UE distintos del FEADER⁶⁶.

Esta técnica de desarrollo territorial deberá centrarse en zonas subregionales concretas (cuya población no tendrá menos de 10 000 habitantes ni tendrá más de 150 000 habitantes) estará gobernada por *grupos de acción locales* compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, en los que ni las autoridades públicas, ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49 % de los derechos de voto y actuar a través de estrategias de desarrollo local integradas, multisectoriales y basadas en zonas y elaboradas por los propios grupos. A la espera de que se concrete la acción de los Grupos en el próximo periodo de programación presupuestaria, sólo puede decirse que, con todas sus virtudes, el juicio del Tribunal de Cuentas Europeo no ha sido muy favorable a este enfoque⁶⁷.

Una visión a cómo el LEADER ha sido diseñado en otros Estados⁶⁸ puede ser muestra de cómo estas apreciaciones críticas han sido

⁶⁶ En pgs. 2282 y ss del PEPAC español se describe esta intervención y sus diferentes acciones (selección de estrategias de desarrollo local y ejecución de las mismas). Allí, por ejemplo se afirma “Los mecanismos de ejecución de LEADER en cada una de las regiones españolas serán diseñados por cada una de las Autoridades Regionales de Gestión, de acuerdo con sus especificidades y experiencia...”.

El Reino de España ha destinado 160 millones de euros para el fomento de iniciativas de carácter local (LEADER), a los que se destina el 10 % del presupuesto del desarrollo rural, que alcanza 1.762 millones de euros (financiación europea, estatal y autonómica)

⁶⁷ Vid. nuestro anterior estudio DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ J.L, FERNANDO PABLO, M. *et alter*: “Por qué fracasan las subvenciones. El caso del desarrollo rural LEADER”. Comunicación. Actas del XVII Congreso de la AEPDA. INAP, Madrid 2023.

Los diferentes Informes del TCE terminan señalando, desde el *Informe especial 19/2013*, deficiencias en cuanto al “enfoque ascendente” (los grupos no promovieron la implicación del ámbito geográfico), y en cuanto a los procedimientos de selección de proyectos (dominados por los poderes públicos y faltos de reglas sobre los conflictos de intereses) **o la incapacidad para desarrollar medidas locales diferentes de las medidas de desarrollo rural generales**, lo que les llevó a financiando proyectos que podrían haberse financiado a través de otros programas de gasto. En el Informe especial de 2022, el Tribunal constata los avances en materia organización y constitución de los grupos, selección de estrategias y procedimientos de adjudicación de proyectos, pero, pese a la teórica ventaja de la movilización e implicación local, no deja de señalar *el coste adicional de constitución y administración de dichos grupos*, así como el “desvío” relativo en que se incurre en algunos países. Sin ir más lejos, en Sajonia (Alemania) el LEADER no debía financiar las actividades normales de los entes locales, pero aquel Estado había utilizado los fondos LEADER para financiar 112 proyectos de alumbrado público (por valor de 5,5 millones de euros de gasto público), 84 carreteras rurales (13 millones de euros) y 62 proyectos de guarderías (6,3 millones).

⁶⁸ Distintos ejemplos de cómo en España se está interpretando lo previsto en el Plan Estratégico de la PAC en cuanto a LEADER: La Rioja (Orden ATP/24/2023, de 27 de abril, por la que se establece la convocatoria pública para la selección de las estrategias de desarrollo local participativo, LEADER), precisa ya el tipo de operaciones financiables (en una relación tradicional: Las actuaciones financiables sobre las que los Grupos deberán orientar sus estrategias podrán ser, entre otras: Creación de **pequeñas empresas no**

tomadas en consideración. En Francia, la intervención parece dirigirse a la provisión de servicios básicos en zonas rurales, la valorización del patrimonio natural y las exigencias de la transición ecológica energética y digital, dentro de un contexto en el que se priorizan la *innovación* de las soluciones ofrecidas por los Grupos⁶⁹, y se enfatiza la *complementariedad* de esta intervención con el resto de medidas de desarrollo rural, de manera que, *todo lo que no esté expresamente cubierto por otras intervenciones* debería entenderse disponible para el LEADER, respetando las exigencias de la normativa europea⁷⁰.

La reforma de la Política de Cohesión a través desarrollo territorial integrado construyó otro instrumento de desarrollo territorial⁷¹ (art. 36

agrícolas en el medio rural; *desarrollo de pequeñas empresas no agrícolas* en el medio rural, servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales; creación, mejora o ampliación de todo tipo de infraestructuras a pequeña escala, incluidas inversiones en energías renovables y ahorro energético, inversiones para uso público en infraestructura recreativa, información turística a pequeña escala. Castilla la Mancha (Orden 51/2023, de 17 de marzo) dedica un apartado a las “operaciones objeto de la ayuda en la EDLP” entre las que incluye el asesoramiento, la formación y el intercambio de conocimientos sobre rendimiento sostenible, económico, social, medioambiental y respetuoso con el clima, las operaciones relacionadas con organizaciones de productores, mercados locales, *cadena de suministro cortas* y regímenes de calidad, incluido el apoyo a la inversión, las actividades de comercialización u otras operaciones similares, las relacionadas con capacidades de producción de energías renovables, o que contribuyan a los objetivos de sostenibilidad medioambiental y el logro de la mitigación del cambio climático en las zonas rurales, las *operaciones de apoyo a empresas rurales distintas de las industrias agroalimentarias*, las relacionadas con las estrategias “pueblos inteligentes”, entre otras.

En Navarra, la RESOLUCIÓN 252E/2022, contempla la posibilidad de *abrir línea dirigida a emprendimiento de personas jóvenes en paro, para la puesta en marcha de actividades empresariales no agrícolas en zonas rurales*, relacionadas con las estrategias de desarrollo local participativo, de gestión y características similares a la desarrollada en la intervención 6962 pero con las condiciones de admisibilidad y criterios de selección adaptadas a las EDLP. La intervención 6962 de Navarra consiste en “*La puesta en marcha de nuevas empresas rurales vinculadas a la agricultura o la silvicultura o la diversificación de los ingresos de los hogares de agricultores* con el objetivo de esta intervención es por tanto, contribuir a la creación de empleo en zonas rurales así como al desarrollo de la economía rural.

En Extremadura, la ORDEN de 1 de diciembre de 2022 (selección de Estrategias de Desarrollo Local Participativo en el periodo 2023-2027) insiste en el “carácter complementario con las intervenciones de otros programas en la comarca de actuación, así como dar prioridad a las acciones que tengan como objetivo incentivar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de ofrecer oportunidades a la juventud”.

⁶⁹Vid. *Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027* en <https://n9.cl/v11wsh>

⁷⁰ Resultan así decisivos estos párrafo del PEPAC francés: “Afin d’éviter tout risque de double financement par des fonds européens, chaque Groupe d’Action Locale devra analyser les différents programmes européens susceptibles d’intervenir sur son territoire afin de déterminer les grandes lignes de partage entre LEADER et les autres fonds européens...”. “Des lignes de partage plus claires entre LEADER et les dispositifs FEADER hors LEADER pourront être définies dans chaque région en amont du lancement des appels à manifestation d’intérêt visant à sélectionner les GAL, afin de limiter les contrôles croisés et de simplifier la mise en œuvre...”. “Les actions en matière de développement rural non agricole devront s’articuler entre le FEADER et le FEDER, notamment à travers le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL), *bénéficiant d’un soutien via l’intervention LEADER* (et le FEAMPA pour les zones côtières)... *La ligne de partage est laissée à la discrétion des autorités de gestion régionales...*”

⁷¹ El Considerando 30 del RDC vigente dice así “Con el fin de consolidar el planteamiento de desarrollo territorial integrado, las inversiones en forma de instrumentos territoriales, *tales como las inversiones*

RDC) denominado *Inversiones Territoriales Integradas*. El citado precepto refiere este instrumento directamente a las estrategias de *desarrollo urbano*, pero admite también su vinculación con otra estrategia territorial, siempre que sea necesario un enfoque integrado que implique inversiones del FSE, el FEDER o el Fondo de Cohesión que, además, podrán completarse con ayuda financiera del Feader. Junto con la exigencia de una estrategia territorial y la aplicación de diferentes fondos (conforme al régimen de cada uno de ellos) una ITI requiere que el Estado designe uno o varios organismos intermedios (incluidos autoridades locales, organismos de desarrollo regional u organizaciones no gubernamentales) como responsable.

La *gobernanza* de este instrumento termina siendo decisiva: Se concentran recursos pero resulta necesario una dirección, una unidad de gestión que, probablemente, esté llamada a saltar por encima de las competencia ordinarias.

De los estudios disponibles sobre este instrumento en España⁷², centrados en operaciones distintas a las de desarrollo urbano sostenible, resulta que se organizan como un paquete integrado de acciones dirigidas a un territorio con especificidades muy marcadas, con necesidades y retos no generalizables y que requieren un esfuerzo importante de "coordinación entre cuerpos gubernamentales y otras partes a diferentes niveles en torno a un eje prioritario.

El art. 36 citado, en su anterior aplicación a la ITI de Castilla la Mancha, pretendía dotar a la intervención de un "valor añadido" consistente en "generar una intervención más eficaz y eficiente para frenar el despoblamiento, conseguir el relevo generacional, dar continuidad a los pueblos, modificar el modelo socio-económico y ofrecer alternativas a la población para compensar los fuertes desequilibrios territoriales y sociales existentes", con un conjunto de 114 acciones explícitamente vinculados a cada uno de los Fondos Europeo. Supuso (como es común a estas acciones) unos elevados costes de entrada (formulación de la estrategia), que dió lugar a norma expresa, concreta y singular para la misma (Decreto 31/2017 Castilla-La Mancha) tratando de facilitar el

territoriales integradas, el desarrollo local participativo, denominado «LEADER» en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), o cualquier otro instrumento territorial de apoyo a iniciativas diseñadas por los Estados miembros, deben basarse en estrategias de desarrollo territorial y local..." El instrumento ITI procede de la regulación de los Fondos Europeo para el periodo 2014-2020. España programó tres estrategias de desarrollo territorial bajo la forma ITIs: Cadiz (provincia), Mar Menor, ITI Azul (vinculada al Atlántico). Castilla la Mancha programó otra para ciertas comarcas de su territorio, con la finalidad "recuperación sociodemográfica" y una dotación de 490 millones de euros.

⁷² Por todos, PATON, J.: *Analysis of the ITIs effectiveness in Spain (2014-2020) diciembre 2019*. Disponible en <https://n9.cl/op8e4>

punto más difícil: La gobernanza de los diferentes niveles de administrativos y la coexistencia entre diferentes responsables de la gestión de fondos diversos⁷³. Sin despejar estos condicionantes, la ITI ofrece resultados escasos o nulos frente a fórmulas más convencionales.

Frente a ellas, esta herramienta requiere compromisos políticos e institucionales muy fuertes, del mayor nivel, continuados en el tiempo, junto con órganos administrativos altamente implicados que permitan una fluida gobernanza, así como recursos especialmente dedicados al esfuerzo "de abajo-arriba" que exigen, y esto es decisivo una base de agentes territoriales con visión de y para la ITI⁷⁴.

Una ITI no es un recurso fácil de gestionar por la convencional administración territorial no importa cuál sea su nivel de gobierno y más parece reclamar una "administración de misión".

Al mismo tiempo, si el esfuerzo del tradicional LEADER y los Grupos de Acción Local pueden ahora optar por la vertiente multifondo, el modelo ITIs puede que solo deba entrar en juego cuando la *debilidad* de la zona asistida requiere aportar también *liderazgo, dedicación y capacidades personales*, o una especial *concentración de recursos*:

V. Conclusiones

La generalidad de las leyes, en su aplicación igual sobre el territorio, no rescatarán el futuro de las zonas rurales. El gobierno sobre el territorio rural cuenta con suficientes mecanismos jurídicos que hacen posible un tratamiento específico, necesario en la medida en que ciertos intereses generales pesan desorbitadamente sobre tales zonas. Las ayudas de funcionamiento, la discriminación fiscal favorable, la mejor aplicación del arsenal de medidas de desarrollo rural son un camino posible.

El otro camino sigue siendo confiar en la resiliencia del mundo rural. Un periodista, que conoce bien el terreno, lo ha dicho así: "*es verdad, los zamoranos somos campesinos y pastores, estamos orgullosos de serlo, pero necesitamos ser los mejores, los más preparados ante un*

⁷³ Por el contrario (vid. PATON, cit., pag.41), el instrumento parece " especialmente pensado para retos y necesidades que no pueden abordarse de manera individualizada; en cuanto a la absorción de Fondos, es un mecanismo que permite canalizar los recursos europeos de forma más EFICIENTE Y EFICAZ, quedando demostrado que bajo unas condiciones adecuadas se cumple el objeto perseguido con la ITI".

⁷⁴ Una vez más, vid. PATO, J. en las Conclusiones del Informe citado

futuro exigente y caótico que nos empuja antes de ser y nos pide, sobre todo, capacidad para vender y demostrar que somos los mejores...”⁷⁵

⁷⁵ Celedonio Pérez: “Ovinnova, el futuro ya está aquí”. *La Opinión de Zamora*, 26.10.2022