

# Desarrollo rural sostenible: medio rural y medio ambiente

Jesús G. Regidor  
Universidad Autónoma  
de Madrid

**E**l medio rural, ese 90% del territorio en el que reside apenas un tercio de los ciudadanos de este país, ha recobrado protagonismo. Frente al predominio secular de lo urbano, resurge lo rural como ámbito vinculado a la naturaleza, al ocio, a la calidad de vida, pero también a los incendios forestales, los disparates urbanísticos o la despoblación. La reciente aprobación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, viene a llenar un vacío legislativo que nos permitirá disponer de una política de rango estatal en esta materia.

Al mismo tiempo, y en venturosa coincidencia, fue aprobada la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Nos encontramos, pues, con dos instrumentos complementarios de primer orden por su alcance territorial y su contenido que, si se emplean decididamente, pueden significar un cambio fundamental en la mejora de nuestro medio rural y natural. La aplicación de ambas leyes debe marcar un antes y un después en el modo de enfocar el desarrollo del medio rural en nuestro país.

## Cambios en la realidad rural

El medio rural ha ganado importancia económica y social. La realidad muestra unas zonas rurales económicamente cada vez más diversificadas, con una industria y unos servicios ya mayoritarios y una actividad agraria que ha pasado a ser abiertamente minoritaria, aunque su presencia geográfica sigue siendo dominante. Ciertamente el sector agrario ha dejado de ser, salvo en zonas rurales muy concretas, el soporte económico fundamental del medio rural. Por supuesto que la actividad de los agricultores y ganaderos va a seguir siendo imprescindible para mantener el medio rural, pero nuestra sociedad está de sobra abastecida de productos alimentarios y demanda de este medio nuevas funciones y servicios.

Asimismo, este medio retiene un volumen creciente de población, en particular en muchas de sus zonas semirurales o “intermedias” y, sobre todo, “periurbanas”, si bien sigue despoblándose en las zonas más “remotas” y atrasadas (en la mitad del territorio apenas vive ya el 10% de la población). No obstante, existe aún





un notable retraso rural en los niveles de renta, bienestar y calidad de los servicios públicos percibidos.

Desde una perspectiva medioambiental, en el medio rural se encuentran la mayor parte de los recursos naturales del país y una parte muy significativa de su patrimonio cultural. Este medio acoge, singularmente, la localización de los espacios naturales de mayor valor (los declarados protegidos y los integrados en la Red Natura 2000 de la Unión Europea), que en España representan más del 25% del territorio y sirven de soporte a la biodiversidad. Así pues, de la calidad del medio ambiente en las zonas rurales se beneficia la sociedad en su conjunto.

Por tanto, se percibe una nueva realidad rural, que se concreta a través de zonas rurales muy diversas, pero que se está imponiendo a través de los cambios en las pautas de localización económica y residencial y se ve acompañada por la creciente importancia social concedida al medio ambiente. Efectivamente, la actividad económica ha conocido un proceso de deslocalización en beneficio de ciertas zonas rurales, motivado por la búsqueda de costes fijos y salarios más reducidos e inducido por la mejora y el abaratamiento de los sistemas de transporte, así como por la incidencia favorable de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

El resultado ha sido que una parte significativa de la actividad industrial, vinculada a ciertos sectores productores de bienes de consumo, como el agroalimentario, textil y muebles, y de sectores de apoyo a la construcción y otras ra-

mas industriales, se encuentra localizada en municipios rurales. Lo mismo ha ocurrido en relación con nuevas actividades del sector servicios, en particular las derivadas del “consumo de naturaleza”, como el turismo, el ocio y la salud. Todo ello ha permitido mejorar la situación socioeconómica de numerosas zonas rurales, pero, al mismo tiempo, ha incrementado notablemente la presión sobre el uso de sus recursos naturales y culturales.

Asimismo, la nueva localización residencial está sometiendo a las áreas rurales a un urbanismo expansivo, que responde a la descentralización de los grandes núcleos urbanos por el encarecimiento de la vivienda, pero también a un extendido fenómeno especulativo basado en la recalificación de suelo rústico para nuevas urbanizaciones de viviendas unifamiliares y de segunda residencia. Todo ello está dando lugar a un tipo de poblamiento más disperso, más policéntrico y menos jerarquizado, que, a su vez, está ocasionando una presión y un deterioro sin precedentes sobre el medio rural y sus recursos naturales.

Los factores que acabamos de recordar están configurando una nueva realidad rural, pero entran en contradicción con la mayor sensibilidad y conciencia social existente por fenómenos como el deterioro medioambiental, el agotamiento de los recursos naturales y el cambio climático. Parece evidente que, al igual que ocurrió anteriormente en el medio urbano, están primando los objetivos económicos y sociales del desarrollo rural frente a los medioambientales, a juzgar por los tipos de proyectos que se están llevando a cabo en muchas zonas.

▼  
**La nueva ley de desarrollo rural prevé la adopción por parte de la administración competente de “Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural”, como parte de los elementos de colaboración entre las Administraciones Públicas necesarios para la aplicación de la ley, junto con los “Convenios de colaboración” y los “Planes por zona rural”**

Pues bien, esta nueva realidad rural es la que enmarca las nuevas leyes citadas, ha condicionado su contenido y va a orientar su aplicación. Desde esta perspectiva, el logro de un desarrollo rural sostenible viene a constituir un nuevo desafío, por cuanto supone la plena incorporación de los objetivos medioambientales a los de desarrollo socioeconómico, y en particular los de “conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural...” (Ley 45/2007, artículo 2.1. c). Veamos de qué modo se contempla en la nueva legislación la integración de la sostenibilidad como una nueva dimensión necesaria del desarrollo rural.

### Medio rural y ordenación del territorio

“Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales” (artículo 2.2. e) de la Ley 45/2007).

La definición explícita en la nueva Ley de Desarrollo Rural del objetivo de “lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural” pretende alcanzarse inicialmente “mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades”. Se resalta así algo que es bien sabido, pero que no forma aún parte suficiente de nuestra realidad rural: la ordenación del territorio es un requisito ineludible para un desarrollo rural sostenible.

Por el contrario, a menudo se ha caminado en la dirección opuesta a la de favorecer la existencia de planes de ordenación del medio rural. A este respecto cabe destacar la perversión de nuestro ordenamiento jurídico reciente por lo que se refería a la calificación de todo el suelo rústico como potencialmente urbanizable<sup>1</sup>, salvo que estuviera afectado por alguna figura de protección, lo que ha provocado numerosos y considerables daños medioambientales, algunos de los cuales han sido conocidos a través de los medios de comunicación.

Igualmente, la debilidad de los instrumentos existentes de ordenación del territorio, en concreto por lo que se refiere a la planificación y limitación de usos del suelo rústico, ha llevado en la práctica a la ausencia de acciones eficaces y vinculantes. De este modo, aunque la situación

difiere notablemente por comunidades autónomas, cuyas Administraciones han desarrollado y aplicado de forma irregular sus competencias en esta materia, el medio rural en general carece aún de instrumentos adecuados de ordenación territorial, homologables en sus determinaciones con los de planificación urbanística para los grandes núcleos urbanos.

En consecuencia, la nueva Ley de Desarrollo Rural prevé la adopción por parte de la Administración competente de “Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural”, como parte de los elementos de colaboración entre las Administraciones públicas necesarios para la aplicación de la ley, junto con los “Convenios de colaboración” y los “Planes por zona rural”. Se trata de una nueva figura jurídica que pretende que todas las comunidades autónomas adopten directrices que “orientarán y, en su caso, condicionarán la localización territorial de las medidas derivadas del programa, favoreciendo la compatibilidad de los planes y actuaciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características y potencialidades”<sup>2</sup>.

Por tratarse de una ley de orientación territorial, estas “directrices” servirán de referente para los “Planes por zona”, que constituirán la concreción del Programa de Desarrollo Rural Sostenible en cada área. Justamente estas “directrices” facilitarán que las acciones y medidas económicas, sociales y medioambientales sean compatibles en el territorio, favoreciendo que el desarrollo rural sea realmente sostenible. He aquí una de las piedras de toque para valorar la correcta aplicación de esta ley: que toda zona rural cuente con “directrices estratégicas territoriales de ordenación rural”. Es de esperar que las comunidades autónomas establezcan con carácter general este importante instrumento, a partir de sus propias normas de ordenación del territorio.

### Medio rural y patrimonio natural

1. De acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente, el Gobierno... aprobará el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad...
2. En los términos establecidos en la legislación vigente, las comunidades autónomas aprobarán planes e instrumentos de gestión necesarios para el área incluida en la Red Natura 2000 de cada una de las zonas rurales...

3. *El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente... aprobará un Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera... (artículo 19 de la Ley 45/2007).*

La localización en el medio rural de la práctica totalidad del patrimonio natural implica que las acciones necesarias para la “mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales” se encuentren contempladas en ambas leyes. De este modo, aparecen algunos elementos comunes o estrechamente vinculados en la Ley de Desarrollo Rural y en la de Patrimonio Natural, de cuya puesta en práctica depende en gran medida el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad del desarrollo rural, destacando por su trascendencia el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>3</sup>.

Con todo, dado que la aplicación de la nueva ley rural, mediante la aprobación del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible plurianual, se plantea con carácter inmediato (en la segunda mitad de 2008), habrá que poner el énfasis en aquellos elementos de mejora de la gestión del patrimonio natural ya disponibles. En particular, cabe citar la renovada importancia que pueden tener los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales<sup>4</sup>, que poseen entre sus objetivos declarados los de “formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas”, para que sean compa-

tibles con las exigencias contenidas en la presente ley<sup>5</sup>. Contar a corto plazo con estos planes será especialmente necesario para las áreas rurales incluidas en la Red Natura 2000 dentro de cada zona rural calificada y delimitada como tal.

Del mismo modo, para contribuir a lograr “la reducción de la contaminación en las zonas rurales” será preciso elaborar cuanto antes el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera. De lo que se tratará, en definitiva, es de activar los instrumentos existentes y previstos de protección del patrimonio natural para que incidan sobre las nuevas acciones y medidas de desarrollo rural.

Por lo demás, en lo que se refiere a las acciones y medidas positivas de desarrollo rural compatibles con la mejora del patrimonio natural, la Ley 45/2007 recoge una lista variada de posibilidades entre las que cabe destacar las siguientes:

- > Apoyo a la agricultura territorial: “El mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña, mediante... la suscripción de contratos territoriales de zona rural” (artículo 16.1. y 2.).
- > Planificación ambiental: “Previsiones de actuación en materia de protección de suelos y acuíferos, protección del paisaje, lucha contra la desertificación, reforestación, restauración hidrológico-forestal, prevención de riesgos naturales, prevención contra incendios y recuperación de la cubierta vegetal, con especial detalle para la protección contra incendios de los núcleos de población del medio rural y de los espacios naturales protegidos” (artículo 19.1.).
- > Conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales:
  - a) La conservación y restauración de los hábitat y especies amenazadas y prioritarias presentes de forma natural en las zonas rurales prioritarias.
  - b) La gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua, el suelo, las masas forestales, los espacios naturales, la fauna cinegética y los recursos de pesca continental” (artículo 21).
- > Infraestructuras, equipamientos y servicios básicos: “d) Implantar servicios mancomunados o por zona rural de recogida selectiva de residuos, su gestión ambiental, especialmente y por este orden su reducción, reutilización y reciclaje, con el fin de mejorar la protección de la salud de las personas y minimizar su impacto ambiental” (artículo 23).



- > Energías renovables: “La sustitución del consumo público y privado de energías no renovables, el mantenimiento y aumento de las prestaciones de la cubierta vegetal como sumidero de CO<sub>2</sub>, la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero, y la adaptación de las actividades y los usos de los habitantes del medio rural a las nuevas condiciones medioambientales derivadas del cambio climático” (artículo 24 f).
- > Agua: “a) La implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales o mancomunidades de municipios...  
b) El uso eficaz y eficiente del agua para regadíos, concediendo prioridad a las actuaciones de modernización ligadas al ahorro de agua...  
c) El aprovechamiento para riego de las aguas regeneradas y utilización de aguas procedentes de la desalinización de aguas salobres y marinas.  
d) La adecuación de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento del agua a las necesidades existentes en el medio rural y, en particular, en las áreas integradas en la Red Natura 2000.  
e) La reducción y prevención de la contaminación difusa de las aguas subterráneas y superficiales” (...) (artículo 25).
- > Urbanismo y vivienda: “a) Hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente, limitando el desarrollo urbanístico a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa, prestando una atención especial a los municipios que se encuentran localizados dentro del área delimitada por la Red Natura 2000 y, en general, a los municipios rurales de pequeño tamaño (...)  
d) Desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas” (artículo 33).

### Nueva política rural

Por tanto, existe una nueva realidad rural, que se concreta a través de zonas muy diversas, pero que se impone con los cambios en las pautas de actividad y de localización económica y residencial, y se ve acompañada con la creciente importancia concedida al medio ambiente. Pues bien, la respuesta que ha obtenido este hecho por parte de los poderes públicos ha sido hasta ahora inadecuada e insuficiente. En par-

ticular, la debilidad de la Administración local rural, que representa el 96% de todos los municipios, es manifiesta y da lugar a una limitada atención pública a las zonas rurales.

Percibiendo lo rural como secundario, las políticas de desarrollo regional dependientes de la Política de Cohesión europea han prestado una atención minoritaria a las zonas rurales, a pesar del importante déficit de cohesión económica y social que afecta al medio rural. Las grandes infraestructuras de transporte y comunicaciones, los equipamientos urbanos y la reconversión económica han acaparado las medidas y los fondos financieros comunitarios. De este modo, la política de desarrollo rural ha acabado siendo un apéndice secundario de la PAC con medidas de carácter predominantemente agrario y agroambiental (las medidas de desarrollo rural stricto sensu apenas suponen el 2% del gasto total de la PAC). La política rural ha pasado a ser un elemento subsidiario dependiente de los Estados miembros.

En este marco, la nueva Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural resulta claramente oportuna y necesaria. Esta ley significa, por primera vez durante nuestra historia reciente, dotarse de una política rural de Estado propia. Su contenido multisectorial se concreta en un Programa de Desarrollo Rural Sostenible plurianual, que afecta desde la agricultura y la diversificación económica, hasta las infraestructuras, los equipamientos, los servicios públicos, la educación y la sanidad, el urbanismo y la vivienda rural, y posee una aplicación transversal, que implica la participación de todas las Administraciones públicas y del sector privado. Todo ello convierte a esta ley en una de las más destacadas por su posible impacto territorial y social.

Con todo, la apuesta de esta ley requiere su correcta aplicación. Su éxito va a estar sometido a varias condiciones. Por una parte, va a depender de un alto nivel de cooperación entre las Administraciones públicas, de la Administración General del Estado con las comunidades autónomas y la Administración local, que son las que poseen la mayoría de las competencias en materia de desarrollo rural. Para ello se crea el Consejo para el Medio Rural, como organismo que reúne a los representantes de las tres Administraciones públicas. Este organismo tiene entre sus funciones concretar el contenido de las medidas del programa, así como definir los modos de cooperación institucional y los criterios financieros y técnicos para su ejecución.

Por otra parte, va a necesitar una gran participación social, en particular de los actores

▼  
**Existe una nueva realidad rural, que se concreta a través de zonas muy diversas, pero que se impone con los cambios en las pautas de actividad y de localización económica y residencial, y se ve acompañada con la creciente importancia concedida al medio ambiente**

locales, de las mujeres, los jóvenes y los nuevos emprendedores rurales a los que se les ofrecerán mayores oportunidades. Por ello se crea una Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural como órgano de participación, información y consulta de los representantes de la sociedad civil, en la que estarán presentes las organizaciones profesionales, empresariales, ecologistas y sindicales de ámbito estatal, vinculadas con el medio rural, y los representantes de las Redes de Desarrollo Rural.

### Una política de base territorial

La nueva Ley de Desarrollo Rural es una ley de orientación territorial, por lo que su aplicación tiene como referente las zonas rurales, constituidas por población rural y territorio. Por ello existe un conjunto de elementos cruciales para esta aplicación, así como para asegurar que el impacto sobre el desarrollo sea realmente notable. Entre estos elementos cabe destacar los siguientes:

Primero, será preciso contar con una adecuada delimitación y calificación de zonas rurales. A partir de la tipología de zonas contemplada en la ley, habrá que ratificar o revisar la zonificación rural existente, buscando establecer áreas funcionales para llevar a cabo un proceso de desarrollo rural sostenible (capítulo II del Título I de la Ley 45/2007).

Segundo, habrá que adoptar por parte de la Administración competente las “directrices estratégicas territoriales de ordenación rural”, necesarias para orientar o condicionar la localización territorial de los proyectos de desarrollo rural en cada zona. Estas directrices facilitarán que las acciones y medidas económicas, sociales y medioambientales sean compatibles en el territorio (artículo 12 de la Ley 45/2007).

Tercero, habrá que proponer y aprobar un plan por zona rural, que constituirá la concreción del Programa de Desarrollo Rural Sostenible en cada área. El contenido de este plan debe ser el resultado de un doble ejercicio de elaboración, por parte de los agentes locales públicos y privados de ca-

da zona y por parte de las Administraciones públicas competentes en las diferentes materias (artículo 13 de la Ley 45/2007).

En definitiva, nos encontramos ante una nueva política rural, que se apoya en los logros y en la experiencia acumulada en las últimas décadas, pero que aumenta enormemente su eficacia al integrar la acción concertada de todas las Administraciones públicas y del sector privado en cada territorio (zona) con una estrategia global de desarrollo (plan). En otras palabras, el plan por zona se asemejaría a un macroprograma Leader, aplicando este método con todo su potencial y multiplicando los recursos financieros disponibles.

### Conclusión

Tal como recoge el preámbulo de la nueva Ley 45/2007, esta “ley pretende contribuir a que los ciudadanos que habitan en municipios rurales puedan dar un nuevo salto cualitativo en su nivel de desarrollo, y a que el inmenso territorio rural y una buena parte de la población del país puedan obtener las mejoras suficientes y duraderas que necesitan”.

La nueva Ley de Desarrollo Rural tendrá un impacto medioambiental muy positivo. Singularmente los espacios comprendidos en la Red Natura 2000 de la Unión Europea podrán ver mejorada su situación y su conservación como consecuencia de la planificación medioambiental prevista y de las medidas positivas de desarrollo rural sostenible a aplicar en cada zona rural.

Igualmente, esta ley es el complemento necesario de otras importantes leyes y políticas. En particular, leyes como la Ley de Suelo, las leyes de Ordenación del Territorio de las comunidades autónomas y, sobre todo, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad verán notablemente reforzada su aplicación en el medio rural. Esta nueva política rural de Estado debe permitir abrir el camino para un nuevo futuro sostenible del medio rural en España. ■

▼  
**La nueva ley de desarrollo rural tendrá un impacto medioambiental muy positivo. Singularmente los espacios comprendidos en la Red Natura 2000 de la Unión Europea podrán ver mejorada su situación y su conservación como consecuencia de la planificación medioambiental prevista**

### ▼ Notas

<sup>1</sup> Nos referimos a la Ley 6/1998, del régimen del suelo y valoraciones, derogada por la nueva Ley 8/2007, de suelo.

<sup>2</sup> Artículo 12.2. de la Ley 45/2007.

<sup>3</sup> Capítulo II del Título I de la Ley 42/2007.

<sup>4</sup> Capítulo III del Título I de la Ley 42/2007.

<sup>5</sup> Artículo 17 d), de la Ley 42/2007.