



LA GOBERNANZA MULTINIVEL COMO ALTERNATIVA A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL MEDIO RURAL

IGNACIO PEMÁN / GERMÁN JIMÉNEZ

Marzo de 2013

LA GOBERNANZA MULTINIVEL COMO ALTERNATIVA A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL MEDIO RURAL

1.- La problemática del medio rural de la provincia de Zaragoza

El medio rural de la provincia de Zaragoza responde a una realidad muy heterogénea, siendo sus notas características, a grandes rasgos, el estancamiento -incluso descenso- y envejecimiento paulatino de la población, su actividad económica centrada fundamentalmente en el sector agrícola y ganadero -hasta el punto de carecer en muchas ocasiones de sector industrial y terciario-, el déficit de servicios e infraestructuras y la carencia de redes de comunicación adecuadas para garantizar su desarrollo. Problemática que se ha visto acentuada por el desarrollo económico de las últimas décadas, al haberse concentrado éste en los núcleos urbanos, en detrimento del desarrollo del medio rural.

Pero, por otro lado, los recursos ambientales y una gran parte del patrimonio cultural se concentran en el medio rural, lo que, en sí mismo, constituye una potencialidad a tener en cuenta en el desarrollo económico de los núcleos rurales y en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

Por ello, en el ámbito europeo existe una constante preocupación en relación con el medio rural y, en especial, en relación con espacios de baja densidad ubicados en áreas periféricas. De hecho, desde 1999, a partir de la *Estrategia Territorial Europea* (Postdam) se han sucedido diversos documentos de análisis de esta situación, cuyo objeto es corregir la despoblación y superar las dificultades inherentes a estos territorios, como la ausencia de infraestructuras.

En este sentido, el desarrollo del medio rural es objeto de múltiples políticas, instrumentos y regulaciones que, en muchas ocasiones adolecen de falta de coherencia, dado su carácter sectorial e independiente y su origen en diferentes Administraciones Públicas, llegando incluso a superponerse la normativa aplicable y las propias ayudas económicas.

El resultado de todo ello es una gestión ineficiente de las políticas y ayudas que afectan al medio rural por parte de la Administración, lo que evidencia la necesidad de adoptar técnicas adecuadas que permitan obtener la mayor utilidad y el mayor beneficio posible a las distintas políticas y ayudas que afectan al mundo rural y en especial a los núcleos de baja densidad. Y ello, en último término, abunda en un cambio en el paradigma del modelo de toma de decisiones (*making policy*).

2.- Superposición y falta de coherencia de las diferentes fuentes de planificación y ayudas en relación con el desarrollo del territorio

Las políticas y el régimen que incide en el desarrollo del medio rural configuran un sistema en el que concurren diversas Administraciones Públicas (instituciones europeas, Estados miembros, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), caracterizado por una superposición de regulaciones e instrumentos carentes en su mayor parte de coherencia, tal como se describe a continuación.

a) En el **ámbito europeo**, existen diferentes líneas de políticas europeas y de ayudas conectadas con éstas que afectan a sectores que en muchos casos se encuentran interrelacionados entre sí, como la política agraria, del desarrollo territorial, del medio ambiente y de la gestión del agua.

En concreto, se pueden identificar como sectores diferenciados la Política Agraria Común, la Política de Cohesión territorial (-FEDER-), la Política de desarrollo rural (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural -FEADER- y su correlativo enfoque Leader), el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (denominado “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”) y el Programa LIFE 2013+, entre otros.

b) En el **ámbito nacional**, tanto a nivel estatal como autonómico se han aprobado diferentes leyes para aplicar las políticas europeas en el territorio estatal. Así, por ejemplo, la política rural mediante la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, o la cohesión territorial mediante la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. Además, tienen una incidencia significativa, como veremos posteriormente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (así como la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón) y el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

- En concreto, la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural establece un conjunto de acciones y medidas con el objeto de *“buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible”* -exposición de motivos-.

En desarrollo de esta Ley se ha aprobado el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), de ámbito estatal, como instrumento base sobre el que llevar a la práctica la política rural. Y, de conformidad con dicho Programa, se han

elaborado distintos Planes de Zona rurales, en cuanto instrumentos de planificación a escala local de las medidas y acciones contempladas en aquél, de ámbito comarcal. Un ejemplo es el Plan de Zona rural de la Comarca de Bajo Aragón-Caspe.

A su vez, nos encontramos con el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013), que se aplica mediante 17 Programas de Desarrollo Rural de ámbito autonómico, y que se encuentra vinculado al desarrollo rural a través del FEADER. Entre ellos, el Programa de Desarrollo Rural de Aragón (2007-2013).

- Por su parte, la vigente Ley de Ordenación del Territorio de Aragón plantea la adecuación de la ordenación del territorio a las novedades introducidas por la Unión Europea, en especial por la *Estrategia Territorial Europea* (Postdam, 1999), y la *Agenda Territorial Europea* (Leipzig, 2007), que más adelante veremos.

En desarrollo de esta Ley, en la provincia de Zaragoza no se ha aprobado ninguna Directriz de ordenación del territorio ni de desarrollo de la actual norma, ni siquiera de la anteriormente vigente (se encuentran elaboradas las Directrices del entorno metropolitano de Zaragoza, sin haberse tramitado), al contrario de lo que ha sucedido en las provincias de Huesca y Teruel.

- Asimismo, aunque la legislación urbanística no regula los aspectos de desarrollo supralocal de cada municipio, por su incidencia territorial se puede citar el instrumento por excelencia del urbanismo, que son los Planes Generales de Ordenación Urbanística de carácter municipal (Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón), en cuanto constituyen, en sí mismos, un diagnóstico de su estructura socio-económica y de sus necesidades reales y urbanísticas (obras de mejora, reurbanización,...).

Dentro de los Planes Generales la clasificación del suelo no urbanizable tiene una importancia significativa en el desarrollo del medio rural, en la medida en que es el suelo destinado a albergar los proyectos que pueden permitir su desarrollo, si bien su régimen urbanístico no siempre guarda la debida coherencia con los objetivos de desarrollo rural planteados a nivel de desarrollo provincial. En este sentido, las Normas Subsidiarias y Complementarias del ámbito provincial de Zaragoza (1991) han constituido, en aquellos municipios carentes de Plan General, el instrumento de mayor utilidad para la intervención en el suelo no urbanizable.

- Desde el punto de vista de la incidencia del medio ambiente en el desarrollo del medio rural, la Ley de patrimonio natural y de la biodiversidad se ha desarrollado mediante la elaboración de diferentes Planes de Ordenación de Recursos Naturales, con una importante incidencia en el desarrollo territorial, dado que posibilitan la

puesta en valor de muchas partes del mismo. En este sentido, cabe citar el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de las Zonas Esteparias de Monegros Sur (Sector Occidental) y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Complejo Lagunar de las Saladas de Chiprana, entre otros.

c) Finalmente, la legislación en materia de aguas (Ley de Aguas citada anteriormente, junto con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas) y los Planes de cuenca han tenido una incidencia significativa en el desarrollo del medio rural, en la medida en que el agua constituye el elemento natural más importante en la vertebración del territorio. En este sentido, recientemente ha finalizado la consulta pública del nuevo Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro (2010-2015) para la formulación de observaciones y sugerencias.

* De conformidad con lo expuesto puede concluirse que el conjunto de Administraciones con competencia en estas materias y la diversidad de planes e instrumentos y sus diferentes conexiones con posibles políticas europeas y ayudas dotan de una evidente complejidad y de una falta de coherencia al sistema de ordenación y de financiación de los diferentes proyectos con incidencia en el territorio, lo que repercute negativamente en la eficiencia de la gestión de su desarrollo.

3.- La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural

De lo expuesto en los apartados anteriores resulta claro que el desarrollo del territorio adolece de una falta de claridad en las fuentes relativas a la planificación y a las propias ayudas, cuya superación no exige tanto una aportación de nuevos instrumentos normativos o de planificación sino establecer nuevas formas de gestión, que tienen muy poco predicamento en nuestro país ante la rigidez de la forma de entender las competencias administrativas y la falta de coordinación de las diferentes Administraciones. En resumen, cabe establecer un doble diagnóstico sobre la situación:

- a) Por un lado, la normativa y las políticas con incidencia en el desarrollo del medio rural configuran un sistema en el que concurren diversas Administraciones Públicas y que se caracteriza por una superposición e incluso falta de coherencia de las diferentes fuentes de planificación y ayudas, lo que dificulta la eficiencia administrativa en su gestión.

- b) Por otro lado, la necesidad de que el desarrollo rural responda a una visión integral y coherente del territorio, de acuerdo con los criterios estratégicos de la Unión Europea, que luego veremos.

Pues bien, este escenario exige un cambio en el modelo de gestión administrativa que permita superar la fragmentación y falta de coherencia del sistema, así como una Administración que ofrezca una visión integral del territorio y lidere, coordine y aglutine todos los intereses concurrentes en el desarrollo rural.

En base a ello, el objeto del trabajo que ahora se propone pretende describir el marco de los instrumentos y las políticas de desarrollo rural que resultarían de aplicación la provincia de Zaragoza, para, posteriormente, analizar la aplicación de un modelo gobernanza multinivel como una alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural; y ello sobre la base de la visión integral del territorio por la que aboga la Unión Europea.

En este sentido, la gobernanza multinivel constituye un modelo de gestión diferente al modelo de control jerárquico y excesivamente burocratizado que caracteriza nuestro sistema jurídico, caracterizado por una mayor cooperación entre los distintos agentes públicos y privados, que abarca todo el proceso de elaboración de las distintas políticas públicas (formulación, programación, implementación y evaluación final).

La complejidad del mundo rural exige dar respuesta a unos problemas complejos e interdependientes, ante los que no existen soluciones únicas ni éstas pueden ser adoptadas y aplicadas en un solo nivel (la insuficiencia de la política agraria es un claro ejemplo de ello).

Por tanto, se trataría de que todos los niveles competenciales, con sus correspondientes departamentos, y las diferentes técnicas de planificación sectorial respondan a un modelo de gobernanza no jerárquico o sectorial, como un proceso en red en el que interactúen todos los agentes con un interés en la decisión.

En este nuevo escenario de gobernanza la Diputación Provincial de Zaragoza podría jugar un papel esencial de liderazgo, que aglutinara los distintos intereses en juego, con el objeto de dotar de una mayor información a los posibles interesados de las ayudas europeas y coordinar éstas. Su visión supralocal e integral de la realidad rural de la provincia en su conjunto permitiría superar el alcance exclusivamente local de cada municipio. Y ello permitiría coordinar las ayudas europeas y avanzar en el objetivo de la cohesión social y en el desarrollo armónico de los municipios.

4.- Necesidad de una visión integral y coherente del territorio de acuerdo con los criterios estratégicos de la Unión Europea

Por último, se debe resaltar que la gobernanza en abstracto, en sí misma, es una técnica útil y de difícil implantación, ya que, en todo caso, debe estar al servicio de unos objetivos territoriales concretos de desarrollo del medio rural, y dichos criterios y objetivos se encuentran hoy día perfectamente delimitados en los diversos documentos europeos, cuyo contenido se resume brevemente a continuación.

4.1.- Una visión integral del territorio como pilar de una economía competitiva

a) Criterios para un desarrollo del medio rural más competitivo

En el ámbito europeo la cohesión y el desarrollo territorial constituyen un pilar básico para mejorar la competitividad de las economías europeas, por lo que se aboga por un crecimiento más equilibrado entre el centro (actual motor de la economía europea), altamente densificado, y una periferia más retrasada y peor conectada, y entre las ciudades y el mundo rural.

En este sentido, los tres objetivos principales de la *Estrategia Territorial Europea* sobre los que se construye la *Agenda Territorial Europea* de 2007 son los siguientes:

- desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural;
- asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

Por ello, dentro de los objetivos de crecimiento europeo, la integración de los espacios rurales que, además, se ubican en áreas periféricas, resulta básica para la Europa del Siglo XXI.

b) La visión rural como superación de la perspectiva agraria

Tradicionalmente, los espacios de carácter rural han sido considerados desde la actividad agraria, por lo que tanto en los Departamentos autonómicos como en los europeos han sido integrados en las políticas económicas de desarrollo agrario. Pues bien, esta perspectiva dificulta en gran parte su capacidad de transformación, motivo por el que actualmente se han transformado en espacios rurales, lo que permite tanto establecer conexiones de mayor calado y ampliar la visión y el campo de actuación.

4.2.- Criterios concretos para áreas rurales ubicadas en zonas periféricas

Tanto la *Estrategia Territorial Europea* como el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España (2007-2013) establecen criterios de desarrollo concretos para el espacio rural, que, a su vez, se intentan conectar con los diferentes programas europeos que afectan a estos espacios. Del conjunto de los documentos europeos pueden extraerse los siguientes criterios aplicables a los espacios rurales:

a) Diversificación y búsqueda de alternativas a la economía rural: el espacio europeo como marco de aprendizaje y renovación

La *Estrategia Territorial Europea* señala en relación con los espacios rurales desfavorecidos que “*será necesario buscar la diversificación de la economía rural con el fin de evitar una excesiva dependencia respecto a estructuras unisectoriales, y crear oportunidades de empleo estable*”.

b) Acceso a las infraestructuras y calidad de vida

En estos espacios aislados la mejora de la accesibilidad constituye presupuesto esencial para un planteamiento de futuro, pero en muchos casos el esfuerzo inversor no resulta proporcionado por la escasa población a la que beneficia. El carácter social de alguna de las inversiones en el espacio rural y la adecuada elección de las prioridades racional bajo una perspectiva integral del territorio constituyen alguna de las apuestas de los criterios europeos.

Por otra parte, la accesibilidad entendida no tanto como un sistema de comunicaciones reales sino a través de las redes de telecomunicación que constituyen en muchos casos una alternativa real.

c) Alternativas concretas a la actual economía agraria

Como hemos visto en el apartado anterior, los documentos europeos apuestan por la búsqueda de alternativas a la economía agraria dentro de la propia economía agraria o en otros sectores, ya que “*las posibilidades de mantener una economía agraria en las zonas rurales resultan muy escasas*” (diagnóstico de la *Estrategia Territorial Europea*).

Entre estas alternativas cabe citar las tres siguientes:

- La silvicultura: Conforme señala el documento citado, la pérdida del uso agropecuario del suelo puede tener efectos positivos, además de efectos negativos. En concreto, “*efectos positivos sobre el medio ambiente y el paisaje en la medida en que otros usos del suelo, como la silvicultura, pueden sustituir a la agricultura*”.
- Energías renovables. Otra vía de alternativa a la diversificación económica es la potenciación de las energías renovables, como la energía solar, eólica, hidráulica, como señala la *Estrategia Territorial Europea*.

- Conservación del patrimonio natural y cultural como base de un turismo sostenible. El documento citado considera que las zonas rurales con menos densidad de población en zonas alejadas de las áreas metropolitanas tienen especiales posibilidades de encontrar en la conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural una vía alternativa al sector agrícola que exige una ampliación del marco actual de educación y formación profesional, *“que pueden constituir los fundamentos de un renacimiento económico y social, que se basaría, entre otros aspectos, en el turismo sostenible y el ocio”*.

d) Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento

Los espacios rurales deben incorporarse en la economía del conocimiento a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) pues contribuyen a estrechar las diferencias culturales entre el campo y la ciudad, y a reducir el aislamiento de los núcleos de población rural. En definitiva, el acceso a las TIC y el establecimiento de comunidades en línea reducirá las desventajas de la localización geográfica y permitirá la plena incorporación de los espacios rurales a la globalización digital.

El Marco Estratégico Nacional de Referencia de España (2007-2013) trata este apartado de forma específica recordando que *“el atraso de España respecto a Europa en la penetración de las TIC es manifiesto en el diagnóstico socioeconómico del capítulo anterior cuyas medidas fundamentalmente aplicables a las regiones de convergencia y de competitividad persiguen un doble objetivo: en primer lugar, mejorar las infraestructuras de banda ancha, con especial atención a las zonas rurales y más alejadas, en segundo lugar, incrementar la penetración de las TICs en empresas, administración y hogares”*.

El problema de las telecomunicaciones deriva de su dependencia del sector privado cuyos agentes actúan únicamente en caso de existir un mercado que rentabilice la inversión (que en estos espacios no existe), lo cual exige de las Administraciones un esfuerzo adicional.

e) Nueva perspectiva metodológica. La visión de las áreas rurales dentro de nueva relación ciudad/campo y la búsqueda de soluciones entre diferentes espacios europeos con problemas similares

La unidad funcional entre el espacio rural y el urbano y la visión unitaria entre las funciones propias de la ciudad y el campo exige un replanteamiento para la Unión Europea necesario. En efecto, la reconversión de una zona deprimida de carácter rural en una zona de servicios a partir de los elementos naturales y culturales exige un nuevo partner. El futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado al desarrollo de las ciudades, por lo que no cabe analizar estos espacios sin conectar funcionalmente su futuro con el entorno de las ciudades y éstas dentro del sistema de ciudades europeo.

5.- Objetivos y metodología del trabajo de investigación

a) *Objetivos*

El objetivo final del trabajo de investigación que se propone es analizar la aplicación de un modelo de gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural de la provincia de Zaragoza, que permita impulsar el desarrollo de los municipios de menor capacidad de gestión y las comarcas.

Para ello, el trabajo de investigación se centrará en los siguientes objetivos de carácter concreto:

- a) Describir y analizar las distintas políticas y ayudas comunitarias con incidencia en el desarrollo del medio rural, con la finalidad de dotar de claridad a dicho régimen. En base a ello, la Diputación Provincial podría crear de una fuente de información única y coordinada de las políticas y ayudas y un Observatorio con este sentido.
- b) Analizar los criterios europeos aplicables al desarrollo de las áreas rurales a efectos de la aplicación de nuevas formas de gobernanza.
- c) Analizar las formas de gestión derivadas de los programas europeos, que por falta de tradición no se aplican al desarrollo del medio rural en España, con la finalidad de que sirva a la Diputación Provincial de Zaragoza como referencia para dotar a dicha gestión de una mayor eficiencia.

b) *Metodología*

1) Acceso y consulta de los materiales de trabajo

El acceso y la consulta de la normativa europea de regulación de las políticas y las ayudas con incidencia en el desarrollo del medio rural se realizarán mediante bases de datos normativas. En concreto, mediante las bases de datos de la Biblioteca de la Universidad de Zaragoza y del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, así como la base de datos EUR-Lex.

2) Análisis de los materiales consultados y descripción de sus contenidos.

3) Análisis y conclusiones en relación con los objetivos propuestos.

Zaragoza, a 26 de marzo de 2013.

Ignacio Pemán Gavín
Doctor en Derecho. Abogado

Germán Jiménez Ruiz
Licenciado en Derecho. Abogado