



COMUNICACIÓN

LA DEFENSA DEL ESPACIO RURAL COMO CRITERIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Fco. Javier Orduña Moreno
Catedrático de Derecho Civil
Universidad de Valencia

Sumario: I. El espacio rural como referente conceptual. II. La normación del espacio rural: principales criterios de ordenación. III. La instrumentación del espacio rural.

I. El espacio rural como referente conceptual

Destacar la defensa del espacio rural como referente imprescindible de las políticas de desarrollo rural y, por tanto, establecer su categoría de presupuesto conceptual constituye no sólo una vieja demanda en pro de la dignificación del suelo agrario, sino también, y de forma crucial, un presupuesto metodológico de primer orden para afrontar el estudio y desenvolvimiento del moderno derecho agrario.

En efecto, si hay una caracterización que en la actualidad mejor defina la formulación ambigua y compleja que encierra el desarrollo rural esta no es otra que su consideración de política de ordenación integral. Esta caracterización supone, ante todo, un cambio de las perspectivas tradicionales que acompañaban a la anterior orientación de la política agraria, y cuyos principales aspectos podemos concretar de la siguiente forma:

1. Desde la perspectiva competencial el desarrollo rural presenta hoy en día un contorno netamente pluridisciplinar, si se quiere, plurimaterial, que lo aproxima poderosamente a aquellos supuestos donde la titularidad competencial se establece por referencia más bien a las llamadas “políticas de actuación” o “de ordenación” y no a sectores concretos exclusivos o excluyentes en el ámbito competencial. Esto significa, naturalmente desde la salvaguarda de la competencia autonómica en materia de agricultura y ganadería, que la eficacia de las futuras políticas de desarrollo rural van a depender, en gran medida, de la ordenación coordinada de

las diferentes Administraciones y títulos competenciales que puedan entrar en liza, particularmente del entente de competencias en materias tan emblemáticas como dirección y planificación económica, ordenación del territorio y medio ambiente. De suerte que resulta ya imprescindible que tanto a nivel de legislación estatal como autonómica se diseñen los pertinentes mecanismos, órganos y procedimientos que favorezcan los principios de coordinación y colaboración interadministrativa, así como sus respectivos sistemas relacionales.

2. Desde la perspectiva del objeto, o si se prefiere, de los contenidos que presenta el desarrollo rural, su definición como política de ordenación integral viene a remarcar la superación de la dialéctica existente entre la política de estructuras agrarias, propiamente dicha, y los nuevos fines y objetivos que incorpora el desarrollo rural, al concebirlas de un modo global y complementario en la expansión conceptual que se deriva hoy en día de la apuesta por la modernización del sector agrario. Esto implica que si bien es cierto que la política de estructuras agrarias sigue siendo un presupuesto indisociable de cualquier planteamiento serio de modernización y, por ende, de desarrollo rural, también lo es que su consideración no debe entenderse de un modo unidireccional, pues la consolidación del modelo agrario europeo, tal y como viene definido en un contexto de liberalización y globalización de los mercados, requiere que la tradicional apuesta por la productividad y rentabilidad de las explotaciones agrarias se abra estratégicamente a las nuevas demandas y funciones que el sector agrario puede desempeñar en beneficio de los ciudadanos y en el suyo propio; particularmente de cara a la consecución de los objetivos de seguridad y calidad agroalimentaria, de diversificación de la actividad agraria, de preservación del medio ambiente y de atención y valorización de los espacios rurales.

3. En tercer lugar, la definición de desarrollo rural como política de ordenación integral apoya un cambio de la perspectiva política que tradicionalmente ha venido configurando al sector agrario como un sector regresivo de la economía, abonado a medidas de carácter meramente subvencional o compensatorio.

Por el contrario, la moderna orientación del desarrollo rural, de marcada tendencia programática y economicista, como se infiere del reiterado concepto de "multifuncionalidad", abunda en la conveniencia de su consideración de política activa insertada en el marco de los principios rectores de la política social y económica que debe guiar la actuación de los poderes públicos, principalmente en atención a la defensa del equilibrio territorial, a la realización del

principio de solidaridad y, sobre todo, a la articulación de las nuevas funciones y valores sociales que demandan los ciudadanos en el ámbito de las políticas de desarrollo rural.

4. Por último, también hay que destacar que la definición del desarrollo rural como política de ordenación integral, en concordancia con el principio de subsidiariedad, recalca la necesaria descentralización de estas políticas de actuación, de forma que se permita a las Comunidades Autónomas realizar sus políticas agrarias basadas en la especificidad de sus características socioeconómicas y culturales, junto con la participación, cada vez más necesaria, de los Ayuntamientos y demás Entidades Locales en la programación y ejecución de las mismas.

Pues bien, llegados a este punto basta una breve reflexión para alcanzar el acuerdo o la conclusión de que en los diferentes aspectos conceptuales descritos en la moderna configuración del desarrollo rural, la defensa del espacio rural constituye un elemento estructural de primer orden para abordar con seriedad tanto los posibles modelos, como los objetivos y líneas de actuación que hoy en día presenta el desarrollo rural en sus diferentes facetas y perspectivas, pues no en vano el espacio rural hace referencia a un territorio o entorno físico caracterizado no sólo por el predominio de la actividad agraria, sino también por una tradición y valores sociales y culturales plenamente diferenciados del espacio urbano, que lo delimitan como el principal objeto de referencia de las políticas de desarrollo rural. La defensa del espacio rural constituye, por lo tanto, un auténtico presupuesto tanto para la correcta definición de las políticas de desarrollo rural como para la consolidación y desenvolvimiento de sus objetivos y líneas de actuación.

II. La normación del espacio rural: principales criterios de ordenación.

La normación del espacio rural debe constituir un presupuesto necesario de la legislación agraria tanto a nivel estatal como autonómica, pues su actual régimen jurídico bajo el amparo de las legislaciones de ordenación del territorio, de marcado carácter urbanístico, no contemplan la especificidad y especialidad que reviste el espacio rural como concepto nuclear de las políticas de desarrollo rural.

Un breve esquema descriptivo de cómo se puede llevar a cabo esta normación nos conduciría a los siguientes aspectos generales:

1. Desde su ámbito conceptual, la legislación agraria sobre desarrollo rural debería principiar por reconocer entre sus fines el carácter informador de la defensa del espacio rural tanto como elemento estructural en la ordenación del territorio como referente necesario de la planificación y ejecución de las políticas de desarrollo rural. En este sentido, la legislación sobre desarrollo rural, como legislación sectorial aplicable implicaría solamente la valorización del espacio rural como objeto específico de la normación, de forma que se garantice la plena compatibilidad con los aspectos básicos de la legislación del suelo.

2. Respecto de su contenido cabe diferenciar dos aspectos:

a) En primer término, habría que proceder al reconocimiento formal de los nuevos bienes jurídicos protegidos o tutelados por la moderna legislación de desarrollo rural, esto es, a la preservación del suelo rústico en razón de sus valores agrarios o de su potencial incidencia en la conservación y promoción del espacio rural y de su entorno, pues ambos bienes inciden directamente en las políticas de actuación del desarrollo rural.

b) En segundo término, respecto del alcance de la protección dispensada, y, por tanto, de la especificidad y especialidad aludida, se debería contemplar la posible accesibilidad del suelo rústico a la consideración de suelo no urbanizable de especial protección por razón de los valores y bienes anteriormente expuestos. Dicho reconocimiento supondría un auténtico punto de inflexión de cara a la tradicional configuración residual del suelo agrario, es decir, desde su definición urbanística como suelo no apto para el proceso urbanizador.

Por otra parte, dicha accesibilidad a la condición de suelo de especial protección no debería implicar solamente la aplicación analógica de la legislación general del suelo en orden a una protección estrictamente prohibitiva de cualquier otro uso o destino complementario, sino más bien supondría una flexibilización de dicho régimen en atención a la especialidad que reviste dicho espacio de cara a la consecución de las finalidades y objetivos previstos por el desarrollo rural, esto es, se protegería igualmente pero de distinta forma, pues en ocasiones la consideración de especial protección, caso de los valores agrarios en zonas altamente productivas consideradas como estratégicas ya por la Comunidad o los Ayuntamientos, reenviaría a un régimen general de protección con la prohibición de cualquier otra actividad o uso que implique la transformación de su destino agrario, pero en otros supuestos, caso generalmente de las zonas o terrenos especialmente vinculados a los programas de desarrollo rural, la condición de especial protección flexibilizaría su régimen de autorización de cara a

aquellos otros usos o actividades complementarias que resulten legitimadas por las políticas de actuación de desarrollo rural, y cuyo objeto de protección no es tanto el valor productivo de las mismas sino la promoción del espacio y del entorno rural.

3. En relación con las medidas de control, como instrumentos de reforzamiento de la tutela dispensada, sería aconsejable para la pertinente autorización de las actuaciones que revistan un cariz urbanístico o que supongan un cambio de uso, la valoración por el órgano competente de un previo informe de "compatibilidad rural" que valore adecuadamente la solicitud conforme a los principios, objetivos y líneas de actuación dispensado por la legislación de desarrollo rural. Respecto de las construcciones, instalaciones derivadas de obras públicas o de actuaciones o usos de interés público, sería necesario, en todo caso, una evaluación específica de sus respectivos proyectos sobre el medio rural.

III. La instrumentación del espacio rural.

Un ejemplo de instrumentación en la delimitación del suelo rústico de especial protección por razón de sus valores agrarios o de preservación y promoción del espacio rural y de su entorno lo podemos encontrar en el siguiente esquema operativo:

INSTRUMENTO	ÓRGANO	RANGO
Mapa Agrario	Parlamento	Ley
Directrices de Coordinación	Gobierno	Decreto
Instrumentos locales de planeamiento	Ayuntamientos	Ordenanza

Como puede observarse se trata de un sistema escalonado en el que el Parlamento delimita el suelo a proteger y sus modalidades de protección mediante un instrumento con rango de Ley, el Mapa Agrario, en cuya elaboración debe concederse especial atención a la participación de los Ayuntamientos interesados o afectados; el Gobierno posteriormente, puede concretar regímenes jurídicos más detallados que el de la Ley en función de cada zona, mediante las correspondientes Directrices de Coordinación; y, por último, los Ayuntamientos, bien mediante planes especiales, o bien mediante los otros instrumentos de planeamiento en vigor, pueden igualar o superar en extensión territorial o en intensidad la protección establecida por los anteriores instrumentos autonómicos.