

**V**  
**EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL**  
**2007-2013**

## V.1. Aragón, objetivos comunes

La Segunda Conferencia Europea sobre el desarrollo rural<sup>18</sup> celebrada en Salzburgo en 2003, se presentó por la Comisión Europea como una prolongación de la Conferencia de Cork, de 1996, cuyo proceso desembocó en las reformas de la Agenda 2000 que convirtieron al desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC.

La Conferencia de Salzburgo reunió a los principales agentes del desarrollo rural de la UE. Entre estos se encontraban los representantes de los entonces 15 estados miembros de la UE y de los países candidatos a la adhesión junto con representantes de otras instituciones europeas, de las autoridades nacionales y regionales, de la gestión de los programas, de los Grupos Leader, así como de un amplio abanico de asociaciones sectoriales y de ONG, de organismos internacionales, de universidades y de expertos, todos ellos esenciales para el éxito de esta política.

Se celebró en un momento determinante de la política comunitaria a favor de las zonas rurales después de 2006 y en el contexto de la publicación del Tercer Informe sobre la Cohesión, previsto para finales de 2003. La política rural tenía que evolucionar a fin de responder a los nuevos desafíos en una Unión Europea ampliada .

La reflexión sobre la experiencia adquirida en el marco de la aplicación de la programación 2000-2006, permitió extraer lecciones y conclusiones en cuanto al futuro más inmediato, recogidos en la declaración "Plantar la simiente para el futuro rural: por una política a la altura de nuestras ambiciones".

La reciente aprobación del nuevo Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (Feader) confirma la relevancia política del enfoque Leader y lo dota de un instrumento operativo para el período 2007-2013.<sup>19</sup>

El marco normativo y reglamentario para el período próximo es muy detallado. Los programas de desarrollo rural conforman el segundo pilar de la PAC y sus objetivos, actualizados, son los que le asigna el Consejo en el Reglamento del Feader.<sup>20</sup>

Respecto al próximo Programa 2007-2013, el Plan Estratégico Nacional, documento de líneas estratégicas que ha de traducir al ámbito español las Directrices Estratégicas marcadas por la Unión Europea es el documento de referencia para cada estado y posteriormente es el Marco Nacional, el que contiene elementos comunes para los programas regionales: medidas horizontales y criterios generales de carácter piloto. Corresponde a las Comunidades Autónomas elaborar y presentar los Programas Regionales de acuerdo a estos documentos a nivel nacional. Una vez aprobados por la Comisión Europea, los Programas Regionales se ponen en marcha y con ellos las convocatorias a las que acceden los distintos grupos de acción local, con sus programas de desarrollo territoriales.

El Programa de Desarrollo Rural de Aragón (PDR) se ha previsto desarrollar a través de los 4 ejes establecidos por el Reglamento FEADER:

- Eje 1. Mejorar la competitividad del sector agrícola y silvícola.
  - Subeje 1.1.- Mejora del conocimiento y desarrollo del potencial humano.
  - Subeje 1.2.-Reestructuración, desarrollo del potencial físico e innovación.
  - Subeje 1.3.-Mejora de la calidad de los productos agrícolas.

18- "Segunda Conferencia Europea sobre el desarrollo rural, celebrada en Salzburgo", en **Desarrollo Rural. Aragón, ayer, hoy y mañana**. Gobierno de Aragón (2005).

19-20-Extracto del artículo de D. Miguel Vallés Ortiz "La programación del desarrollo rural con la Agenda 2000", en **Desarrollo Rural. Aragón, ayer, hoy, mañana**. Gobierno de Aragón (2005).

- Eje 2. Mejorar el medio ambiente y el entorno rural.  
Subeje 2.1.- Uso sostenible de áreas agrícolas.  
Subeje 2.2.- Uso sostenible de tierras forestales.
- Eje 3. Mejorar la calidad de vida y diversificación de la economía rural.  
Subeje 3.1.-Diversificación de la economía rural.  
Subeje 3.2.-Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
- Eje 4. Aplicación del método Leader.
- Eje 5. Asistencia Técnica.

De acuerdo con la metodología de la OCDE, que ha sido la adoptada por la Comisión Europea de cara a la programación de desarrollo rural periodo 2007-2013, Aragón queda clasificada como Región Significativamente Rural.

Casi el 42% de la población aragonesa vive en municipios rurales (menos de 150 habitantes/Km<sup>2</sup>), lo que supone algo más del 97% del territorio aragonés.

El objetivo principal del PDR de Aragón para este período es "garantizar la sostenibilidad (económica, social y ambiental) de las zonas rurales aragonesas contribuyendo a la vertebración del territorio regional y a frenar los procesos de despoblación y abandono de tierras agrícolas. Se establecen una serie de objetivos finales e intermedios, de acuerdo a los Ejes del Reglamento europeo<sup>21</sup>:

**Eje 1: medidas relativas al capital humano y físico en los sectores de la agricultura, los alimentos y la silvicultura y a los productos de calidad.**

**Objetivo:** Mejorar la competitividad del complejo agroalimentario.

- 1.1. Fomentar el conocimiento y mejorar el capital humano.  
Rejuvenecer los activos agrarios; Mejorar la cualificación de los recursos humanos agrarios; Aumentar la participación de las mujeres en la economía rural; Incrementar el nivel tecnológico y la innovación en el sector agrario y alimentario.
- 1.2. Reestructurar y desarrollar el potencial físico, fomentando la innovación.  
Aumentar la dimensión económica de las explotaciones agrarias; Mejorar la estructura parcelaria de las explotaciones agrarias; Mejorar la renta agraria por ocupado; Fomentar la diversificación productiva agraria; Mejorar la productividad del trabajo del complejo agroalimentario; Aumentar la generación de valor añadido del complejo agroalimentario; Potenciar el asociacionismo agroalimentario; Mejorar la eficiencia del uso del agua; Mejorar la capacidad de defensa contra los riesgos y las catástrofes naturales.
- 1.3. Mejora de la calidad de la producción y de los productos agrícolas.  
Aumentar la producción de calidad diferenciada reglamentariamente reconocida; Apoyar a la adaptación de las explotaciones y producciones a los nuevos estándares y exigencias de calidad

**Eje 2: medidas destinadas a proteger y mejorar los recursos naturales así como a preservar los sistemas agrarios y forestales tradicionales de gran valor medioambiental y los paisajes culturales de las zonas rurales europeas.**

**Objetivo:** Mejorar el entorno natural y el medio ambiente de las zonas rurales.

- 2.1. Fomentar el uso sostenible de las tierras agrícolas

Aumentar la superficie y cabezas de ganado de producción ecológica; Aumentar la superficie destinada a producción integrada; Conservar y mejorar la biodiversidad asociado a los ecosistemas agrarios; Incrementar la compensación de los servicios agrarios de carácter ambiental no remunerados por el mercado; Aumentar la adopción de otros compromisos medioambientales en terrenos forestales; Reducir y valorizar los vertidos y residuos del complejo agroalimentario.

## 2.2. Conservar y valorizar el patrimonio natural.

Mejorar las condiciones de protección, conservación y gestión del entorno natural; Incrementar la superficie forestal de alta calidad ecológica; Conservar y valorizar los sistemas agrarios de Alto Valor Natural; Mejorar la ordenación y capacidad de defensa de los espacios forestales; Mejorar la capacidad de defensa contra riesgos y catástrofes naturales; Mejorar el aprovechamiento de los espacios y recursos forestales; Conservación de la biodiversidad.

## **Eje 3: medidas dirigidas al desarrollo de infraestructuras locales y del capital humano en las zonas rurales para mejorar las condiciones de crecimiento y creación de empleo en todos los sectores, propiciando la diversificación de las actividades económicas.**

**Objetivo:** Aumentar el atractivo socioeconómico de las zonas rurales

### 3.1. Diversificar la economía rural.

Fomentar el desarrollo de otras actividades no agrarias; Fomentar la creación de microempresas; Potenciar el turismo rural

### 3.2. Mejorar calidad de vida

Mejorar las infraestructuras y los servicios básicos de los núcleos rurales; Asegurar y mejorar el acceso de las zonas rurales a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC); Conservar y mejorar el patrimonio rural.

## **Eje 4: desarrollo de las posibilidades de innovación de la gobernanza sobre la base del enfoque local del desarrollo rural y de la aplicación de la metodología LEADER**

**Objetivo:** Fomentar la gobernanza de las zonas rurales

Aplicar el enfoque territorial en las estrategias de desarrollo local; Garantizar la cobertura territorial de los GAL; Mejorar la representatividad, transparencia y eficacia de los GAL; Mejorar la capacidad de dinamización del desarrollo local

En el período anterior (2002-2006) del total de los fondos destinados a Desarrollo Rural (algo más de mil millones: 1.049.358.000 €), 38 millones fueron gestionados por los Grupos Proder, que junto con los casi 77 millones de los Leader Plus hacen que un total de 115 millones hayan sido gestionados por los Grupos de Desarrollo de Aragón (Leader + y Proder), casi un 11% del total.

El 13 de diciembre de 2006, el Ministerio de Agricultura y las Comunidades Autónomas acordaron en la Conferencia Sectorial de Agricultura el reparto de los fondos para desarrollo rural en el período 2007-2013.

Aragón dispondrá de 1.243 millones de euros, lo que supone un incremento del 10% con respecto al período 2002-2006. La aportación europea ha descendido en un 30% (402 millones de euros), que serán compensados por 550 millones de euros del Gobierno de Aragón (un 62% más que el período anterior) y 290 millones de euros del MAPA.

En el período 2007-2013 desaparecerá la distinción entre Grupos Leader Plus y Proder. Los Grupos seleccionados funcionarán bajo principios idénticos y sus programas locales formarán parte del Programa de Desarrollo Rural de cada Comunidad Autónoma <sup>22</sup>.

22- Extracto del artículo de D. Miguel Valls Ortiz "La programación del desarrollo rural con la Agenda 2000", en Desarrollo Rural. Aragón, ayer, hoy, mañana. Gobierno de Aragón (2005).

Para el nuevo período de Programación se prevé la continuidad de los 20 grupos de Aragón. La gestión será según el modelo LEADER, con la gestión directa de los fondos por parte de los Grupos de Acción Local, cuyos programas estarán integrados dentro del Programa de Desarrollo Rural de Aragón, es decir, desaparece la Iniciativa Comunitaria LEADER.

En octubre de 2006 se firma de forma conjunta un documento de consenso sobre la aplicación del método Leader al nuevo Reglamento Feader en Aragón, firmado por la UAGA, el principal sindicato agrario de Aragón, los principales sindicatos obreros UGT y CCOO y la Red Aragonesa de Desarrollo Rural (RADR). Este documento es un hito en el Desarrollo Rural de Aragón, ya que en palabras de el Presidente de la Red Aragonesa de Desarrollo Rural, Manuel Conte, "ha supuesto un paso importante que hemos dado. Cuando diversas organizaciones han visto que la metodología Leader da buenos resultados y ahí están los resultados, como muestra la creación de más de 7.000 empleos en el medio rural en Aragón en el periodo anterior, del 2002 al 2006, y en palabras de los responsables del Gobierno de Aragón, el éxito en la gestión es indudable, eso ha contribuido en que en definitiva se ha esclarecido el tema y vamos a seguir trabajando por lo menos hasta el 2013".

El 19 de marzo de 2007, se firma un convenio entre el Diputación General de Aragón y la Red Aragonesa de Desarrollo Rural, para la apertura de un período de presolicitudes en los distintos territorios, que se completa con el convenio a su vez entre la Red Aragonesa de Desarrollo Rural y los distintos grupos de acción local. Ello permite que los potenciales beneficiarios finales de las ayudas no vean demorados por un tiempo significativo sus proyectos de inversión. Estos trámites, no suponen que se genere derecho a la ayuda, sino que para ello será preciso que se ajuste al Programa del Grupo de Acción Local que se seleccione y apruebe al amparo del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2007/2013. La articulación de este mecanismo pone de relieve el interés de la Administración por la continuidad de las acciones, tal y como expresaba el Consejero de Agricultura, Gonzalo Arguilé, durante la firma del convenio: "estamos obligados a escuchar a los Grupos de Acción Local, a lo promotores. Aunque exista incertidumbre entre el cambio de programas, la iniciativa privada no para. Este convenio con la RADR es para evitar precisamente esa incertidumbre, para no demorar los proyectos de inversión".

Se sigue apostando por el método Leader y todos estos hechos contribuyen a su consolidación. En palabras de Francisco Martínez Arroyo, Subdirector General de Estrategias de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en su intervención en la Asamblea General de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR), en la que se integra Adecuara, celebrada a finales de 2006, "la Comisión cree que el ejemplo de España con LEADER ha sido el que ha permitido que una Iniciativa se convierta en un modelo de gestión aplicable a todo un Reglamento. España debe seguir liderando ese tema".

Estas afirmaciones nos llenan de optimismo, puesto que Aragón ha sido siempre pionero en implementar programas de desarrollo rural. De hecho, finalmente para el Eje 4, correspondiente al enfoque LEADER, el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación ha propuesto la gestión a través de los Grupos de Acción Local con el 10% de la financiación del programa (frente al 5% mínimo que propone la Unión Europea en el Reglamento FEADER), aspecto que ha sido recogido por el Programa de Desarrollo Rural de Aragón.

No obstante las ventajas que procurará el nuevo instrumento, hay que tener en cuenta que el desarrollo rural, aunque componente de la PAC, lo es también, en la realidad, de las políticas de desarrollo regional, por lo que no debe desligarse de éstas y su programación requiere una eficaz coordinación con el resto de actuaciones territoriales, especialmente las referidas a comunicaciones y a servicios a la población como la sanidad, la educación y las infraestructuras sociales <sup>22</sup>.

En este sentido, la futura Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural puede ser un instrumento integrador. La orientación territorial basada en la diferenciación de zonas rurales, con un carácter multisectorial, para un medio rural cada vez más diversificado y con un grado elevado de gobernanza, buscando la concertación entre Administraciones y participación privada, parecen ser las líneas maestras del desarrollo rural. En definitiva, la necesaria integración económica, social y territorial de las zonas rurales: mantener y ampliar la actividad económica, mantener y mejorar el poblamiento y elevar el bienestar social y conservar y recuperar el patrimonio natural y cultural.

## V.2. Territorio Adecuara, el futuro

Previsiblemente, de los ejes del Programa de Desarrollo Rural de Aragón, serán varias las medidas a gestionar por los Grupos de Acción Local:

**1-Formación profesional.** A través de acciones relativas a la información y a la formación profesional, incluida la divulgación de contenidos científicos y prácticas innovadoras, de las personas que trabajan en los sectores agrícola, alimentario y forestal. No incluirá los cursos de preparación o formación que formen parte de programas o sistemas normales de educación agrícola o forestal de la enseñanza secundaria o superior.

**2-Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales.** La ayuda se prestará a favor de las inversiones materiales e inmateriales que mejoren el rendimiento global de la empresa, que afecten a la transformación y/o comercialización de productos agroalimentarios, al desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías.

**3-Diversificación hacia actividades no agrícolas.** El beneficiario será un miembro de la unidad familiar de la explotación.

**4-Ayuda a la creación y desarrollo de microempresas.**

**5-Fomento de actividades turísticas.** Infraestructuras a pequeña escala (centros de información, señalización), infraestructuras recreativas (accesos a zonas naturales, alojamientos de capacidad reducida), desarrollo y/o comercialización de servicios turísticos relacionados con el medio rural.

**6-Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural.** Implantación de servicios básicos, incluidas las actividades culturales y de esparcimiento, para una población rural o un conjunto de poblaciones rurales y las correspondientes infraestructuras a pequeña escala.

**7-Conservación y mejora del patrimonio rural.** Abarcará aspectos como la elaboración de planes de protección y gestión de las zonas Natura 2000 y demás zonas de alto valor natural, acciones de sensibilización a las cuestiones medioambientales e inversiones relacionadas con el mantenimiento, la restauración y la mejora del patrimonio natural, así como el desarrollo de parajes de alto valor natural. Por otra parte podrá incluir estudios e inversiones relativos al mantenimiento, la restauración y la mejora del patrimonio cultural como los rasgos culturales de la población y paisaje rurales.

**8-Formación e información de agentes.** Las actividades formativas podrán cubrir temas técnicos, económicos, de gestión y organización empresarial, en particular asociativa, y aquellos otros que contribuyan a asegurar o mejorar la eficacia de los interesados en su ámbito de actuación (formación en habilidades TIC, micronegocios etc.).

**9-Cooperación interterritorial en Aragón.** Para reforzar las estrategias de desarrollo local, es importante que las áreas rurales afronten cambios similares para poder aprender unos de otros. Por

tanto, la cooperación entre proyectos de los Grupos de Acción Local de diferentes territorios serán elegibles para su apoyo y con temas preferentes como empleo, mujeres, jóvenes, medioambiente.

**10-Funcionamiento del Grupo de Acción Local**, adquisición de capacidades y promoción. La implementación de las estrategias de acción local y otras acciones de los Grupos de Acción Local refuerzan la coherencia territorial y las sinergias entre medidas para el desarrollo de la economía y de la sociedad. Los Grupos de Acción Local y sus socios necesitan información rigurosa, habilidades apropiadas y otros apoyos para realizar sus tareas de forma adecuada.

Las Comarcas de La Jacetania y Alto Gállego presentan una economía relativamente diversificada, en relación con otras zonas más rurales y dependientes de la agricultura y ganadería más tradicionales. Cuentan con espacios naturales protegidos, posibilidades para el esquí y otros deportes e interesante patrimonio cultural con una actividad turística importante, con presencia de industria y de producción de energía. Jaca y Sabiñánigo son los centros administrativos y funcionales que organizan el territorio. Concentran la administración, el comercio, los servicios sanitarios, educativos, culturales... Por población, el núcleo de Jaca (no el municipio) pasa de los 10.000 habitantes, lo que a efectos estadísticos le convierte en ciudad. Sabiñánigo, con 8.000 igualmente adquiere una funcionalidad urbana con respecto a su entorno. Además hay una serie de localidades intermedias entre 1.200 y 500 habitantes que acaban de estructurar el sistema poblacional.

Sin embargo, ya hemos visto en el análisis inicial un cierto desequilibrio territorial, con zonas más claramente desfavorecidas: Los Valles, Alta Zaragoza, Canal de Berdún, Zona meridional: Guarguera, Gállego aguas debajo de Sabiñánigo, la zona meridional de Oroel. En estas áreas algunos indicadores como los de la población están “en rojo”. Son áreas con un mayor grado de ruralidad: menor densidad y pérdida de población, predominio de las actividades agrícolas y ganaderas, menor diversificación de la economía.

Uno de los objetivos es evitar el desmantelamiento de la estructura básica productiva, con el mantenimiento de una base de activos en las actividades agroganaderas, donde adquiere importancia temas como el reemplazo generacional. El otro objetivo es favorecer la diversificación de las actividades y los complementos de economía que permitan el mantenimiento y la fijación de la población en los pueblos más pequeños.

El alto valor ambiental de gran parte de nuestro territorio se puede considerar como un rasgo definitorio del mismo. Por una parte es un activo, un recurso de futuro. Por otra puede ser un condicionante para el desarrollo de actividades socioeconómicas. Es un aspecto que tiene cada vez mayor importancia en la planificación sobre el territorio y máxime cuando previsiblemente en un futuro próximo se incrementarán los espacios protegidos. En este sentido es especialmente relevante el ejemplo de Los Valles, con la reciente declaración del Parque Natural de Los Valles Occidentales, tras un largo proceso de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Todos estos aspectos ayudan a dibujar las líneas de la estrategia de Adecuara. En un futuro inmediato tendremos en marcha el Programa de Desarrollo Rural Leader (2007-2013), en el que se plantean objetivos sectoriales (microempresas, agroalimentación, patrimonio...), bajo un objetivo último, como es la búsqueda del equilibrio territorial.

De hecho en estas comarcas confluyen o lo van a hacer distintos planes sectoriales de dinamización turística, en los valles más turísticos en el pasado y actualmente con el Plan de Desarrollo Turístico y Sostenibilidad en La Jacetania o las actuaciones ligadas al Parque Cultural de San Juan de la Peña. También se desarrollan planes territoriales como el plan de apoyo a las actividades socioeconómicas ligado al Parque Natural de los Valles o al embalse de Yesa.

El reto es conjugar todas las inversiones de forma que contribuyan al desarrollo equilibrado tanto de los sectores como del territorio.

A lo largo de estos cuatro años de Programa PRODER podemos decir que no se ha hecho más que sembrar, conscientes de que cuando estamos hablando de Desarrollo Rural y especialmente del sector agroalimentario de calidad, es necesario hablar de resultados a medio y largo plazo.

Creemos que uno de los ejes en el que seguir apostando es precisamente ese incipiente sector agroalimentario de calidad, porque la actividad artesano-industrial favorece la diversificación del conjunto de actividades económicas, generando sinergias que potencian otros sectores, tanto del primario, agricultura y ganadería, como del terciario, el turismo y comercio, de la mano de la tendencia creciente a la valoración de los productos de calidad. Tanto en el Reglamento Feader como en las estrategias seguidas desde el Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón se sigue apoyando el aumento del valor añadido de productos agrícolas y forestales. Tal y como se ha señalado, la actividad agroalimentaria es muy reducida en nuestro territorio, pero en general, y los proyectos agroalimentarios Proder así lo han evidenciado, están muy ligadas al sector agroganadero y tienen la cualidad de localizarse en las poblaciones más pequeñas o ligadas a las explotaciones ganaderas. Creemos que puede ser una línea que es un potencial en relación con el turismo. Estamos a punto de perder la “cultura” de la elaboración tradicional de alimentos de calidad. Las pocas iniciativas que van surgiendo necesitan de apoyo, porque en ocasiones pueden tener un cierto efecto de “arrastre” o desencadenante, aunque limitado.

El apoyo a las microempresas, el impulso del espíritu empresarial entre mujeres y jóvenes, la formación específica y las nuevas tecnologías, son otras de las líneas que se han visto efectivas y que siguen siendo necesarias en el desarrollo del futuro programa. Consideramos importante el mantenimiento y fomento de la actividad industrial y de comercio, porque en general crea empleo de calidad.

Otra de las medidas que tienen continuidad es el fomento de las actividades turísticas, de forma que Adecuara deberá establecer una estrategia de cara a las actuaciones en este sector, para primar una iniciativa turística de calidad y equilibradora del territorio. El reto está en integrar otros espacios y localidades, en el circuito del visitante, diversificar los productos turísticos, mejorar la calidad y crear productos específicos entorno al turismo rural, equipando con infraestructuras adecuadas allí donde se detecten carencias.

La conservación y mejora del patrimonio rural, tanto natural como cultural es otra de las líneas de actuación en las que Adecuara quiere seguir trabajando, así como en los servicios básicos para la economía y la población rural, sectores que pueden verse beneficiados y que realmente son necesarios para la supervivencia de nuestros pueblos.

Finalmente aspectos como la dinamización del sistema participativo en el propio grupo o la continuidad en la colaboración con entidades y asociaciones locales forman parte de las líneas a seguir, así como buscar la continuidad y nuevas iniciativas en el campo de los proyectos de cooperación con otros grupos de Aragón y con territorios transfronterizos, que supongan un enriquecimiento e intercambio de experiencias para nuestro territorio.

Son alternativas reales en un futuro próximo, en el que desde luego nos gustaría seguir estando ahí, prestando nuestro apoyo, con el bagaje y la experiencia acumulada de estos años de trabajo y las nuevas posibilidades que día a día estamos construyendo entre todos.

Porque realmente creemos que el mundo rural necesita iniciativas económicamente viables, con repercusiones sociales relevantes y positivas y que sean respetuosas con los recursos naturales y el medio ambiente.