

*Hacia un mayor intervencionismo
y direccionalidad en las políticas
de desarrollo rural: el ejemplo vasco
(España)*



Juan Cruz Alberdi Collantes
Universidad del País Vasco, España

DOI: 10.4422/ager.2023.01

ager

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

***Hacia un mayor intervencionismo y direccionalidad en las políticas de desarrollo rural:
el ejemplo vasco (España)***

Ideas clave:

1. Hay comunidades rurales que, no perdiendo población, están desestructuradas.
2. El modelo actual de desarrollo rural está agotado.
3. Las nuevas propuestas son más direccionalistas y menos participativas.
4. Al no implicar a la población local, no se prevén unos resultados significativos.

Resumen: Son muchas las comunidades rurales que se enfrentan a un nuevo contexto marcado por la despoblación, hasta el punto de situarlas al borde de su abandono. Otras, por razones diferentes, también afrontan un proceso de desestructuración. Las zonas rurales vascas quedan a expensas de un medio urbano que aporta a estos territorios una función exclusivamente residencial. La aprobación de la nueva ley de desarrollo rural se encuadra en la necesidad de aplicar un modelo de intervención que tenga en cuenta la situación que atraviesa. La investigación persigue el objetivo de valorar la conveniencia del modelo elegido. La principal novedad estriba en el modelo de gobernanza público-privada que propone. Su responsabilidad recae en un ente público, HAZI. La nueva ley premia la agilidad, intervención y utilidad sobre otros criterios como participación, cogobernanza o direccionalidad partiendo de la base. Agentes locales e investigadores consideran que la ley de desarrollo rural del País Vasco supone un retroceso respecto al marco legal anterior, al dejar en evidencia la desconfianza sobre unos agentes rurales a los que se les impone la función de impulsar políticas establecidas de arriba abajo.

Palabras clave: Desarrollo rural, cogobernanza, política agraria, País Vasco.

***Towards Greater Interventionism and Directionality in Rural Development Policies:
The Basque Example (Spain)***

Highlights:

1. Rural communities disestablishment despite maintaining population
2. Exhaustion of the current framework for rural development
3. Bet on more directional and less participatory proposals
4. They are not shared or assumed decisions, they are not expected to be implemented

Abstract: Many rural communities are facing a new context marked by depopulation, being close to abandonment. Others, for different reasons, are also facing a process of disestablishment. The Basque rural areas are at the expense of an urban environment that gives preferently residential function. The approval of the new rural development law is part of the need to apply an intervention model that takes into account the current situation. The research pursues the objective of assessing the convenience of the

chosen model. The main novelty lies in the public-private governance model that it proposes. Its responsibility falls to a public entity, HAZI. The new law rewards agility, intervention, and usefulness over other criteria such as participation, cogovernance or directionality starting from the base. Local agents and investigators consider that the rural development law of the Basque Country represents a setback with respect to the previous legal framework, by revealing the distrust of rural agents who are imposed the function of promoting policies established from top to bottom.

Keywords: Rural development, cogovernance, agrarian policy, Basque Country.

Enviado: 30 de junio de 2022
Devuelto para revisión: 1 de diciembre de 2022
Aceptado: 16 de diciembre de 2022

Cómo citar este artículo: Alberdi, J. C. (2023). Hacia un mayor intervencionismo y direccionalidad en las políticas de desarrollo rural: el ejemplo vasco (España). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, (37), 5-38 <https://doi.org/10.4422/ager.2023.01>

Juan Cruz Alberdi Collantes. <https://orcid.org/0000-0002-1109-4925>
Correo electrónico: alberdi.juancruz@gmail.com

1. Introducción y objetivo de la investigación

Tras varias décadas de cierta estabilidad, los últimos años del recién estrenado milenio apuntan a un nuevo contexto en muchas zonas rurales de España. Este escenario viene marcado por la pérdida de población, acelerando ahora un proceso de despoblación y dejando muchas de estas zonas al borde de su abandono.

Las políticas implementadas no han sido válidas para hacer frente a un déficit poblacional ya endémico. Dirigidas desde la Unión Europea, Collantes (2021) apunta a dos razonamientos para justificar esta situación. El primero, hace referencia a que la cuestión rural ha recibido una financiación escasa, poco proporcionada en relación con la magnitud del desafío que suponía el fortalecimiento económico y social de las comunidades rurales. El segundo, a que se ha tratado de un enfoque mal diseñado, en el que las ayudas a los agricultores han absorbido la mayor parte de las acciones, mientras aquellas que más podían beneficiar a capas más amplias de la sociedad rural, como las orientadas al fomento de la diversificación económica o la mejora de la calidad de vida, han quedado relegadas a un segundo plano.

El País Vasco es participe de la situación descrita, pero sólo relativamente. En este territorio hay concejos en peligro de despoblamiento, pero son los menos (Terreros, 2019; Porcal, 2021). La mejora de las infraestructuras ha reducido la distancia con la cabecera comarcal y el espacio urbano, los municipios rurales han crecido

en población, las cifras de desempleo son reducidas y sus habitantes cuentan con ofertas laborales en la proximidad.

Sin embargo, en este acercamiento las comunidades rurales han quedado muy desestructuradas. La dependencia del medio urbano es muy elevada, faltan servicios públicos y privados, el comercio que pervivía ha cerrado, no quedan agricultores y la vida social de muchos concejos rurales ha desaparecido. El resultado es un medio social muy atenuado a favor de un espacio dormitorio, de baja densidad, con un proceso de desestructuración rural muy rápido acelerado estas dos últimas décadas (Ainz y González, 2016)

El origen de la nueva ley de desarrollo rural del País Vasco (LDR), aprobada en mayo de 2022, hemos de encuadrarlo en la preocupación que genera la desestructuración de su medio, un documento con el que este territorio pretende adecuar su estructura organizativa a los nuevos retos y demandas a los que se enfrenta ahora su medio rural.

La materialización de la propuesta se fundamenta en la necesidad de reforzar la coordinación entre los diferentes departamentos que pueden intervenir en el desarrollo rural. Aspira a ser ágil y práctica, y para ello propone, mediante objetivos, direccionar una política en la que todas las estructuras con capacidad de actuación se alineen en su consecución, desde las comunitarias hasta las comarcales.

El País Vasco ya contaba con un marco legal anterior, aprobado en 1998, cuyo objeto era el de definir los objetivos que debían orientar las actuaciones de las administraciones públicas en materia de desarrollo rural. Ese modelo es ahora, al menos parcialmente, descartado para primar un patrón que nace con el objeto de ser más operativo y, aunque no sea reconocido abiertamente, más intervencionista. ¿Es una decisión adecuada?

El objetivo prioritario de esta investigación es, precisamente, valorar la conveniencia de la decisión tomada. Ello requiere responder a toda una serie de interrogantes que agrupamos en tres categorías diferenciadas:

1. En función del territorio en estudio, ¿se enfrenta realmente el País Vasco a nuevos retos y necesidades que justifiquen un cambio legislativo?, ¿se justifica la implementación de una nueva gobernanza como medio de hacer frente a los desafíos que ha de afrontar ahora este medio?, ¿es una propuesta compartida por la sociedad rural vasca?
2. Respecto al patrón legislativo y de gobernanza elegido, ¿es un modelo que aborda realmente las necesidades del medio rural?, ¿propone un sistema de organización novedoso o es una continuación de una estructura anterior

que, por falta de impulso, no funcionó?, ¿es un modelo participativo, que cumple con la filosofía de cogobernanza propuesta desde la Unión Europea?

3. En relación a la extensión del modelo propuesto a otras comunidades o territorios, ¿responde el medio rural a una realidad más extensa o es más bien un modelo propio de espacios sometidos a fuerte presión urbana?, ¿son adecuadas las propuestas de mayor agilidad para otros territorios?, ¿es adecuado el papel aportado a los entes locales en este documento para otros territorios?

Solventar estas cuestiones contribuirá a valorar la conveniencia del modelo de intervención planteado en un momento en el que la política de desarrollo del medio rural está necesitada de propuestas de intervención y de gobernanza novedosas.

2. *Estado de la cuestión*

La discusión sobre el modelo de desarrollo que ha de guiar al País Vasco los próximos años se enmarca en un doble debate. Por un lado, en la problemática originada por el envejecimiento y la pérdida de población de muchas regiones españolas. Por otro, en la desestructuración que un territorio rural próximo al medio urbano está sufriendo.

2.1. *La experiencia en desarrollo rural en España como modo de proceder*

El éxodo rural-urbano fue la principal razón de la contracción demográfica de las zonas rurales, aunque desde finales del siglo XX, como señalan Pinilla y Sáez (2021) ha sido el crecimiento natural negativo el que más importancia ha tenido en ella. Como consecuencia del abandono del medio rural por contingentes tan importantes de personas situadas en las edades reproductivas, especialmente mujeres, estos territorios han alcanzado un grado de envejecimiento muy superior al ya de por sí habitualmente elevado en los países desarrollados. Los crecimientos vegetativos negativos han conducido, aun en ausencia de migraciones de salida importantes, a que continuara la dinámica de descenso de la población en muchas zonas rurales.

La problemática originada por la despoblación e, incluso, por la supervivencia de los espacios rurales, no está pasando desapercibida (Collantes, 2020; Moyano, 2020). En la actualidad existe un intenso debate, político y social, sobre las políticas que deben desarrollarse frente a los desequilibrios territoriales y, en especial, frente a la despoblación rural. La pérdida del capital humano de los más emprendedores les resta dinamismo y las decisiones de inversión o emprendimiento se ven reducidas como consecuencia de las bajas expectativas existentes (Pinilla y Sáez, 2021). El declive demográfico contribuye al declive económico de estos territorios.

Siendo conscientes de las dificultades, son muchas las investigaciones que tratan de aportar su granito de arena en la consecución de políticas de actuación que permitan hacer frente a la desestructuración de muchos de los espacios rurales españoles. Aun a costa de simplificar demasiado, recogemos a continuación aquellos aspectos que la mayoría de los investigadores consideran indispensables para guiar la intervención en el progreso de los territorios rurales españoles, entre los que destacamos las aportaciones de Valeroa y López (2019), Cejudo y Navarro (2019), Salas y Ros (2021) y especialmente válidas para obtener una visión global monografías que han recogido desde distintas ópticas la visión de diferentes investigadores (López y Pinilla, 2021).

- Estrategia conjunta y equilibrada y desde una perspectiva territorial. Abordar las políticas de desarrollo rural con conocimiento de causa, con una mentalidad abierta, proponiendo planteamientos que sean holísticos, integrales e interdisciplinarios, es decir, que estén enfocados desde tres perspectivas complementarias: económica, política y socio-comunitaria.
- La variable principal de la estrategia: promover la competitividad de los territorios. Ha de ser transversal y dirigida a impulsar el talento y el compromiso colectivo. Se propone primar la cultura creativa, emprendedora, inclusiva y apoyada en una atmósfera local.
- Beneficiario de la estrategia, la población local. Las políticas han de estar dirigidas a las personas, primando el arraigo, la vinculación con la comunidad, la pertenencia y promoviendo un sentimiento de participación y compromiso. Los investigadores apuestan claramente por impulsar un enfoque ascendente.
- La construcción de capital social y relacional ha de ser un referente primordial. Construir espacios de encuentro, tomar decisiones colectivas, impulsar una cultura crítica y participativa con una mirada enraizada en el territorio. Estas acciones han de estar facilitadas por las instituciones públicas, que han de contribuir a invertir más en personas y equipos.

- Apoyarse en el marco institucional vigente, dando principal relieve a los órganos y agencias de desarrollo local como principales referentes participativos y concededores del territorio. En este sentido algunos investigadores apuntan la conveniencia de no arrinconar el enfoque Leader, programa que ha sido capaz de crear una red de acción local.

Los Grupos de Acción Local (GAL) adquieren un lugar prioritario en el diseño de las políticas de promoción rural, especialmente desde la puesta en marcha de la iniciativa Leader como experiencia piloto de estrategias locales en zonas rurales para integrar a los interlocutores sociales del territorio en una estructura organizativa encargada del diseño, impulso y gestión de los programas de desarrollo (Tolón y Lastra, 2009).

La configuración de los GAL obligó a trabajar de forma mancomunada a municipios que con anterioridad nunca habían colaborado y a compartir planteamientos con empresarios y otras fuerzas sociales. Los nuevos programas, al incluir nuevas temáticas, abrieron una perspectiva más amplia y consiguieron aglutinar a agentes sociales más allá de los propios de los medios agrarios.

No todos los aspectos desarrollados dieron los frutos esperados. Son varios los errores que diferentes investigadores apuntan como propios de la dinámica de desarrollo rural iniciada (Esparcia et al., 2000; Rosell y Viladomiu, 2013), entre los que destacan la dependencia económica hacia recursos externos de otras administraciones, el riesgo de que las estrategias de desarrollo local acaben cayendo en el clientelismo político, el proceder a un reparto territorial equitativo de las ayudas por la necesidad de complacer a todos los municipios, o la de convertirse en grupos-ventanilla frente a grupos-animadores como consecuencia de primar la vertiente de reparto de ayudas.

En un contexto como el actual, en el que se plantea la propia supervivencia de muchos de los espacios rurales producto de la despoblación, surge la cuestión sobre el papel que pueden jugar el desarrollo rural en general, y los GAL en particular, en el diseño e implementación de políticas eficaces para las áreas rurales aquejadas de procesos de desdoblamiento intensos y con consecuencias sociales, económicas y territoriales especialmente graves. Es evidente que estos grupos deben de ir más allá que el mero reparto de las ayudas, deben jugar un papel mucho más activo (Nieto y Cárdenas, 2015; Esparcia et al., 2016; Sáez, 2021).

Con todas sus limitaciones y problemas, se ha creado durante estas décadas una red de GAL que debería seguir cumpliendo el importante papel de guiar a las administraciones en la definición de estrategias comarcales de desarrollo, como bien apuntan la mayoría de los investigadores. Por desgracia, la nueva generación de políticas que está tomando forma en España parece prescindir de este legado. Las nuevas políticas

nacionales parecen ignorar la escala comarcal como ámbito de actuación y a los GAL como socios para la cogobernanza del desarrollo rural (Collantes, 2021).

2.2. Desestructuración territorial y un modelo de promoción rural fallido, en el origen de la nueva LDR del País Vasco

A lo largo del año 2021 se ha procedido a realizar la Evaluación de los Programas de Desarrollo Rural Comarcales del periodo 2015-2020, trabajo realizado por CDI Consultores, con la participación de las Asociaciones de Desarrollo Rural (ADR), Gobierno Vasco, Diputaciones y HAZI, entidad jurídica dependiente del Gobierno Vasco. En dicha evaluación se realiza un estudio del contexto socioeconómico de las zonas rurales del País Vasco, comarca por comarca, con el objeto de conocer sus principales características en términos de demografía, actividad económica, empleo y servicios a la población.

Los indicadores poblacionales revelan una evolución similar a la observada en el conjunto del territorio o, incluso, algo más positiva (mayor crecimiento, menor envejecimiento...). Los socioeconómicos, como la renta personal, la tasa de empleo, el desempleo e incluso la distribución del empleo por sectores económicos, muestran unos resultados y evolución similares a los del País Vasco. Otros estudios, centrados en los municipios de menor población, confirman los resultados obtenidos (Gaindegia, 2018).

La dicotomía que a menudo se establece entre medio rural y urbano queda diluida en el caso vasco. El habitante rural participa de una dinámica común en la que la situación que atraviesa la cabecera comarcal o la ciudad irradia a su territorio inmediato. El medio rural vasco se diferencia del urbano por estar organizado por un poblamiento disperso o en pequeños núcleos rurales, pero ni la dinámica poblacional, ni el empleo, ni la renta personal muestran diferencias significativas. Se vive en el campo, pero se trabaja en la ciudad. Estamos, por tanto, ante un medio rural peculiar, un espacio en el que la influencia de la ciudad es palpable en todo su territorio.

A propósito de la presentación del Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural, la Federación de ADR de Euskadi, Meneko (2021), recoge otra visión sobre la situación que atraviesan estos territorios. Les preocupa la desagrarización que se está produciendo en todas las comarcas, mientras las políticas y actuaciones orientadas al medio rural se han realizado desde un punto de vista urbano. El enfoque sobre la ordenación urbana no ha permitido que el medio rural pueda desarrollarse de forma equilibrada, que las nuevas generaciones se asienten en él y los jóvenes del medio rural, simple-

mente, se van a la ciudad, situación compartida también en otros territorios (Jiménez, 2014; Molinero, 2016).

Solicitan una visión más amplia y equilibrada del medio rural: promoción de explotaciones, políticas y ayudas para la restauración y gestión sostenible de los bosques, abastecimiento de infraestructuras, desarrollo de la política de vivienda, facilitar el cuidado de las personas mayores, proponer actividades que puedan facilitar la movilidad, etc. Consideran que el medio rural exige un proyecto integral, capaz de adaptarse a las características de cada ámbito.

Las ADR, sin embargo, eran el instrumento sobre el que pilotaba buena parte de la responsabilidad del desarrollo rural del País Vasco de 1998, una vez que el Gobierno Vasco y las Diputaciones deciden llevar adelante una política de desarrollo específica para las zonas rurales y fundamentada en las posibilidades y responsabilidades que cada administración tenía (Malagón, 2012; Galdós y Ruiz, 2016).

Dos décadas después del inicio de los primeros programas de desarrollo rural ni se ha conseguido implicar a administraciones ni departamentos diferentes del ámbito agrario, ni las entidades de colaboración e intervención diseñadas han iniciado su andadura. Permanece el interés y la ayuda económica de la administración sectorial, la organización comarcal, la coordinación territorial (HAZI) y los Planes de Desarrollo Rural, pero la coordinación interadministrativa no se ha iniciado y la implicación departamental no ha avanzado.

3. Metodología: informes, experiencias y opiniones informales como métodos para valorar la conveniencia de un modelo

La gestación de un nuevo patrón no surge de manera espontánea. Está precedido de estudios, presentaciones, aportaciones, comparencias, alegaciones... en los que diferentes agentes aportan su visión sobre cómo ha de ser el desarrollo rural, analizan los aspectos que ha de abordar, proponen modelos de intervención y critican y completan las propuestas oficiales. Es un momento rico en aportaciones que, sin embargo, rara vez se publican.

Las fuentes preferentes de esta investigación van a ser informaciones no publicadas, como actas, resúmenes de comparecencias, presentaciones... a las que hemos acudido y/o que diferentes participantes nos han remitido para ejercer la evaluación realizada en este trabajo. La mayoría cuenta con un enlace y pueden ser consultadas. Las que no tienen esta opción pueden ser solicitadas al autor de la investigación. Resaltamos las siguientes:

- Valoraciones individuales, preferentemente comparecencias realizadas en el Parlamento Vasco por agentes sectoriales, entre otras, las realizadas por representantes sectoriales y sindicatos agrarios, miembros de corporaciones locales y gerentes y presidentes de ADR.
- Presentaciones a agentes rurales. La propuesta legal, antes de iniciar su proceso parlamentario, fue expuesta por parte de los responsables sectoriales a un amplio espectro de agentes que trabajan en el medio rural.
- Valoraciones de las ADR. Se reúnen en varias ocasiones y consensuan un documento de alegaciones que remiten al Gobierno Vasco y que se cita como informe Meneko, al que incorporan un estudio jurídico propio y otro más realizado por secretarios de entidades locales participantes (Garmendia, 2021).
- Evaluación de los PDR comarcales. Cada comarca evalúa anualmente su plan de desarrollo rural y cada cinco años se realiza una valoración global, en la que se exponen los resultados principales obtenidos por cada ADR y para el conjunto del medio rural vasco.
- Plan Estratégico PAC Euskadi (2023-2027), contraste con las ADR. El documento es interno, no publicado, y es un ejercicio de intenciones respecto al futuro funcionamiento del programa Leader.

No son estas, sin embargo, las únicas fuentes utilizadas, pero es a través de estas fuentes no publicadas cómo podemos responder a muchos de los interrogantes planteados. La valoración de los PDR recoge los retos actuales que afronta el medio rural vasco, las aportaciones individuales de agentes rurales prioritarios dejan entrever el carácter compartido de la propuesta legal, los estudios legislativos inciden en el carácter de cogobernanza del proyecto, las actas de las reuniones de las ADR muestran el grado de conformidad con el papel que se les aporta a los entes locales en las nuevas políticas rurales...

Si la consulta a fuentes no publicadas es la vía preferente para obtener información, el contraste con los agentes de desarrollo rural (especialmente los responsa-

bles de las ADR) es la metodología priorizada para valorarla. El cotejo surge de la entrevista informal, no estructurada, de una relación de confianza y un conocimiento de causa adquirido durante años, de acostumbrar a compartir información y a solicitar opinión (Folgueiras, 2016).

No pretendemos considerar nuestra aportación como verdad absoluta. Nuestras reflexiones pueden y deben ser cuestionadas, aunque ello no quita fundamento ni sistematicidad a nuestra investigación. Aquí se intenta poner de manifiesto un tipo de interpretación y de análisis sobre la propuesta de un nuevo modelo de actuación y la metodología a través de la que elegimos indagar sobre él, comprenderlo e interpretarlo, como parte de un proceso para construir conocimiento serio y riguroso.

4. Resultados de la investigación

4.1. Punto de partida: por qué una nueva ley

Proponer un nuevo modelo de desarrollo rural, habiendo un patrón en marcha, deja entrever que el marco legal establecido ya no es adecuado a la nueva realidad. Esta falta de adecuación suele ser consecuencia de un desfase entre la situación actual y la del momento de su aprobación.

A esta realidad parece atender la aprobación del nuevo documento legal por parte del Gobierno Vasco, puesto que en su justificación apunta transformaciones importantes y nuevas tendencias que afectan de lleno al medio rural y a su interacción con el medio urbano, principalmente alteraciones socioeconómicas y políticas. Entre las primeras se subrayan razonamientos de tres índoles preferentes como novedosos: progresiva desagrarización del territorio; desarrollo urbanístico e intensificación de los flujos poblacionales; creciente apoyo al emprendimiento y la innovación gracias al desarrollo de las TIC en el medio rural. Y entre las relacionadas con los cambios en el enfoque político destacan la estabilidad del segundo pilar de la PAC, los programas Leader y el trabajo en red entre los GAL.

Es en otras fuentes, especialmente presentaciones dirigidas por los responsables autonómicos a los agentes rurales, donde se realizan otras observaciones, que completan las relacionadas con las imputadas a la nueva realidad. De todas ellas destacamos dos afirmaciones:

1. Reconocimiento explícito de que algunos de los planteamientos previstos en la Ley de 1998 no han funcionado como preveían, en general, la implicación de departamentos y entramados públicos ajenos al sector agrario.
2. Evolución heterogénea en sus funciones de las distintas ADR, con un sesgo excesivamente agrario ligado al desarrollo rural de muchas de ellas.

Las dos afirmaciones suponen una crítica velada a la labor de las dos herramientas preferentes de las que la anterior Ley se valía, la coordinación interdepartamental y la labor de las ADR como instrumentos materializadores de la misma. Unos grupos que, tal y como señalan los responsables políticos, no han sabido adaptarse a las exigencias que un medio rural cada vez menos agrario requería.

Describimos a continuación de manera resumida los principales hitos que marca la LDR, recopilados en función de sus objetivos, zonificación, instrumentos de actuación y modelo de gobernanza, y que resumimos en tres tablas.

Tabla 1.
Objetivos de la Ley de Desarrollo Rural

En el ámbito de la preservación del espacio rural

- I. Ordenación territorial conforme a un modelo que evite despoblación.
- II. La sostenibilidad y multifuncionalidad del sector agroforestal.
- III. La preservación del medio natural desde una visión rural que compagine la conservación con aprovechamiento y disfrute de este entorno por la sociedad.

En el ámbito del fomento y la diversificación de la actividad económica

- IV. Fomento del emprendimiento endógeno con nuevos escenarios ligados a la innovación, especialmente en contextos digitales y de economía social y circular.
- V. Creación de empresas en nichos que presentan potencial de crecimiento: turismo, industria alimentaria, gastronomía, energías renovables...

En el ámbito de la mejora del bienestar y freno a la despoblación

- VI. La mejora de las infraestructuras, servicios y equipamientos públicos
- VII. El uso de las TIC como vía para mejorar la calidad de vida y el trabajo, así como para mitigar el aislamiento.
- VIII. Acceso a la vivienda desde un urbanismo respetuoso con las características socioeconómicas, paisajísticas y medioambientales de cada zona.
- IX. La preservación del patrimonio, tanto material como inmaterial.
- X. La incorporación de la innovación como herramienta de transformación.

Tabla 2.
Propuesta de tipología de zonas rurales según la Ley de Desarrollo Rural

- a) **Zonas rurales periurbanas I:** comprenden las zonas rurales enclavadas en el área metropolitana de las capitales de los tres Territorios Históricos.
- b) **Zonas rurales periurbanas II:** comprenden las zonas rurales más cercanas y con mayor interacción con otros núcleos urbanos intermedios.
- c) **Zonas rurales litorales:** comprenden las zonas rurales, no periurbanas, más cercanas al litoral marítimo, en las que tanto el sector pesquero como el turístico ejercen de motores económicos.
- d) **Zonas rurales agrarias competitivas:** comprenden las zonas rurales, distintas a las anteriores, con un buen nivel de desarrollo basado en el sector agroalimentario.
- e) **Zonas rurales desfavorecidas:** comprenden las zonas rurales, distintas a las anteriores, con mayores déficits estructurales. Serían las zonas de mayor ruralidad.
- f) **Zonas rurales intermedias:** comprenden las zonas rurales restantes no contempladas en las categorías anteriores.

Tabla 3.
Instrumentos de Planificación de la LDR

<i>PDT - Programas de Desarrollo Territorial (7 años).</i>
Son los instrumentos que guiarán la acción política institucional de Gobierno y Diputaciones y regularán las acciones del resto de instrumentos.
Recogerán políticas, objetivos sectoriales y ejes de actuación orientados al desarrollo socioeconómico de cada zona rural y se realizará uno por cada objetivo
<i>PCDR - Programas Comarcales de Desarrollo Rural.</i>
Supondrán la plasmación y ejecución de los ejes de actuación prioritarios señalados en los PDT. Su realización correrá a cargo de HAZI.
La metodología y los procedimientos estarán sustentados en la participación y contribución de los principales agentes públicos y privados representativos.
Las acciones para ejecutar derivadas de las líneas de actuación contempladas en los PCDR se concretarán en planes de gestión anuales, a elaborar por cada unidad comarcal
<i>PDL - Planes de Desarrollo Local.</i>
Los ayuntamientos de los municipios catalogados como rurales podrán elaborar, con carácter voluntario, planes específicos que recojan los objetivos estratégicos previstos.
Deberán ser validados por la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural.
Fuente: Anteproyecto de LDR del País Vasco, 2021.

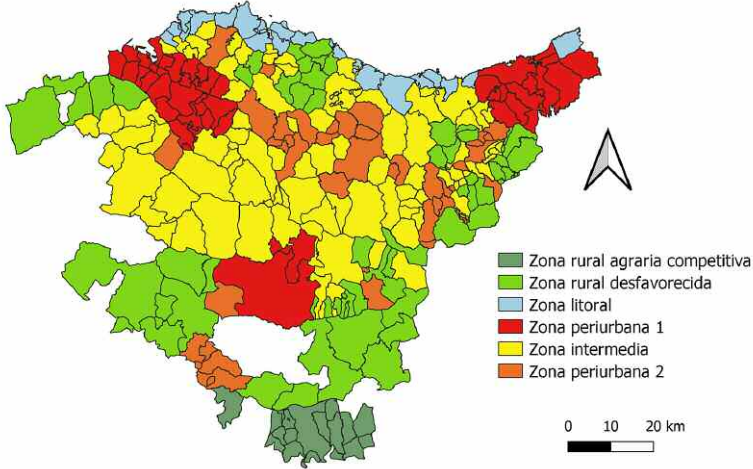
La gobernanza propuesta se apoya en un órgano de coordinación prioritario, la Comisión de Política Agraria y Alimentaria y de Desarrollo Rural, responsable de la coordinación, impulso, ejecución y supervisión de actuaciones estratégicas sectoriales emanadas de Gobierno Vasco y Diputaciones Forales.

La gobernanza público-privada local queda en manos de LURRALDE, dependiente de HAZI, y que firmará convenios de colaboración con las ADR. Entre las ventajas de LURRALDE se resalta favorecer el trabajo coordinado, bajo los mismos parámetros de gestión en todas las comarcas, interactuar con otras organizaciones implicadas en el desarrollo territorial e intensificar la captación e impulso de proyectos. Pretende garantizar un enfoque *bottom-up* más independiente, a través de mesas de trabajo, nuevos grupos de acción local... y liberar a los ayuntamientos y socios de la financiación de las ADR.

Analizando las aportaciones de la LDR, en comparación con la anterior, observamos que básicamente repite objetivos. La anterior norma promovía la consecución de fines de carácter genérico, como la necesidad de fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad del conjunto de su medio rural, preservar sus señas de identidad, incrementar la competitividad de sus empresas y estructuras económicas, integrar las normas y actuaciones de las diferentes administraciones y entidades públicas que afecten al desarrollo de las zonas rurales, y mantener el protagonismo de su desarrollo en su población. La nueva norma actualiza conceptos, especialmente los relacionados con la digitalización de la sociedad, pero no incorpora nuevos objetivos, que se van repitiendo año tras año y programa tras programa (Alberdi, 2016).

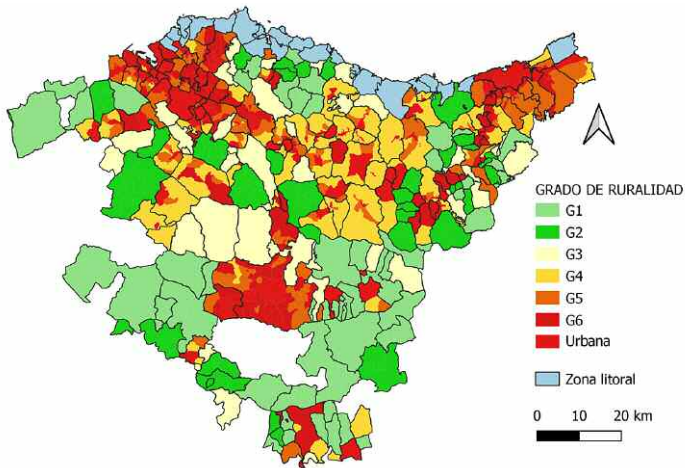
La zonificación que propone, presentada a modo provisional, clasifica el territorio en seis zonas diferenciadas. Cada zona, en función de la problemática y diagnóstico realizado, requiere una intervención diferenciada, que será apuntada por el PDT y detallada en el PCDR. La zonificación presentada aporta aspectos novedosos, especialmente la categoría de rural agraria competitiva, en referencia al área vitícola de la Rioja Alavesa. El resto de áreas, de un modo u otro, ya eran recogidas en la clasificación de las entidades poblacionales que ha regulado el reparto de ayudas las dos últimas décadas, dirigidas desde los diferentes programas orientados a la promoción de las zonas rurales y pesqueras, sean con fondos propios o europeos (Figuras 1 y 2).

Figura 1.
Tipología de zonas rurales según Anteproyecto de LDR. Año 2021



Fuente: Anteproyecto de LDR. Año 2021

Figura 2.
Ruralidad de las entidades del País Vasco según municipio. Año 2022



Fuente: Geoeuskadi. Año 2022

La materialización de la propuesta presentada reconoce errores anteriores, aunque no los analiza (CES, 2021; Garmendia, 2021), pero continúa fundamentándose en la necesidad de reforzar la coordinación entre los diferentes departamentos que pueden intervenir en el desarrollo rural y en los presupuestos que posee la Comunidad Autónoma para hacer frente a un modelo propio de desarrollo rural, tal y como lo recogía ya en la ley anterior. Ahora pretende ser más ágil, estar más presente en los organismos que impulsan la coordinación entre departamentos e instituciones, algo que con la ley anterior no se obtuvo.

Para ello, toma dos decisiones importantes. En primer lugar, resta importancia a la comarca como ámbito preferente de actuación. La comarca sigue presente en la nueva LDR, pero como ámbito de aplicación de las políticas decididas en los PDT, que se organizan en objetivos aportados según cada zonificación. Una comarca puede contar con más de uno, es decir, con objetivos de desarrollo diferenciados según municipio.

En segundo lugar, resta importancia al papel que han de cumplir las ADR. Su papel queda adscrito a unos convenios voluntarios para aplicar unas líneas de actuación decididas en los PDT, no concretadas en el documento ni comentadas a sus agentes en las reuniones celebradas y que generan dudas sobre la que será su labor. Pero también queda en entredicho la función de los entes locales que integraban sus estructuras. Se pretende limitar la influencia de las entidades locales en las ADR, se propone potenciar otras formas de discusión independientes como mesas de trabajo o nuevos GAL... El hecho de que la gestión de LURRALDE recaiga en HAZI parece proponer más un enfoque descendente que uno ascendente, una política que prima más ejecutar directrices que potenciar el empoderamiento de la población local.

4.2. Reacciones a la LDR. ¿Qué dicen los agentes locales?

La aprobación de un nuevo documento legal ha de afrontar todo un proceso antes de su aceptación definitiva en el que, con mayor o menor ahínco, la población en general y los grupos implicados en particular pueden aportar sus opiniones, aunque éstas no se vean recogidas en el documento final. Ello genera un debate sugestivo sobre cómo percibe la población local y sus agentes el futuro de su medio rural y qué modelo de desarrollo plantean. Sería interesante analizar más pormenorizadamente qué opinan los diferentes agentes que estructuran la sociedad rural vasca, desde sindicatos agrarios a entidades locales, entre otros, pero la publicación nos obliga a ser

concisos y a extraer aquellos puntos en los que la mayoría coincide, y que se reflejan en las alegaciones realizadas al anteproyecto, preferentemente.

El primer aspecto que destacar es que la mayoría de los agentes dejan clara su postura a favor de un nuevo documento legal, señalando que la elaboración de la ley es imprescindible para aglutinar voluntades, para poder actuar con previsión y adaptarse a las nuevas situaciones que se van produciendo periódicamente, y para transformar la situación actual y ponerla en un entorno diferente. Sin embargo la nueva LDR no cumple con sus expectativas, agrupando sus afirmaciones en cuatro tipos de carencias específicas:

- *Exposición de motivos.* No extrae conclusiones del camino recorrido y no tiene en cuenta la actuación de las asociaciones y entidades que han venido trabajando hasta ahora.
- *Modelo propuesto.* Considera a los agentes rurales como secundarios y dependientes. Trata de convertir el esqueleto creado hasta ahora en un complemento, subordinado a otro, entre otras cosas, mediante la cogestión indirecta de las competencias municipales y la banalización de la intervención de los agentes.
- *Tipo de respuesta.* El medio rural necesita una respuesta integral y global, así como un esfuerzo concertado y no subordinado entre instituciones públicas y agentes diversos. El medio rural exige un proyecto integral, capaz de adaptarse a las características de cada ámbito.
- *Gobernabilidad.* La gobernabilidad compartida debe ser el eje vertebrador de los proyectos de ley, el empoderamiento de la ciudadanía, las asociaciones y las instituciones para poder encauzar problemas y retos. Así, dado que el tema implica a instituciones diversas, la concertación es imprescindible, así como la participación y colaboración efectiva entre diversos agentes.

Las críticas principales se concentran precisamente en este último apartado. Los ADR se preguntan cuál será la participación de los entes locales. No conciben el desarrollo rural sin la participación municipal ni agentes sectoriales y locales. Desconocen cuál es ahora su función, qué papel han de cumplir. Para ellos los objetivos, las nuevas políticas y la innovación en gobernanza son imprescindibles, pero la búsqueda de un modelo más ágil no justifica que elementos básicos de la política de desarrollo rural, cogobernanza, transversalidad y participación, sean ahora excluidos.

Los representantes de los agricultores se quejan de que no han tomado parte en el diseño de la nueva ley de desarrollo rural. No se ha contado con ellos ni como

agricultores ni como vecinos. La pérdida de capacidad de decisión preocupa a los agentes sectoriales. No ven dónde pueden tomar parte y solicitan un modelo de participación activa, en el que la población local opine y ejerza.

La consulta a secretarios de entidades locales (Garmendia, 2021) resalta la ausencia de las ADR en el proceso de aprobación de los Programas de Desarrollo Territorial, y su escaso papel (colaboración con HAZI). En general, consideran que se está produciendo una vulneración del reglamento UE 1303/2013, concretamente de su apartado 3, puesto que confiere a los GAL unas facultades que se las transfiere a HAZI.

Las propuestas de mejora del anteproyecto de Ley no son excesivamente numerosas y se concentran en solicitar un proceso de gobernanza más participativo. La respuesta más elaborada parte de las ADR, que se concreta en un documento que analiza los artículos de la ley y que va proponiendo, pretendiendo ser constructivo, diferentes modificaciones para que fueran recogidas en el documento que finalmente debería aprobarse. Todas tienen un denominador común; apostar por procesos participativos, integrar a los diferentes agentes locales y apoyarse en la comarca como unidad de acción.

4.3. La respuesta a las alegaciones resalta el carácter direccionalista de la LDR

Las respuestas aportadas a las alegaciones recibidas por parte de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco a la LDR aclaran muchas de las dudas de la direccionalidad de la política de desarrollo rural que se quiere impulsar. Ponemos el acento en aquellas cuestiones consideradas fundamentales para nuestra investigación, especialmente aquellas relacionadas con el nuevo modelo de gobernanza.

1. Respondiendo a las alegaciones relacionadas con los planteamientos jurídicos, los responsables reconocen que la principal aportación del documento legal es lo que denominan "*rural proofing*", el enfoque de vigilancia o lente rural sobre los planes e iniciativas departamentales de las distintas instituciones, a efectos de alinearse las políticas sectoriales impulsadas por las mismas con los PDT en sus zonas de actuación (Sherry y Shortall, 2019; Nordberg, 2021). Señalan que esta cuestión estaba ya planteada en la ley anterior, pero quieren reforzar su aplicación práctica a través de los instrumentos desarrollados en la presente propuesta.

2. Las alegaciones relacionadas con la gobernanza local se centran en el papel conferido a las ADR. Se establece la necesidad de su vinculación oficial ligada a un nuevo enfoque de gobernanza, para lo que se organiza un modelo voluntario de relación público-privada a través de la formulación de convenios plurianuales de vinculación entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y las ADR que voluntariamente lo soliciten. En base a dichos convenios, las ADR quedan sujetas a un régimen de control financiero y de gestión.
3. Ello responde, según los responsables políticos, a un nuevo modelo de gobernanza local más eficaz y eficiente en la dinamización de proyectos ya que propicia un funcionamiento más integrado de los servicios en materia de desarrollo rural realizados por las ADR, con los prestados por la Fundación HAZI, y elimina la dependencia financiera de las ADR respecto a los ayuntamientos presentes en sus Juntas.

Las ADR quedan sometidas a un control estrecho por parte de HAZI y pasan a depender de la financiación de la administración sectorial. La justificación se centra en primar que prioricen la agilidad, intervención y utilidad sobre otros criterios como participación o cogobernanza. Para ello, la LDR atiende a la necesidad de optimizar los recursos disponibles, los reorienta, promueve un enfoque rural más amplio y transversal en comarcas, municipios y entidades locales, y propicia la generación de un mayor impacto en el territorio de las políticas de desarrollo rural, según lo justifican en la respuesta a las alegaciones.

5. *Discusión de los resultados*

5.1. Necesidad de un nuevo marco legal para ordenar un territorio desde una visión rural, una decisión compartida

Todo indica que la situación del medio rural del País Vasco es sensiblemente diferente a la que atraviesan muchos territorios de otras regiones españolas acuciadas por un problema de despoblamiento y de desestructuración territorial que deja a algunas de estas al borde de su abandono (Pinilla y Sáez, 2017). En términos generales se

puede señalar que la mejora en las infraestructuras viarias ha acercado aún más los espacios rurales y urbanos.

Como ya señalábamos, el habitante rural es partícipe de la situación general que atraviesa su cabecera comarcal de referencia. Son otros los atributos que diferencian a este medio de su entorno urbano próximo, más territoriales que poblacionales o económicos, tales como una densidad sensiblemente inferior, un poblamiento disperso y unos usos mayormente agrarios o forestales.

Lo que los datos no reflejan es la profunda transformación a la que está siendo sometido este medio, tal y como apunta Meneko (2021). La desagrarización de estos municipios, concejos y entidades rurales es muy acelerada, no hay apenas continuidad al frente de las labores agrarias, los prados se abandonan y las especies forestales de crecimiento rápido, gestionadas por empresas ajenas a estos lugares, tienen cada vez más relevancia. Junto a ello, la política de ordenación urbana implementada ha supuesto, entre otros aspectos, el alejamiento de los jóvenes rurales (especialmente por falta de vivienda), el envejecimiento de la población local y la llegada de población foránea, normalmente urbana, que poco aporta al funcionamiento tradicional de las comunidades rurales (Ainz y González, 2016).

El enfoque sobre la ordenación del territorio en el País Vasco, eminentemente urbano (Juaristi, 2009), no ha permitido que el medio rural pueda desarrollarse de forma equilibrada. No hay una política pública que ponga en el centro un desarrollo rural sostenible y equilibrado, que contemple a las personas y a los espacios rurales. El resultado de este proceso no es tanto un abandono, sino una desestructuración de los territorios y comunidades rurales vascas.

Aunque queda muy diluido en la cantidad de argumentos que se aporta para justificar la LDR, el nuevo documento legal cita explícitamente la necesidad de aplicar un enfoque de cohesión y desarrollo que tuviera en cuenta las distintas realidades territoriales del medio rural, además de apuntar las transformaciones que se están sucediendo en su interacción con el urbano. Entre los objetivos, más de uno apunta a la necesidad de acometer acciones desde una visión rural.

Si el diagnóstico expuesto es compartido, también lo es la necesidad de dotar al medio rural con un nuevo documento legal, como lo han señalado los diferentes agentes que de un modo u otro han opinado sobre la LDR, en principio, porque el anterior marco legal no ha funcionado. También se comparten los principios que unos y otros (instituciones sectoriales, entidades locales, sindicatos agrarios, ADR...) consideran que el nuevo patrón ha de tener. Argumentos como gobernabilidad compartida, participación, protagonismo e implicación de los agentes locales, transversalidad ins-

titucional, direccionalidad ascendente... son citados por todos como principios conllevados. Pero el modo en que unos y otros entienden la aplicabilidad de los principios parece diferente.

5.2. Apuesta por la agilidad y direccionalidad frente a la participación local y la cogobernanza

Tras comparar los objetivos actuales con los del documento legal anterior se llega a la conclusión de que la nueva norma actualiza algunos conceptos, especialmente los relacionados con la digitalización de la sociedad, pero apenas incorpora nuevos objetivos. Es más, algunos objetivos han sido deliberadamente retirados de un documento a otro, precisamente para incidir más en las cuestiones de desarrollo rural y menos en las de progreso agrario, un aspecto que se le ha achacado ampliamente por las ADR, por representantes de entidades locales (Garmendia, 2021) e incluso por instituciones públicas como el CES.

Tampoco el modelo de gobernanza propuesto es totalmente novedoso. Los instrumentos de actuación que ahora propone (PDT, PDCR), a distintos niveles administrativos, es algo que ya estaba recogido en la anterior ley. Entre estos instrumentos la variación principal viene de la incorporación de una nueva herramienta para la colaboración interadministrativa. Se propone aplicar el enfoque de vigilancia o lente rural (*rural proofing*) sobre los planes e iniciativas departamentales de las distintas instituciones, a efectos de alinear las políticas sectoriales impulsadas por las mismas, con los PDT en sus zonas de actuación, pero se desconoce cómo se va a proceder y, por tanto, si puede o no ser eficaz.

La principal novedad tangible la encontramos en el modelo de gobernanza público-privada que propone, dejando su desarrollo en manos de una nueva entidad (LURRALDE), cuya gestión queda en manos de HAZI, entidad dependiente del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, aportando a los GAL o ADR un papel muy secundario en el nuevo esquema de organización. La justificación de este cambio la encontramos en las respuestas que el Gobierno Vasco da a las alegaciones presentadas, donde apuntan claramente que su objetivo es aplicar un nuevo modelo de gobernanza local más eficaz y eficiente, un funcionamiento más integrado de los servicios en materia de desarrollo rural. El modelo aprobado transfiere a HAZI unas facultades propias de los GAL, a los que se debería empoderar y dar el protagonismo en la dinamización, elección de proyectos y ejecución de los programas de desarrollo rural.

El reconocimiento expreso de su condición de entidad subordinada a las directrices de la política sectorial autonómica es una decisión que no sigue las recomendaciones de los expertos, que apuestan claramente por impulsar un enfoque ascendente, por construir espacios de encuentro, tomar decisiones colectivas, impulsar una cultura crítica y participativa, con una mirada enraizada en el territorio, apoyándose en el marco institucional vigente, especialmente en los órganos y agencias de desarrollo local como principales referentes participativos y concededores del territorio, como ya señalaban Pinilla y Sáez (2107), Sáez (2021), Vaquero y Losa (2020), entre otros.

Se puede considerar como un paso atrás en el que queda en evidencia la desconfianza sobre unos agentes rurales a los que se les impone el deber de implementar políticas públicas establecidas de arriba a abajo, sin ofrecer posibilidades reales de participar en el diseño de dichas políticas. Supone una alteración de conceptos tan recomendados en materia de desarrollo rural como respuesta integral y global, esfuerzo concertado y no subordinado entre instituciones públicas y agentes, gobernabilidad compartida, empoderamiento de la ciudadanía...

5.3. ¿Hasta qué punto es extensible el modelo de gobernanza propuesto en el País Vasco a otros territorios y comunidades?

A diferencia de muchas regiones del Sur de Europa, el País Vasco apenas ha obtenido fondos de desarrollo regional y rural de origen comunitario. La falta de dotación presupuestaria no ha influido en la ordenación de sus estructuras. Las zonas rurales llevaban organizándose desde mediados de los ochenta en Asociaciones de Agricultura de Montaña, estructuras comarcales en las que agentes locales proponían programas anuales de desarrollo rural, que eran cofinanciados por las Diputaciones Forales preferentemente.

Esta estructura organizativa sufre un salto cualitativo a finales de la década de los noventa, una vez que el Gobierno Vasco y las Diputaciones deciden llevar adelante una política de desarrollo específica para las zonas rurales, fundamentada en las posibilidades y responsabilidades que cada departamento tenía (sanidad, infraestructuras, educación, agricultura, industria...). Cambia el modo de hacer, el objetivo, pero la organización se sustenta en las estructuras anteriores, que ahora ven reforzado enormemente su papel con la elaboración de programas de desarrollo comarcal (Alberdi, 2010).

Aquel modelo podía haber sido un referente en el desarrollo rural en España. El acierto inicial de la medida tomada queda en evidencia, entre otros aspectos, en la posterior adopción del modelo de desarrollo por otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Navarra, en el año 2003 o por la aprobación de la Ley 45/2007 del Gobierno de España para el desarrollo sostenible del medio rural, apoyada en la colaboración interinstitucional y en el Plan de Zona como punto de partida, que provocó que muchas de las regiones españolas iniciaran su andadura (Aragón, La Rioja, Castilla y León...).

Pero ni las comunidades que aprobaron una ley específica ni aquellas que redactaron los Planes de Zona los pusieron en marcha. Tan sólo el Gobierno Vasco continúa aplicando el contenido legal, pero de una manera muy mermada, fundamentada en los fondos del programa Leader y del PDRS, al igual que lo hacía el resto del territorio español (Nagore, 2007; Pascual, 2015; Collantes, 2020).

La nueva LDR vasca se fundamenta en argumentos similares a los planteados dos décadas antes, preceptos que fracasaron en el País Vasco. Pero estos argumentos vuelven a estar en el candelero una vez que las políticas de desarrollo rural fundamentadas no han obtenido los resultados esperados. Viejos conceptos vuelven ahora a replantearse: diversificación económica a través de la colaboración público-privada, gobernanza desde abajo hacia arriba, política de desarrollo regional y no exclusivamente dirigida desde las instituciones agrarias... Como señala Collantes (2021), a su favor tienen ahora una opinión pública que presiona con más fuerza que nunca para que se apliquen más y mejores políticas ante la cuestión rural.

Muchos de los planteamientos de la LDR vasca pueden ser adecuados dos décadas después, en un momento que parece clave para el futuro de los territorios rurales españoles. Pero que la operatividad del modelo venga de la mano de una mayor direccionalidad, de arriba abajo, y de un mayor intervencionismo de entidades no locales, genera muchas dudas sobre su capacidad para garantizar el progreso de las comunidades rurales.

Lo preocupante del ejemplo vasco es la desvitalización a la que someten en su modelo a los GAL, un hecho que, aunque apuntado desde diferentes perspectivas, parece que se extiende cada vez más entre las administraciones españolas y las autonómicas, desvirtuando el enfoque LEADER, y las de corte nacional ignorando la comarca como unidad territorial y a los GAL como socios indispensables para la cogobernanza (Collantes, 2021).

6. *Orientaciones para un modelo de intervención muy mejorable, a modo de conclusión*

La investigación aporta diferentes conclusiones. La primera de ellas es que la desestructuración de los espacios agrarios no se produce exclusivamente en la España despoblada. Otras regiones, próximas a la ciudad, como el medio rural País Vasco, pierden agricultores, servicios, vida social y empleo local, y quedan a expensas de un medio urbano que aporta a estos territorios, en el mejor de los casos, una función exclusivamente residencial. El resultado es un medio social muy debilitado.

La segunda de ellas está relacionada con la conveniencia del modelo elegido por las instituciones autonómicas para hacer frente al problema citado, cuya principal novedad estriba en el modelo de gobernanza público-privada que propone. Su responsabilidad recae en un ente público dependiente de las instituciones sectoriales, HAZI y no en los GAL, que adquieren ahora un papel secundario. Esta decisión se justifica por la necesidad de crear un modelo de gobernanza local más eficaz y eficiente. La nueva ley premia la agilidad, intervención y utilidad sobre otros criterios como participación, cogobernanza o direccionalidad partiendo de la base.

El modelo aprobado transfiere a HAZI unas facultades que confieren a las ADR, a las que se debería empoderar y dar el protagonismo en la dinamización, elección de proyectos y ejecución de los programas de desarrollo rural. No sigue las recomendaciones de los expertos, que apuestan claramente por impulsar un enfoque ascendente y una cultura crítica y participativa apoyada en el territorio, ni coincide con los llamamientos desde Europa a impulsar políticas participativas, sustentadas en la cogobernanza.

Es compartida la opinión de que la LDR del País Vasco supone un retroceso respecto al marco legal anterior, al dejar en evidencia la desconfianza sobre unos agentes rurales a los que se les impone ahora la función de impulsar políticas establecidas de arriba a abajo, sin ofrecer posibilidades reales de participar en su diseño. Pero es una ley recién aprobada, que ha de desarrollar buena parte de sus contenidos, y que puede incluir propuestas que contribuyan a incrementar la participación local. La LDR del País Vasco debería mejorar este hecho, al menos en los siguientes ámbitos:

Respecto al modelo de gobernanza público-privado, todas las propuestas que se presentan caminan en la misma dirección, en la de hacer partícipe, junto a LURRALDE y a HAZI, a las ADR en la elaboración, gestión y dinamización de los PCDR. A pesar de su evidente disconformidad con el papel que les aporta la LDR, las ADR no proponen ni retirar el documento ni sustituir el papel de ninguna de las entidades y herramientas diseñadas, pero sí quieren ser un agente de referente en la dinamización de su comarca, un papel que deberían cumplir.

En relación con la propuesta de zonificación, dentro del Plan Estratégico de la PAC Euskadi (2023-2027), entre las cuestiones abordadas en el ámbito del desarrollo rural de Euskadi como reflexión general del grupo de trabajo creado para tal efecto y dirigido por HAZI, se recoge la necesidad trabajar más por objetivos y menos por el ámbito geográfico de actuación. Ven la necesidad de unificar criterios para todas las zonas rurales, y que sean los planes comarcales los que primen los objetivos que han de prevalecer en cada comarca. Atender a estas valoraciones, compartidas por los agentes que trabajan día a día en el desarrollo rural, supondría que los criterios de actuación de cada zona no vengan tan limitados por los PDT y dar a los planes comarcales mayor opción de proponer lo que es prioritario en ese territorio.

Respecto a la coordinación de la política de desarrollo rural, la LDR propone la creación de LURRALDE, que queda bajo la tutela de HAZI. Sin romper con este precepto pensamos que se ha de promover la coordinación entre las diferentes comarcas, al menos entre las seis en que se divide cada uno de los territorios vascos. La organización que resulte de la aplicación de la LDR debería impulsar la cohesión de su grupo de trabajo, tanto ADR como HAZI, y su relación son las instituciones sectoriales. Ello contribuiría a impulsar la comunicación entre diferentes comarcas, el trabajo en grupo, unificar criterios y objetivos desde una visión autónoma y local, afrontar retos de manera conjunta e incluso permitiría organizar determinados servicios y actuaciones que superan el ámbito local. La micro-territorialidad del territorio en estudio permite llegar fácilmente desde la escala local, el caserío, hasta la escala provincial. Pero también es adecuada para promover una comunicación fluida entre los tres territorios, con los miembros de HAZI e incluso con los responsables políticos.

En función de los instrumentos de financiación, en el documento de contraste con las ADR, el grupo de trabajo recogía la opción de que pasar de uno a tres grupos Leader en el próximo periodo, uno por cada territorio. Esta opción parece a todas luces recomendable, en primer lugar, porque ayudaría a cohesionar la labor conjunta entre las ADR y HAZI y, en segundo lugar, porque contribuiría a cambiar el enfoque tradicional del Leader para centrarlo en proyectos más focalizados, más acordes con las necesidades de cada territorio.

Las investigaciones que analizan el desarrollo rural en España parten de una crítica del modelo de desarrollo rural pero no plantean una ruptura con el mismo, sino una mejora y adecuación a la situación actual, especialmente en lo referente al partenariado público-privado y a la labor de los GAL. En general, consideran que promover la diversificación económica a través de la colaboración público-privada y una gobernanza desde abajo es un principio básico en materia de desarrollo rural y a los GAL como un patrimonio difícil de construir, pero muy fácil de destruir (Esparcia et al., 2016).

7. Referencias

- Ainz, M. J., González, M. J. (2016). Impacto del desarrollo urbanístico reciente en el paisaje del caserío vasco: una propuesta metodológica en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (70), 305-327. <https://doi.org/10.21138/bage.2173>
- Alberdi, J. C. (2010). Experiencia, pragmatismo y líneas de actuación comunes, bases del nuevo modelo de desarrollo rural del País Vasco. *Estudios Geográficos* 71(268), 7-38. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.0433>
- Alberdi, J. C. (2016). Los límites del desarrollo rural en el País Vasco tras dos décadas de programas de desarrollo rural. *Investigaciones Geográficas*, (66), 59-79. <https://doi.org/10.14198/INGEO2016.66.04>
- CDI Consultores (2021). *Programas de Desarrollo Rural Comarcales 2015-2020*. Recuperado de: <https://www.euskadi.eus/informacion/programas-de-desarrollo-rural-comarcales-2015-2020/web01-a2lanits/es/> (16/03/2022).
- Cejudo, E., Navarro, F. (2019). La despoblación rural como reto social. Algunos apuntes. *Perspectives on rural development*, (3), 17-40. <https://doi.org/10.1285/i26113775n3p17>
- Collantes, F. (2020). Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural. *Panorama social*, (31), 15-32. Recuperado de: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Fernando-Collantes.pdf> (16/03/2022).
- Collantes, F. (2021). El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural. *Presupuesto y gasto público*, (102), 111-130. Recuperado de: <https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf> (16/03/2022).
- Consejo Económico y Social del País Vasco (CES) (2020). *Dictamen 4/20 sobre el anteproyecto de ley de desarrollo rural*. Recuperado de: <https://www.cesegab.com/es-es/documentos-y-trabajos/libros?docid=769> (16/03/2022).
- Esparcia, J., Escribano, J., Serrano, J. J. (2016). Una aproximación al enfoque del capital social ya su contribución al estudio de los procesos de desarrollo local. *Investigaciones Regionales*, (34),

- 49-71. Recuperado de: https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/26501/aproximacion_esparcia_IR_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (16/03/2022).
- Esparcia, J., Noguera, J., Pitarch, M. D. (2000). LEADER en España: Desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, (37), 95-113. Recuperado de: <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/40757/069243.pdf?sequence=1> (16/03/2022)..
- Folgueiras, P. (2016). La entrevista. *Documents de treball / Informes. Mètodes d'Investigació i Diagnòstic en Educació*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/2445/99003> (16/03/2022).
- Fundación HAZI (2021). *Plan Estratégico PAC Euskadi (2023-27), contraste con las ADR. Presentación realizada en Arkaute (Álava)*.
- Gaindegia (2018). *Diagnóstico y la catalogación de experiencias de los municipios pequeños de Gipuzkoa*. Eusko Ikaskuntza. Recuperado de: https://www.eusko-ikaskuntza.eus/files/galeria/files/Gipuzkoa_Informe_Municipios_Peque%bc3%b1os.pdf (16/03/2022).
- Galdós, R., Ruiz, E. (2016). Valoración del desarrollo rural en el País Vasco en los últimos 30 años (1986-2015). En Á. R. Ruiz, M. A. Serrano de la Cruz, y J. Plaza (eds.), *Treinta años de Política Agraria Común en España: Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de la nueva ruralidad* (pp. 351-365). Recuperado de: <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/01/Dialnet-TreintaAnosDePoliticaAgrariaComunEnEspaña-660685.pdf> (16/03/2022).
- Garmendia, B. (2021). *Breves notas en relación con el anteproyecto de ley de desarrollo rural aprobado por el Gobierno Vasco. Tolosa, Gipuzkoa*.
- Gobierno Vasco. Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras (2020). *Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural. Presentación realizada en Arkaute (Álava) Octubre 2020*.
- Gobierno Vasco. Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras (2021). *Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural. Informe de respuesta a las alegaciones recibidas*.
- Gobierno Vasco. Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras (2021). *Orden de la consejera de desarrollo económico e infraestructuras, de aprobación previa del anteproyecto de ley de desarrollo rural*. Recuperado de: https://www.euskadi.eus/informacion_publica/orden-de-la-consejera-de-desarrollo-economico-e-infraestructuras-de-aprobacion-previa-del-anteproyecto-de-ley-de-desarrollo-rural/web01-tramite/es/ (16/03/2022).
- Jiménez, R. M. (2014). Globarruralización: cómo el medio rural se ve afectado por la globalización y las TIC. *Geographos*, 5(67), 283-312. <https://doi.org/10.14198/GEOGRA2014.5.67>
- Juaristi, J. (2009). La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas. *Lurralde: Investigación y espacio*, (32), 361-382. Recuperado de: <http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur32/32juaris/32juaristi.pdf.pdf> (16/03/2022)
- López, J., Pinilla, V. (2021). Presentación. Desequilibrios Territoriales y Políticas Públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, (102), 7-8. Recuperado de: <https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf#page=75> (16/03/2022).

- Malagón, E. (2012). La política agraria común y las zonas de montaña. *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea / Ambiente y derecho*, (10), 13-26. Recuperado de: <http://www.ikasmirak.eus/wp-content/uploads/2019/06/IeZ-n%C2%BA-10.pdf> (16/03/2022).
- Meneko (2021). *Preocupaciones y opiniones de las asociaciones y entidades rurales en relación con el anteproyecto de ley de desarrollo rural*. Berriz, Vizcaya. Septiembre 2021.
- Moliner, F. (2016). Campo y ciudad en el desarrollo rural de Castilla y León y de España. En J. Olcina (coord.), *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina* (pp. 435-450). Recuperado de: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/54750/1/Libro-jubilar-homenaje-Antonio-Gil-Olcina-Ed-ampliada_26.pdf (16/03/2022).
- Moyano, E. (2020). Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural. *Panorama social*, (31), 33-45. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10261/221884> (16/03/2022).
- Nagore, I. (2007). Programa de Desarrollo Rural de La Rioja (2007-2013). *Cuaderno de campo*, (36), 4-12. Recuperado de: <https://ias1.larioja.org/cex/sistemas/GenericoServlet?servlet=cex.sistemas.dyn.portal.ImgServlet&code=oumCvWlgBUGhdYQ4dp7jKbsn8F1aY3QK79Js%2FolXPHLh5u1Pak08u2ndoCV9Eo%2BzXNGB8ZegSFqc%0ANLh%2BCz7N435RIQLNYjDI> (16/03/2022).
- Nieto, A., Cárdenas, G. (2015). Publicación de los datos de los Grupos de Acción Local LEADER en Extremadura en un geoportal. *GeoFocus. International Review of Geographical Information Science and Technology*, (15), 133-162. Recuperado de: <https://www.geofocus.org/index.php/geofocus/article/view/410> (16/03/2022)
- Nordberg, K. (2021). Distributed Rural Proofing – An Essential Tool for the Future of Rural Development? *Sociología Ruralis*, 61(1), 141-162. <https://doi.org/10.1111/soru.12316>
- Pascual, E. (2015). Programa de Desarrollo Rural 2014-2020. *Cuaderno de campo*, (56), 32-35. Recuperado de: <http://www.larioja.org/larioja-client/cm/agricultura/images?idMmedia=600432s> (16/03/2022).
- Pinilla, V., Sáez, L. A. (2017). La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. *Informes CEDDAR*, 2. Recuperado de: https://www.roldedeestudiosaragoneses.org/wp-content/uploads/Informes-2017-2-Informe-SSPA1_2017_2.pdf (16/03/2022).
- Pinilla, V., Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, (102), 75-92. Recuperado de: <https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf#page=75> (16/03/2022).
- Porcal, M. C. (2021). *Estudio demográfico. Análisis y diagnóstico del proceso de despoblación en el Territorio Histórico de Álava*. Recuperado de: https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2021/07/Resumen_MC-PORCAL_Despoblacion_AGE.pdf (16/03/2022).
- Rosell, J., Viladomiu, L. (2013). Gobiernos locales y política de desarrollo rural en España. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, 11(21), 25-37. Recuperado de: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/4924> (16/03/2022)

- Sáez, L. A. (2021). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, (33), 7-34. <https://doi.org/10.4422/ager.2021.18>
- Salas, A., Ros, J. M. (2021). *Despoblación rural: soluciones en el marco de la agenda urbana española*. Universidad San Pablo CEU. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10637/12745> (16/03/2022).
- Sherry, E., Shortall, S. (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. *Journal of Rural Studies*, (68), 336-343. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.12.005>
- Terreros, J. (2019). Diagnóstico de la población/despoblación en Álava. *Jornadas. Despoblación y desarrollo rural en el territorio histórico de Álava*. Recuperado de: http://www.acoa-ake.org/images/pdf/ACOA_2019_web.pdf (16/03/2022).
- Tolón, A., Lastra, X. (2009). Planificación en los espacios rurales españoles: Aplicación del modelo neo-endógeno para un desarrollo sostenible en las comarcas de metodología LEADER. *Observatorio medioambiental*, (12), 49-75. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/view/OBMD0909110049A> (16/03/2022),
- Valero, D., López, L. (2019). Interdisciplinariedad en la innovación social frente a la despoblación rural. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(01), 17-36. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.290532>
- Vaquero, A., Losa, V. (2020). Actuaciones desde la Administración Pública para evitar la despoblación del medio rural ¿Qué se puede hacer desde los ayuntamientos y diputaciones?. *Revista Galega de Economía*, 29(2), 1-14. <https://doi.org/10.15304/rge.29.2.6723>

Extended Abstract

1. Justification, objectives and methodology

After several decades of certain stability, the last years of the new millennium point to a new context in many rural areas of Spain. This scenario is marked by the loss of population, accelerating a process of depopulation and leaving many of these areas on the verge of destructuring and abandonment.

The Basque Country is part of this situation, but only relatively. The improvement of infrastructures has reduced the distance to the urban area, the rural municipalities have grown in population, the unemployment figures are reduced and their population work in the proximity. However, in this approach, rural communities have become unstructured.

The origin of the new rural development law of the Basque Country (RDL), approved in May 2022, must be framed in the concern generated by the destructuring of their rural community. The materialization of the proposal is based on the need to reinforce coordination between the different departments that can intervene in rural development. It aspires to be agile and practical, and it proposes, by means of objectives, to direct a policy in which all the structures with the capacity to act are aligned in its attainment, from the local to the regional ones.

The main objective of this research is to evaluate the convenience of the need for a new governance model and its possible applicability to other territories, especially to those rural areas subjected to strong urban pressure.

The gestation of a new pattern does not arise spontaneously. It is preceded by studies, presentations, contributions, appearances, allegations... in which different agents contribute to their vision of how rural development should be. It is a moment rich in contributions that, nevertheless, are rarely published.

Jointly, the contrast with the agents of rural development, especially from the County Rural Development Associations (RDA), is the methodology prioritized to value unpublished contributions. The comparison arises from the informal and unstructured interview, from a relationship of trust and knowledge acquired over the years and from the habit of sharing information and asking for opinions.

2. Results and discussion of the results

Analysing the contributions of the RDL, in comparison with the previous one, we observe that it basically repeats its structure

- The new law updates concepts but does not incorporate new objectives, which are repeated year after year and program after program.
- The proposed zoning does not provide new aspects either. They were already included in the classification of population entities that has regulated the distribution of aid for the promotion of rural areas.
- The new law continues to be based on the need to reinforce coordination between the different Basque Government departments that can intervene in rural development.

The main novelty lies in the governance model RDL proposes. It downplays the importance of the county as a preferential sphere of action and the role to be played by the RDAs. Their role is ascribed to voluntary agreements to apply lines of action decided by the Basque Administration. In addition, the role of the local entities that were part of its structure is in question, limiting the influence of local entities in the RDAs. The management of rural policy falls to HAZI, an entity dependent on the Basque Government. That decision shows that Basque Government gives more priority to executing guidelines than to empowering the local population.

The new RDL does not get the approval of rural agents because it considers the local administration as secondary and dependent. Neither for the type of response it provides, because they consider that the rural environment needs an integral and global response, a concerted and not subordinated effort between public institutions and different agents. Nor for the model of governance that it proposes, which should be shared because, involving different institutions, participation and effective collaboration between different agents is necessary.

The proposals for improvement the law are not excessively numerous and concentrate on requesting a more participatory governance process integrated by local agents and supported by the county area as a unit of action.

All rural agents and institutions share the need to undertake actions from a rural vision. They also share the principles that some of them consider that the new pattern must have. Arguments such as shared governance, participation, protagonism and involvement of local agents, institutional transversality and bottom-up

directionality are cited by all as necessary principles. The application of the principles though is understood differently by some and by others

The recognition of RDA as an entity subordinate to the guidelines of regional sectoral policy is a decision that does not follow the recommendations of the experts. They are clearly committed to promoting a bottom-up approach, encouraging a critical and participatory culture, with a view rooted in the territory and relying on the existing institutional framework, especially in local development agencies.

Despite this, many of the approaches of the Basque RDL may be appropriate two decades later, at a time that seems key for the future of the Spanish rural territories, especially the proposed inter-administrative collaboration. But the fact that the operability of the model drives greater directionality, from top to bottom, and of a greater interventionism of non-local entities, generates many doubts about its capacity to guarantee the progress of rural communities.

3. Conclusions and future directions

The research provides different conclusions. The first of these is that the destructuring of agrarian spaces does not occur exclusively in depopulated Spain. Other regions, close to the city, such as the rural area of Basque Country, are at the expense of an urban environment that provides these territories with an exclusively residential function. The result is a weakened social community.

The second conclusion is related to the appropriateness of the model chosen by the Basque Government to deal with the aforementioned problem. The new law rewards agility, intervention and utility over other criteria such as participation, co-governance or directionality from the bottom up. It does not follow the recommendations of experts who are clearly committed to promoting a bottom-up approach and a critical and participatory culture based on the territory, nor does it coincide with the calls from Europe to promote participatory policies, based on co-governance.

But it is a recently approved law, which has to develop much of its contents, and which may include proposals that contribute to increase local participation. The RDL of the Basque Country should improve this fact, at least in the following areas:

Regarding the public-private governance model, the Law should involve the RDAs in the preparation, management and dynamization of the County Rural Development programs.

In relation to the zoning proposal, the Law must unify criteria for all rural areas and the county plans must be the ones that prioritize the objectives that must prevail in each county.

In relation to the coordination of rural development policy, a step must be taken to promote coordination between the different counties as a way of facing challenges jointly.

In terms of financing instruments, the option of moving from one to three Leader groups in the next period, one for each territory, seems clearly advisable because it would help to focus on targeted projects, more in line with the needs of each territory.

The research that analyses rural development in Spain starts from a critique of the rural development model. It does not propose a break with it, but rather an improvement and adaptation to the current situation. They consider that promoting economic diversification through public-private collaboration and bottom-up governance is a basic principle in rural development.