

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE SOSTENIBILIDAD EN EL MEDIO RURAL EN ARAGÓN

Luisa M<sup>a</sup> Frutos Mejías  
M<sup>a</sup> Luz Hernández Navarro  
Enrique Ruiz Budría

GEDETUZ

Departamento de Geografía y Ordenación del territorio  
Universidad de Zaragoza

## RESUMEN

El Gobierno de Aragón ha asumido las políticas sobre sostenibilidad y medio ambiente propuestas por la U. E. definidas en la Red Natura, en las medidas agroambientales y en los Programas 2000-2006. Pero la ejecución de esas políticas no ha alcanzado todos los objetivos. Hay problemas sin resolver, falta de coordinación y disfunciones que afectan al desarrollo de las zonas rurales.

**Palabras clave:** Políticas de desarrollo rural; medio ambiente; sostenibilidad; Aragón.

## ABSTRACT

The regional government of Aragon (Spain) has taken on the environmental and sustainable development policy proposed by the European Union. This policy was defined in the Nature Network, in the agro-environmental measures and in the 2000-2006 Programmes. However, the implementation of these policies has not yet achieved all its goals. These problems are as yet unsolved due to lack of coordination and dysfunctions that are slowing down the development of rural areas.

**Key words:** rural development policies; environment; sustainable development; Aragon.

---

Fecha de recepción: junio 2005.

Fecha de aceptación: enero 2006.

## I. INTRODUCCIÓN

Los cambios sociodemográficos, económicos y técnicos a lo largo del siglo XX han repercutido cada vez más agresivamente en el estado de la naturaleza, provocando incidentes que son otras tantas llamadas de atención. Como respuesta, esta preocupación se concreta en los trabajos de la *International Union for the Conservation of the Nature and Natural Resources* y de la *World Commission on Environment and Development*, elaborados por encargo de la ONU en la década de los 80, culminando en 1987 en el documento *Nuestro Futuro Común*, conocido como *el Informe Brundtland*, en el que se afirma que «*el crecimiento a largo plazo sólo puede garantizarse en asociación con la naturaleza, previniendo los impactos ambientales y neutralizando las agresiones al medio, todo ello en un proceso de redistribución de riqueza y renta y erradicación de la pobreza*».

Este concepto de sostenibilidad, no exento de ambigüedad, en su origen está íntimamente ligado a la propuesta de un adecuado uso de los recursos renovables para garantizar de modo perpetuo la alimentación y el abastecimiento de materias primas a la humanidad, recursos que deben ser explotados en función de su capacidad de regeneración; pero dicho concepto se define también en términos de obligación moral y de equidad (Pierce, 1992). Esa ambigüedad, a la que se acaba de hacer referencia, ha permitido desde el comienzo, como ya señaló Barbier (1987), que se haya adoptado este término para legitimar muy diversos intereses y dar valor a múltiples causas, debido a la falta de consenso en la definición y a la ausencia de un marco común. Porque, en suma, es un concepto socialmente construido y por lo tanto «*se han servido de él los que defienden el crecimiento económico, la expansión industrial, la globalización, la protección de la biodiversidad, el mantenimiento de los ecosistemas, la justicia social, la paz y la eliminación de la pobreza*» (Bowler et al., 2002).

Es en este contexto en el que la Política de la Unión Europea asume la necesidad de llevar a cabo políticas sostenibles frente a las orientaciones productivistas de anteriores décadas, quedando reforzada esta idea por las conclusiones de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. Se trata inicialmente, como ha señalado Molinero (1999), de medidas asociadas esencialmente a la actividad agropecuaria y forestal, apuntadas ya desde la década de los setenta en la *Ley de Agricultura de Montaña* (Directiva 75/268CEE) y enunciadas de modo algo más explícitas en 1985, en el *Libro Verde de la Agricultura europea*, pues es esa actividad la que de modo más directo está conectada a la explotación de los recursos naturales. En lo que se refiere al medio rural, en el que se centra este trabajo, a partir de 1988, tras la publicación del Informe de la Comisión sobre *El futuro del mundo rural*, se extiende a todo su ámbito la política basada en la sostenibilidad, haciendo hincapié en ella en las últimas reuniones de Ministros, Conferencias y Agendas con las medidas y recomendaciones acordadas, considerando, incluso, la sostenibilidad medioambiental como una acción transversal que debe afectar a cualquier otra política, sea sectorial, territorial e incluso social. Todo lo dicho incidirá en los países miembros y en las regiones, en un juego de escalas necesario.

## II. RASGOS DEFINITORIOS DE ARAGÓN EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Cuando España entra a formar parte de la Comunidad Europea, en 1986, apenas estaban formuladas estas cuestiones y, de hecho, tanto en la Política Agraria Común (PAC) como en los Objetivos definidos por la nueva organización de los Fondos Estructurales no se menciona este concepto. Por lo tanto, ninguna política regional o local sobre el territorio, sea de ámbito urbano o rural, tiene en consideración medidas enfocadas a la preservación del medio natural, con la excepción de la *Ley de Agricultura de Montaña* de 1982 (LAM 25/182), elaborada teniendo como modelo la europea, donde se plantea «*Atender a la conservación y restauración del medio físico, como hábitat de sus poblaciones*», alejándose por igual de las posturas conservacionistas a ultranza y de las productivistas más exacerbadas al considerar que la actividad tradicional y modo de explotación forman parte de su ecosistema (Gómez Benito et al., 1987). No obstante, conviene señalar de antemano que esta Ley nunca se aplicó más allá de la delimitación de las zonas consideradas «de montaña».

En este escenario, Aragón no difiere de las restantes Comunidades Autónomas Españolas. De hecho, al iniciarse la década de los noventa la situación regional presentaba claros síntomas de deterioro ambiental en algunos aspectos. Sin incidir demasiado en este punto, ya que el espacio disponible no lo aconseja, puede servir de síntesis el análisis DAFO que la Diputación General de Aragón ha elaborado, como punto de partida para el diseño de las estrategias de acción vigentes sobre el medio rural. En dicho análisis quedan patentes algunos de los aspectos de esta degradación, aunque no todos afectan por igual a las diversas comarcas. En las zonas de montaña, tanto pirenaicas como ibéricas e incluso en parte de los somontanos o piedemontes, algunos de los problemas esenciales se derivan de la degradación producida por la fuerte despoblación y el abandono de los sistemas de explotación tradicionales, que ha llevado a un embastecimiento de los pastos y ha agudizado el riesgo de incendios y la erosión en laderas que estuvieron abancaladas; a esto se suma, especialmente en el Pirineo, la degradación o pérdida de suelos agrícolas y paisajes, provocada por una descontrolada urbanización de segundas residencias y hostelería, y un impacto ambiental creciente a causa del turismo en determinadas zonas. Se añade la falta de protección de muchos espacios de interés, aunque este último aspecto afecta también a los Somontanos y Sistema Ibérico.

En la Depresión Central, las circunstancias son algo distintas. Aunque los problemas de erosión existen, como en otros medios semiáridos muy humanizados, los temas que más preocupan en relación con la sostenibilidad ambiental son los ligados a la calidad de aguas superficiales y subterráneas, tanto a causa de los vertidos urbanos como del uso de agroquímicos que provocan también contaminación difusa, el agotamiento de algunos acuíferos, la degradación de las riberas y, rebasando el ámbito de la Depresión Central hacia somontanos y Sistema Ibérico, la contaminación producida por los purines a causa del rápido incremento de las granjas de porcino. Un problema más localizado es la salinización de las zonas regadas en comarcas como Cinco Villas o Monegros, y, en fecha más reciente, la proliferación de mosquitos en relación con la expansión de los arrozales y, como impacto en el paisaje y problemas derivados de su multiplicación, la existencia de numerosos enclaves de aerogeneradores eléctricos.

A todas estas afecciones medioambientales hay que añadir la pérdida de población y la consiguiente decadencia de la calidad de vida por falta de servicios, infraestructuras, etc. Muchas de las zonas rurales aragonesas han visto descender el número de habitantes en un 50% o más a lo largo del siglo XX, manteniendo hoy densidades demográficas sensiblemente por debajo de los 10 h/km<sup>2</sup>, con un 70% de sus municipios menores de 500 habitantes. En suma, en la década de los noventa se ha detectado claramente la escasa sostenibilidad económica y social del medio rural aragonés en buena parte del territorio. La reforma de la PAC de 1992 y el diseño de políticas específicamente orientadas al desarrollo rural ponen en evidencia la necesidad de definir planes que mejoren esta situación, partiendo de la base de que el deterioro ambiental no se podrá frenar sin la adecuada política social y económica para el medio rural.

Debemos destacar el gran esfuerzo que Aragón está haciendo por proteger su paisaje y medio ambiente. Es una de las CCAA que cuenta con mayor porcentaje de territorio afectado por alguna de las variadas figuras de protección existentes. Los *Espacios Naturales Protegidos* que incluyen el Parque Nacional de Ordesa y los Parques Naturales, Reservas Naturales, Paisajes Protegidos y Monumentos Naturales, tan sólo suponen el 2,3% de la superficie de Aragón: 1.106 km<sup>2</sup>. En la Red Natura los 157 Lugares declarados de Interés Comunitario (LIC) representan el 22% y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), el 18%. Otras unidades menores son los espacios RAMSAR de Gallocanta y Chiprana que no alcanzan las 7.000 hectáreas y los Refugios de Fauna Silvestre.

En conjunto, dado que sobre un mismo espacio se pueden solapar varias denominaciones, el 28,4% del territorio de Aragón tiene algún tipo de protección ambiental (fig. 1). El reparto de dichos espacios es desigual. Por comarcas, en las serranías turolenses de Albarracín, Maestrazgo y Gúdar-Javalambre y en las pirenaicas de Jacetania y Sobrarbe este tipo de figuras de protección afecta a más del 50% del territorio.

### III. LAS POLÍTICAS SOBRE EL MEDIO RURAL EN ARAGÓN Y LAS MEDIDAS DE SOSTENIBILIDAD

La organización político-administrativa de España en Comunidades Autónomas implicó el traspaso de competencias crecientes, de modo que en el marco de la Unión Europea cada una de ellas ha podido definir actuaciones específicas. Sin embargo, algunos de los problemas que ponen en relación desarrollo y medioambiente están ya implícitos en las propias normas comunitarias.

#### 1. El problema de un enfoque no integrado

Es sobre todo, a partir de la reforma de la PAC de 1992 y la revisión de 1999, cuando se incita a los agricultores a prácticas menos intensivas que las anteriormente defendidas, no sólo para reducir los excedentes, sino citando expresamente como uno de los objetivos la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de las ventajas naturales del campo, de la mano de la extensificación y de las conocidas *medidas de acompañamiento*. Es lo que se ha denominado, generalizando quizá demasiado, la *etapa post-productivista*, donde, una vez más, se mezclan intereses económicos y preocupación medio ambiental (Rubio, 1999).

En todo caso, aunque en esas medidas se aluda al desarrollo rural, sigue clara la idea de una política sectorial con objetivos económicos bien definidos, aunque fluctuantes, pese a que desde finales de los ochenta se había insistido en la necesidad de diversificar la economía de los ámbitos rurales y se habían emprendido acciones en relación con el desarrollo. Esta dicotomía supone el primer escollo a una verdadera política de desarrollo integrado de carácter sostenible que, una vez más, se defiende y define en el Informe de la Conferencia de Cork en 1996, cuyo objetivo general habrá de ser *«una política de desarrollo coherente y sostenible, basada en las necesidades y potencialidades de las regiones»* y centrada en la política agrícola. Este mismo enfoque se defiende en el documento sobre Estrategia Territorial Europea (ETE) que vio la luz en 1999, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en el que se deberán integrar todas las políticas sectoriales de incidencia territorial, poniendo énfasis en una gestión inteligente del patrimonio natural y cultural. Se subraya, así mismo, que *el sistema de programación de los Fondos Estructurales ofrece la posibilidad de elaborar planes de desarrollo integrados*, pero todavía estamos lejos de esa integración.

Paralelamente, durante la década de los 90 con la puesta en marcha de la Iniciativa LEADER I se invierte en turismo, en pequeñas empresas y otras acciones, prácticamente al margen de la agricultura y de la sostenibilidad. Solo al plantearse las medidas subvencionables del LEADER II se citan de modo explícito las medidas ambientales, encaminadas a la conservación y mejora del medio, que contaron con inversiones algo superiores a los tres mil millones de pesetas, el 11% del total del programa, pero cuyos efectos no han sido, desde luego, espectaculares, aunque han permitido aplicar la normativa elaborada por el Gobierno de Aragón sobre Parques Culturales (Ley 12/1997 de 3 de diciembre) cuyo objetivo es doble: mantener el patrimonio natural y cultural y crear espacios para el desarrollo.

La política sobre medio ambiente adquiere compromisos más nítidos a partir de la Agenda 2000, la elaboración de la Red Natura 2000 y, finalmente, la incorporación a escala local de algunos de los conceptos de la Agenda 21 todavía. Desde 1999, los trabajos previos a lo que ha de ser la Agenda 2000 defienden una agricultura que deberá introducir cambios *«que harán de ella una actividad sostenible, con funciones de conservación medioambiental y vertebración del territorio, garante de la calidad de los productos»* (DGA, 2000). La política de desarrollo quedará integrada en la PAC, aunque seguirán en vigor las Iniciativas LEADER+ y PRODER, esta última, específica para España y extensible a todo el territorio. Pero hay otras normas comunitarias, nacionales o regionales de incidencia ambiental que complican todavía más el llevar a cabo una acción realmente integradora del desarrollo sostenible en el medio rural como son, además de la Red Natura de espacios protegidos ya citada, otras normas parciales de protección de fauna o flora, la Directiva Marco sobre el agua y, finalmente, la asunción de los compromisos de Kioto. Da la impresión de que la dicotomía se plantea ahora en términos de desarrollo económico o protección del medio natural y solo en algunos puntos concretos coinciden las políticas para alcanzar el mismo objetivo.

## 2. La política Agraria Común y las medidas de sostenibilidad

En Aragón, como en las restantes Comunidades Autónomas, se asumió el acerbo comunitario y con él lo concerniente a las recomendaciones y medidas de la PAC sobre retirada de tierras, jubilación anticipada, reforestación, medidas agroambientales o agricultura eco-

lógica, pero, como veremos en siguientes apartados, el resultado no ha llevado de modo general a ese desarrollo sostenible.

En la Unión Europea el Reglamento específico básico en el que se incluyen las ayudas agroambientales es el 1257/1999 del Consejo sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, sustituto, entre otros, del Reglamento 2078/1992, el primero que reguló específicamente dichas medidas. Recientemente ha quedado modificado por el Reglamento (CE) 1783/2003 que a su vez ha sido desarrollado por el Reglamento (CE) 817/2004 de la Comisión de 29 de abril, donde se establecen en el Capítulo I, Sección 7 las disposiciones de aplicación de las medidas agroambientales. Conforme al marco jurídico original se aprobó, mediante decisión de la Comisión (24 de noviembre de 2000), el Programa de Desarrollo en España, que incluye el Programa Horizontal I de Medidas de Acompañamiento, es decir, cese anticipado en la actividad agraria, zonas desfavorecidas, medidas agroambientales y forestación de tierras agrícolas. Este programa se dirige desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, cuyo ámbito de acción es todo el Estado, excepto Navarra y País Vasco.

Al amparo de las normas citadas se aprobaron también el Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, y el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, por el que se establecen Medidas Complementarias al *Programa de Desarrollo Rural* para las Medidas de Acompañamiento de la Política Agraria Común y se acuerda que la gestión de estas ayudas corresponderá a las Comunidades Autónomas.

En Aragón, la competencia sobre las Medidas Agroambientales se reparte entre los Departamentos de Agricultura y de Medio Ambiente que publican anualmente por separado la correspondiente normativa, excepto para el año en curso, en el que se ha emitido de modo conjunto la Orden de 30 de diciembre de 2004 (BOA 26 de enero de 2005) por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de ayudas agroambientales para el año 2005. En ella se aconseja, en función de los presupuestos disponibles, limitar las solicitudes de ayuda a las ya comprometidas en el ejercicio anterior para no hipotecar el nuevo periodo, no admitiendo nuevas demandas, ya que en Aragón, como en otras Comunidades que no son Objetivo 1, el FEOGA sólo aporta el 50% de la financiación, corriendo el resto a cargo del gobierno regional y del español, a partes iguales.

El Departamento de Medio Ambiente gestiona las medidas consideradas más ambientalistas, como son las retiradas de tierras de la producción para la creación de espacios reservados para la fauna y conservación de la diversidad, la lucha contra la erosión en medios frágiles, la protección de fauna y flora en humedales, la protección del paisaje y las técnicas de protección contra incendios, pastoreo en la Red Natura y apicultura para la mejora de la diversidad. Excepto esta última medida, que tiene carácter horizontal, el ámbito de aplicación es la todo el territorio de la Red Natura 2000. Las medidas se distribuyen de forma que todos los espacios protegidos tengan al menos la posibilidad de acogerse a una medida ambiental.

El Departamento de Agricultura se ha hecho cargo de las medidas más relacionadas con las prácticas agrícolas, como el barbecho ambiental, las encaminadas a la reducción del uso de fertilizantes y fitosanitarios, la agricultura ecológica, el mantenimiento de razas ganaderas en peligro de extinción así como diversas actuaciones de conservación y mejora de prados, praderas y rastrojeras. El ámbito de aplicación coincide con las ZEPAS esteparias del valle del Ebro, con los humedales de Gallocanta y La Sotonera y su entorno, con

las zonas declaradas sensibles a la contaminación por nitratos, las áreas con denominación de origen del melocotón de Calanda y del olivo del Bajo Aragón y las comarcas pirenaicas. Con carácter horizontal se atienden a los cultivos de arroz y girasol, la agricultura y ganadería ecológica y las explotaciones de ovino con razas autóctonas. Este Departamento gestiona la mayor parte de los fondos para medidas agroambientales en Aragón, el 69% de los casi 17 millones de euros disponibles en 2004, quedando el resto para el departamento de medio ambiente.

### 3. Las políticas sobre desarrollo rural y medioambiente

En este último periodo Aragón queda, una vez más, fuera del Objetivo 1, al no ajustarse a los criterios que se fijaron para delimitar los espacios menos favorecidos, debido a la escasez de su población y la existencia de una producción energética que falsea en buena medida la magnitud de la Renta Regional producida. Incluida, por ello, en el Objetivo 2, recibe una parte menor de los Fondos Estructurales aunque participa en las medidas horizontales del Objetivo 3 (Biescas, 2004; Frutos, Hernández, Ruiz, 2004). A partir de esta fecha, la DGA redacta los documentos que regirán la política regional y de desarrollo rural en los siguientes seis años, definiendo el plan estratégico y las medidas concretas a seguir en el Documento Único de Programación 2000-2006 (*DOCUP*), cuyas actuaciones deberán financiarse con Fondos Estructurales, y el *Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006*.

#### 3.1. El medioambiente en los Fondos Estructurales

De modo general, los Fondos Estructurales aplicables al Objetivo 2 para este periodo fijan seis ejes subvencionables, de los que el segundo, «Medio Ambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos», tiene adjudicado en Aragón el 15 % del total del presupuesto, con una inversión prevista de algo menos de 95 millones de euros, financiados en un 50% por la Unión Europea (FEDER y FSE) y en otro 50% por las administraciones central (3,5%), regional (33,5%) y local (13%). Esos fondos se destinarán en su mayor parte, tal como se recoge en el *DOCUP 2000-2006*, a abastecimiento, mejora de infraestructuras, saneamiento y depuración de aguas (un 88% de las inversiones) y en menor medida a la protección y regeneración del entorno natural, manteniendo la biodiversidad y el patrimonio, la calidad del medio y recuperando espacios degradados allí donde no pueda aplicarse el principio de «quien contamina paga», orientado todo ello a compaginar el uso sostenible de los recursos naturales con el desarrollo y la competitividad del territorio (12% de las inversiones). Los Órganos ejecutores serán los Departamentos de Medio Ambiente y de Economía de la DGA y las Diputaciones Provinciales, que coordinarán las actuaciones de los Ayuntamientos participantes. Si se considera el montante total de las inversiones comarcales, los fondos destinados a objetivos ambientales tienen mayor importancia en la zona pirenaica, especialmente en el Alto Gállego, y en el Matarraña turolense. Los restantes ejes no plantean ninguna cuestión referente a sostenibilidad, siendo su enfoque económico (competitividad, empleo, tejido industrial, sociedad del conocimiento, comunicaciones, telecomunicaciones o energía) y, en menor medida, social (desarrollo social y urbano).

En cuanto a los Fondos del Objetivo 3, financiado por el Fondo Social Europeo (FSE), la UE define nueve ejes, todos ellos orientados a la mejora de los recursos humanos, que, en última instancia, permitirían una mejor orientación del desarrollo rural. Puede añadirse que está previsto financiar con los Fondos de Cohesión acciones de saneamiento, abastecimiento de aguas y tratamiento de residuos, en coordinación con el segundo eje de los Fondos Estructurales.

### 3.2. Los Programas de actuación 2000-2006 y los objetivos de sostenibilidad

Centrando la atención en el desarrollo rural, las acciones políticas previstas y su sostenibilidad, hay dos planteamientos que se solapan pero no se plantean específicamente como coordinados: las inversiones que se derivan de la PAC, especialmente las medidas de acompañamiento y las que se han planificado en el *Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006*. No obstante la DGA considera necesario tener en cuenta acciones conjuntas cuando señala, ante el reto que supone la entrada en vigor de una nueva reforma de la PAC, que «*es necesario un Plan de Desarrollo Rural de Aragón que analice las fortalezas y debilidades y ponga al sector agroalimentario, y al medio rural en conjunto, en condiciones óptimas para afrontar las nuevas circunstancias*», para lo cual considera que ese medio rural cuenta con valores importantes, como son un amplio patrimonio natural, paisajístico y cultural, y el mantenimiento de las señas de identidad de los pueblos, todo lo cual «*representa un activo real ...que puede ser punto de encuentro entre el hombre y el medio ambiente*» (DGA, 2000).

Es en el *Programa de Desarrollo Rural* citado donde se exponen las estrategias a seguir, de las que aquí se destacan las que de un modo directo o indirecto inciden en la sostenibilidad, sea socioeconómica, sea ambiental o considerando ambos aspectos conjuntamente. Como declaración de principios se manifiesta que el fin último se centra en la multifuncionalidad, basada en la competitividad de la agricultura y la agroindustria como base para la creación de riqueza, la producción de calidad, la protección del medio natural y la gestión del territorio, de modo que «*así se garantice la sostenibilidad de las actividades económicas rurales y, por tanto, el mantenimiento de la población rural*». Esa multifuncionalidad se apoya en los tres pilares clásicos: la función económica, que debe proveer de alimentos de calidad y sustentarse en instalaciones industriales, artesanales y comerciales que pongan en valor las materias primas y oferten servicios relacionados con el ocio y la recreación; la función social, garantizando una adecuada calidad de vida y la igualdad de oportunidades en las comunidades rurales, partiendo de la mejora de la formación que permita aprovechar el potencial de recursos humanos; la función ecológica, que permita un desarrollo equilibrado, cuidando el patrimonio natural —ecosistemas y paisajes—, manteniendo la biodiversidad y conservando espacios naturales y culturales. Este último objetivo se menciona como prioritario, igual que la mejora de la calidad de vida.

Esta última función pretende, además, desterrar la imagen proteccionista y de exclusión que los habitantes de las zonas rurales tienen de la conservación del medio como fuente de conflictos, trabas y obstáculos a su desarrollo, poniendo de relieve la complementariedad de ambos aspectos mediante medidas eficaces que aporten nuevas posibilidades de trabajo y diversificación. A un tiempo, esto acercará a las sociedades urbanas, que demandan espacios

de ocio y esparcimiento y protección de la naturaleza, y a las rurales, afectadas por las limitaciones impuestas.

### 3.3. *La estructura del Programa de Desarrollo Rural y las implicaciones en materia de sostenibilidad*

Como indica Barbero (2004) 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. En el mismo planteamiento coinciden en el ámbito europeo, como se ha señalado ya, las Conferencias de Cork (1996) y de Salzburgo (2003), convocadas para diseñar los modelos de las zonas rurales en Europa que han de hacer frente a los nuevos retos del desarrollo rural. Aún más, en el actual marco del paradigma del desarrollo sostenible, la preocupación por el medio ambiente ha ido creciendo a medida que el desarrollo rural ha ido ganando espacio en las reformas de la PAC. El cumplimiento de las normas medioambientales se ha convertido en un requisito necesario para acceder a las ayudas previstas en los distintos reglamentos.

El Reglamento (CE) 1257/99) que enmarca el *Programa de Desarrollo Rural* de Aragón (2000-2006) financiado con cargo al FEOGA, contiene los siguientes subprogramas: Medidas de Acompañamiento, de Mejora de Estructuras de la Producción y Programa Regional de Desarrollo Rural de Aragón. Este último define cuáles son las políticas y las estrategias de desarrollo para el medio rural aragonés en el actual periodo de programación 2000-2006. Tal como indica el propio documento, el fin último es garantizar y reforzar el carácter multifuncional del medio rural aragonés, en sus vertientes productiva, social y ecológica. En el marco de los planteamientos del desarrollo sostenible, la estrategia del desarrollo rural en Aragón pasa tanto por asentar su competitividad en la agricultura y en la agroindustria, cuyos fines deben orientarse por un lado a la creación de riqueza y la producción de calidad, que el conjunto de la sociedad demanda a los espacios rurales, como a la protección del medio natural y la gestión del territorio. Así se garantizaría, al menos teóricamente, la sostenibilidad de las actividades económicas rurales y por tanto el mantenimiento de la población rural, que es la base de las mismas. En suma, el fin del programa es garantizar y reforzar el carácter multifuncional del medio rural aragonés y para ello se han formulado los siguientes objetivos prioritarios: Mejora de la competitividad; Diversificación de la actividad agraria; Conservación y restauración del medio natural; Mejora de la calidad de vida; Formación.

El Reglamento citado contempla 9 medidas de las que el *Programa de Desarrollo Rural* de Aragón desarrolla únicamente 4: Formación, Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas, Silvicultura y Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales, que son aquellas que por razones financieras y reglamentarias no se incluyen en otros subprogramas. En relación con esas cuatro medidas se proponen 12 líneas de actuación más una específica para el PRODER, de las que al menos 10 tienen relación con el medio ambiente y/o con la sostenibilidad, si entendemos que parte importante de esa sostenibilidad consiste en mantener el equilibrio natural sin explotar sus recursos, abarcando desde la formación hasta el mantenimiento de la biodiversidad o el aprovechamiento racional del patrimonio natural. Pero si la sostenibilidad debe ser también económica y social, tal como las teorías actuales defienden y se ha mencionado al inicio de este trabajo, hay algunas líneas

más del programa que podrían ser consideradas aquí, siempre que se orienten adecuadamente. Por ejemplo, el fomento de la formación de entidades asociativas y asociacionismo agrario, la capacitación agraria y la asistencia a la gestión de las explotaciones, la reestructuración de las explotaciones, la mejora del hábitat rural y del medio rural, en general, así como el conjunto de medidas para el desarrollo socioeconómico.

Ahora bien, en el Programa no se menciona ninguna herramienta que permita, a un tiempo, acciones sobre el medio natural, la economía y la sociedad, tal como podrían ser la ordenación del medio natural, restaurando vegetación, suelos y cubierta vegetal y preservando la biodiversidad en el marco de la pluriactividad, de modo que todo ello afecte a la agricultura, la industria y los servicios, actividades que deben ser económicamente viables, socialmente adecuadas y respetuosas con el medio ambiente en los términos antes indicados, a la vez que se preservan las señas de identidad y se mejora la calidad de vida de las comunidades rurales con una buena calidad del agua y el aire, buen estado de los pueblos, etc. Sin duda no es fácil exponer estas conexiones en un documento programático, aunque la intención sea esa, reiterándose en varios capítulos la adaptación a los principios planteados por la UE que, de modo explícito, pretende promover un desarrollo armonioso, equilibrado y duradero de las actividades económicas, un elevado nivel de empleo, la igualdad entre los géneros y un alto grado de protección y mejora del medio ambiente.

Detallando un poco más el contenido de las Medidas, cabe destacar los siguientes extremos:

1. En la Medida 3, *Formación*, lo más próximo al objetivo general de sostenibilidad podría estar relacionado con la capacitación agraria, si se orienta a reorganizar cualitativamente la producción agropecuaria, así como la formación agroambiental para desarrollar prácticas idóneas, entre las cuales pueden contarse la agricultura y la ganadería ecológicas.
2. Entre los objetivos que incluye la Medida 7, *Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas*, pueden citarse el fomento de la presentación de los productos en envases reciclables, la obtención de nuevos productos con finalidad energética, el desarrollo de sistemas de gestión de calidad, las acciones sobre la higiene y bienestar de los animales, y, especialmente, todo lo que de modo concreto se orienta a la protección del medioambiente, poniendo el énfasis en el control de vertidos, emisiones y residuos, incluyendo inversiones encaminadas a este fin, así como la inversión en equipos encaminados al ahorro de energía, agua y materias primas.
3. En relación con la Medida 8, *Silvicultura*, se deja muy explícito que las zonas forestales deben contribuir al desarrollo y mantenimiento de las funciones sociales, económicas y ecológicas, destacándose entre sus objetivos una gestión sostenible, el mantenimiento y mejora de los recursos forestales, los estudios y planificación sobre el medio natural, su ordenación y mejora, así como la prevención de incendios y la protección y restauración de la cubierta vegetal y los suelos. En suma, se toman medidas técnicas y de gestión que deben permitir la sostenibilidad de los recursos forestales y del monte.
4. En cuanto a la Medida 9, *Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales*, hay dos facetas distintas. En una de ellas los objetivos se encaminan a una mejora técnica de las tierras y las explotaciones, así como a la conservación del patrimonio

rural, la gestión de los recursos hídricos o la conservación del paisaje. Se mencionan igualmente líneas de actuación para fomentar la agricultura ecológica, la Producción integrada (PI), las Denominaciones de origen protegidas (DOP), las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP), las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG) y las Denominaciones Geográficas (DG). En la otra faceta el objetivo es, posiblemente, el más integrado, ya que pone en conexión la renovación y desarrollo de los pueblos y la protección y conservación del patrimonio rural y natural, donde las líneas de actuación propuestas abarcan las actividades en materia de conservación de la naturaleza, el fomento del desarrollo en Zonas de Influencia Socioeconómica de Espacios Naturales Protegidos y otras figuras de conservación y la subvención a las actuaciones a realizar por los Ayuntamientos en esos ámbitos, la protección del medioambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía agraria y forestal (conservación de la biodiversidad y aprovechamiento racional del patrimonio), la educación ambiental y la recuperación de la capacidad productiva agraria dañada por desastres naturales.

Paralelamente, como una *adenda*, se pone de relieve la contribución del *Programa de Desarrollo Rural 2000-2006* a la ampliación y consolidación de la Red Natura 2000 de Aragón, en el marco de la aplicación de la Directiva 92/43/CEE, y la extensión que hoy alcanzan las diversas figuras de protección, además de todas las zonas con Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN). De modo explícito se incluyen estas figuras de protección en la Línea de actuación 9, bajo las Medidas de Conservación de la biodiversidad (flora y fauna silvestre), desarrollando un paquete de actuaciones e inversiones.

En síntesis, puede decirse que el Gobierno de Aragón se compromete a actuar en beneficio de la conservación del medio ambiente a través del *Programa de Desarrollo Rural*, planteando además una serie de compromisos ambientales, como proponer una lista complementaria de zonas a proteger conforme a la Directiva Hábitat, y aplicar otras normas sobre temas muy concretos, que deberán armonizarse con todo esto, como las propias medidas agroambientales que incluye la PAC, la normativa sobre Nitratos, el programa sobre zonas vulnerables y contaminación difusa, sobre control de purines, etc.

Ahora bien, cuando se distribuyen los fondos públicos que van a dedicarse a alcanzar los diversos objetivos, no se plantea una acción realmente integrada de los tres pilares que coordinan la sostenibilidad, absorbiendo la línea económica-productiva el 48% de dicho presupuesto, lo social un 18 % y el 34% restante las medidas encaminadas a desarrollar la función ecológica, dejando además explícito que «*el objetivo básico de cualquier Plan de Desarrollo es la mejora de los niveles de renta y las condiciones de vida del medio rural*» (DGA 2000)

### 3.4. La matriz de sinergias del Programa de Desarrollo Rural 2000-2006

En un intento de articular las medidas y objetivos y orientarlo todo hacia la sostenibilidad, se incluye en el documento del Gobierno de Aragón una matriz de sinergias de la que se desprende la capacidad de cada una de las medidas para impulsar el Programa. Para dicha evaluación se ha utilizado un método tipo DELPHI, midiendo la influencia de cada una de esas medidas sobre las restantes y su impacto en el medio ambiente mediante una batería de preguntas que se valoran entre 0 (nula influencia) y 3 (influencia relevante), cuya suma total indica, para cada medida, la sinergia que se establece con las restantes, estableciendo

un umbral de relevancia que es la media aritmética de la suma de filas y columnas de la matriz, cuyo valor es 22,5. Las medidas impulsoras son las que han superado dicho umbral; las dependientes las que quedan por debajo y las nulas las que tienen escaso valor en ambas direcciones, como se aprecia en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE ARAGÓN 2000-2006. MATRIZ DE SINERGIAS ENTRE MEDIDAS

Medidas	c	g	i	k	l	m	n	o	p	r	t	u	total	Tipo
c- Formación													17	impulsora
g- Transformación y comerc. productos agrarios													11	dependiente
i- Otras forestales													7	dependiente
k- Reparcelación													12	impulsora
l- Servicios a explotaciones													10	dependiente
m- Comercialización prod. agrícolas de calidad													9	dependiente
n- Servicios abastecimiento													15	impulsora
o- Renovación y desarrollo pueblos													14	impulsora
p- Diversificación actividades													16	dependiente
r- Infraestructuras													11	impulsora
t- Protección medioambiente													13	dependiente
u- Recuperación capacidad prod. tras desastres													0	nula
<b>Total</b>	11	17	11	2	16	29	5	9	24	6	15	0	145	

**Influencia de cada medida sobre las restantes**

Muy relevante: 3    Relevante: 2    Escasa: 1    Irrelevante: 0

Fuente: Gobierno de Aragón 2000. Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006. Zaragoza.

Del mismo modo se hace un análisis de los impactos macroeconómicos previstos, entendidos como efectos positivos, para cada línea de actuación y como resultado se subraya que si bien los impactos demográficos serán limitados, los efectos más visibles afectarán a la comercialización de los productos agrarios y al medio ambiente, orientado éste a alcanzar la sostenibilidad del desarrollo, asegurando no solo la compatibilidad ambiental de las acciones, sino la propia dimensión ambiental como oportunidad y fuente de desarrollo. Por ello, para atender el atributo de sostenibilidad exigido por la Red de Autoridades Ambientales (RAA) se ha elaborado un documento complementario, *Estrategia Ambiental en relación con la Aplicación de los Fondos Estructurales en Aragón durante la etapa 2000-2006*, que recoge la idea del carácter horizontal de esa sostenibilidad. Los principios ambientales incorporados son la reducción del uso de recursos no renovables; la adaptación del uso de los recursos renovables a su capacidad de regeneración; el uso y gestión consciente de sustancias peligrosas y residuos; el mantenimiento y mejora de recursos naturales (suelo, hábitat, especies, paisajes) y la calidad del medio ambiente local; la protección de la atmósfera; la información y la educación ambiental; el impulso a la participación pública en las decisiones relativas al desarrollo sostenible.

En suma, pese a algunas contradicciones, al peso del enfoque económico y a lo reducido de las medidas sociales, el plan estratégico de la DGA para el desarrollo rural tiene en cuenta

de modo muy explícito el concepto de sostenibilidad y, sobre todo, de sostenibilidad ambiental. En las siguientes páginas se planteará la aplicación real de este Programa.

#### **IV. LAS ACCIONES EMPRENDIDAS EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD**

Si en los programas políticos las medidas proyectadas ponen de relieve la concepción que la Administración tiene de la sostenibilidad, con líneas de actuación dispersas y una escasa o nula integración real, la aplicación concreta sobre el territorio de las ayudas a actuaciones cuyo objetivo es éste, ponen todavía más de relieve la escasa eficacia, pese a algunos avances que es preciso reconocer. En los siguientes apartados se centrará la atención en las acciones más significativas emprendidas y financiadas.

##### **1. Aplicación de las ayudas agroambientales en Aragón**

De las medidas de acompañamiento de la PAC las agroambientales son las que se orientan más específicamente a procurar la sostenibilidad en el medio rural aunque, como indican Ortiz y Ceña (2002), se plantearon como otra vía para subvencionar a la agricultura, además de fomentar la disminución de las producciones agrarias.

Los agricultores que se acogen a una medida agroambiental suscriben un contrato con la administración por el que se comprometen a la realización de determinadas prácticas encaminadas a la mejora del medioambiente, por las que rendimientos perciben una ayuda que les compense de la repercusión negativa en sus rentas (lucro cesante), ya sea porque esas prácticas tienen un mayor coste que las tradicionales o por su incidencia a la baja en los rendimientos. Esta orientación se recoge en los dos grandes objetivos que se ha planteado el Gobierno de Aragón mediante la aplicación de estas medidas:

1. El objetivo prioritario es compensar a los agricultores y ganaderos que sufran limitaciones por tener su explotación en zonas sobre las que exista alguna figura de protección ambiental como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), Lugares de Interés Comunitario (LIC), etc.
2. Además de estas medidas sobre zonas protegidas, se consideran otras, con carácter más general en cuanto a su ámbito de aplicación ya que son horizontales, que compensan a los agricultores que estén dispuestos a producir con unas técnicas más respetuosas con el medio ambiente, o a los ganaderos que aproveche mejor los recursos naturales y que lleven a cabo una gestión más acorde con el territorio.

En Aragón, igual que en el resto de España, los recursos asignados a las medidas agroambientales son insignificantes si los comparamos con las ayudas de la PAC. Representan menos del 4% del total de las ayudas a las explotaciones agrarias, aunque en los últimos años, con el nuevo periodo de programación que se pone en marcha con el Reglamento (CE) 1257/1999 se han triplicado en términos absolutos: en 2004 se aproximaron a los 17 millones de euros. Se tramitaron casi 10.000 expedientes, aunque estos datos no se pueden identificar con explotaciones ya que un mismo titular puede solicitar ayudas por más de una medida. Se estima que las explotaciones beneficiadas no superan las 7.500, menos del 10% de las declaradas en el último censo agrario, con una ayuda media en torno a 2.300 euros. La superficie acogida superó ligeramente las 200.000 hectáreas, lo que apenas representa el 8% de la

Superficie Agraria Útil regional. De modo evidente los datos reflejan la escasa incidencia de esta política a pesar de la relevancia que está adquiriendo en los planteamientos de la Política Agraria de la Unión Europea.

El RD 708/2002 establece nueve líneas de actuación, de las que en Aragón sólo se aplican seis (Tabla 2), aunque realmente significativas son tres: extensificación de las producciones agrarias, técnicas ambientales en la racionalización del uso de productos químicos y gestión integrada de las explotaciones. A ellas se destinan el 90% de los recursos económicos, concentran el 85% de las hectáreas acogidas y representan el 82% de los expedientes tramitados. En cambio, las otras tres líneas, de carácter más ambientalista, ocupan un lugar muy secundario en las prioridades de nuestros agricultores, ya que sólo suponen el 18% de las peticiones. Influye en ello el que desarrollan medidas muy concretas y menos ligadas a la actividad productiva, como el mantenimiento de leñosos en terraza, de árboles aislados, de muretes de piedra y la protección de flora y fauna en humedales, y que las primas a percibir por el compromiso son sensiblemente inferiores a las del grupo anterior.

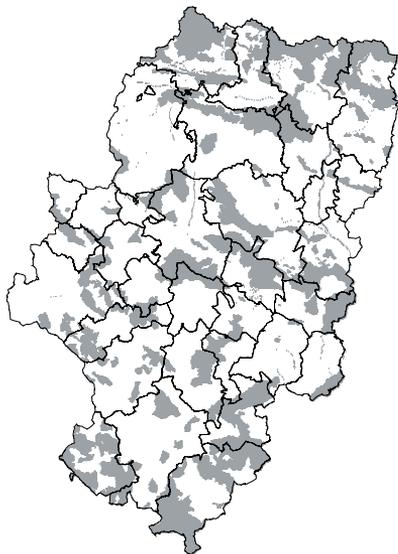
**Tabla 2**  
MEDIDAS AGROAMBIENTALES EN ARAGÓN. AÑO 2004

Medida agroambiental	Número de expedientes	Superficie Pago (ha)	Importe total (euros)	% Exp.	% Sup.	% Imp.
1. Extensificación de la producción agraria	4.453	89.121	4.923.764	44,6	25,5	29,2
3. Técnicas ambientales en la racionalización del uso de productos químicos	1164	28.970	4.279.357	11,7	8,3	25,4
4. Lucha contra la erosión	65	245	32.377	0,7	0,1	0,2
5. Protección de fauna y flora en humedales	834	25.761	1.006.470	8,4	7,4	6
8. Protección del paisaje y técnicas de protección contraincendios	903	26.200	713.748	9	7,5	4,2
9. Gestión integrada de las explotaciones	2560	179.123	5.891.192	25,7	51,3	35
<b>Total</b>	<b>9.979</b>	<b>349.420</b>	<b>16.846.908</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

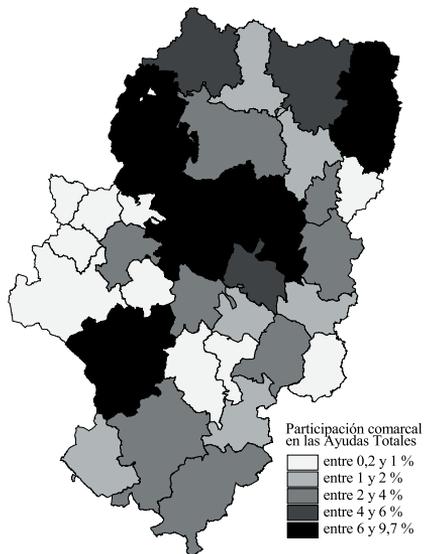
Fuente: Gobierno de Aragón. Dpto. de Agricultura y Dpto. de Medio Ambiente. Elaboración propia.

Dentro de estas líneas, las ayudas también se concentran en unas pocas medidas. La más importante, si nos atenemos a la cuantía total de las ayudas percibidas —cerca de 5 millones de euros, el 30% del total—, y a la superficie potencial afectada —más del 35% de la región, a las que se acogen más de 100.000 ha—, es la 9.1, *Mejora y conservación del medio físico*, con sus diferentes submedidas que contemplan la obligación de mantener una carga ganadera estable y adecuada sobre el territorio, complementada con diversas actuaciones sobre los prados, pastizales y rastrojeras dentro del ámbito de actuación de la Red Natura y comarcas pirenaicas. Es interesante destacar la submedida destinada a favorecer el desarrollo de herbáceos y arbustos forrajeros en las zonas de baja pluviometría del valle del Ebro para su consumo a diente. Se pretende contrarrestar la reducción de vegetación espontánea provocada por la dinámica de roturación en tierras marginales favorecida por la PAC. Las ayudas se perciben por hectárea, hecho muy contestado por los ganaderos de ovino que no suelen disponer de propiedades. Esta forma de asignación de las ayudas es una condición marcada

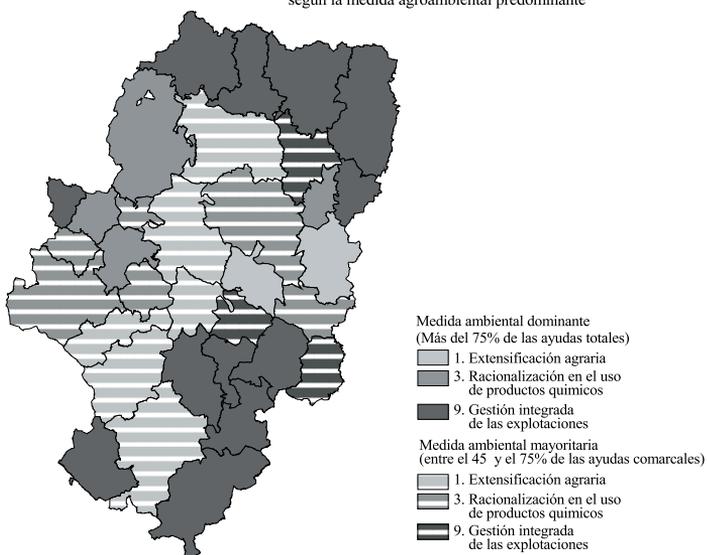
Mapa 1. Distribución de las zonas que tienen alguna figura de protección (LICs, ZEPAs y otros)



Mapa 2. Distribución comarcal de las ayudas agroambientales en Aragón



Mapa 3. Especialización de las comarcas aragonesas según la medida agroambiental predominante



Fuente: Gobierno de Aragón. Departamento de Medio Ambiente y Departamento de Agricultura. Elaboración propia.

desde el MAPA, considerando que la ganadería extensiva es ambientalmente positiva no por si misma sino por el tipo de aprovechamiento del territorio que realiza (Calleja 2002), planteamiento que compartimos frente a otros que la consideran ambientalmente negativa, como los expuestos por Ries, Seeger y Marzloff (2004).

Otro 25% de las ayudas se dirigen a la extensificación de la producción agraria a través de la medida que impulsa la mejora del barbecho tradicional con fines mediambientales y la que procura sistemas de extensificación para la protección de la flora y fauna. Las submedidas asociadas a ambas se traducen en actuaciones muy concretas: mantenimiento del rastrojo y picado de la paja y barbecho semillado con leguminosas. El ámbito de aplicación coincide con ZEPAs y LICs del valle del Ebro y parameras turolenses. En total se acogen a esta medida 85.000 ha.

Las dos medidas de la línea 3, *Producción integrada y agricultura ecológica*, distribuyen otro 25% de las ayudas totales, a pesar de que la superficie de pago es mucho menor que en las medidas anteriores, menos de 29.000 ha. asignadas a 1.100 expedientes. La mayor parte de los fondos se concentran en la producción integrada de arroz en regadío, con más de 2 millones de euros, gracias a unas sustanciosas primas, 247,95 euros por hectárea, lo que explica su difusión y generalización ya que se comprometen con esta medida 9.500 hectáreas de las 13.310 de arrozales que se cultivan en la comunidad. Porcentualmente también son importantes las ayudas a la agricultura ecológica en herbáceos de secano; a ella se acogen casi 18.000 hectáreas y perciben un millón trescientas mil euros en total. El resto de productores que quieran solicitar ayudas por producción integrada deben estar incluidos en las zonas declaradas vulnerables a la contaminación de nitratos por decreto 77/1997, de 27 de mayo, o acogidas a la Denominación de Origen del melocotón de Calanda y del olivo del Bajo Aragón, por lo que su representación es testimonial.

Finalmente, debemos hacer referencia a la medida 5.3, *Sobresiembr a de cereal para la protección de las grullas*, que representa el 6% de las ayudas totales. Es una medida muy localizada ya que sólo se aplica en los municipios del entorno de la Laguna de Gallocanta, donde se han acogido a los compromisos ambientales más de 25.000 hectáreas, a pesar de que tradicionalmente ha existido una contestación vecinal a la política ambiental puesto que imponía restricciones a la función productiva del territorio.

Los ámbitos de aplicación delimitados para cada medida y las incompatibilidades establecidas entre ellas determinan, por un lado la desigual distribución de las ayudas, que se concentran excesivamente en unas pocas comarcas, y por otro, una especialización comarcal en la percepción de las mismas (Fig. 2 y 3). Las seis comarcas que perciben mayor cuantía absoluta de ayudas, suman casi el 50% del total regional. Las comarcas de Los Monegros y Campo de Daroca son las que concentran el mayor porcentaje, cerca del 10%. Les siguen Zaragoza, Cinco Villas, Calamocha y Ribagorza, que superan el 6%. En cada una de ellas se distribuyen entre los compromisarios un millón de euros, como mínimo. Este grupo es muy heterogéneo, ya que incluye comarcas de los tres grandes espacios que configuran la región aragonesa, Pirineos, Valle del Ebro y Sistema Ibérico, y alcanzan la notoriedad indicada por la percepción de ayudas agroambientales muy dispares, siendo representativas del comportamiento del conjunto. Se caracterizan por ser comarcas muy extensas, ya que suman el 28,5% de la superficie regional.

La especialización comarcal en la percepción de ayudas parece evidente, existiendo una clara relación entre el tipo de ayudas dominante o mayoritaria en cada comarca y sus particulares características ambientales y actividad agraria. Las trece comarcas que reciben más del 75% de las ayudas relacionadas con los compromisos ambientales de la línea nueve —actuaciones sobre prados, praderas o pastizales, pero ligados a la adecuada gestión ganadera del territorio— coinciden fundamentalmente con las comarcas de alta y media montaña de los Pirineos y Sistema Ibérico; aquellas en las que son mayoría las ayudas por tratamiento integrado o agricultura ecológica, el regadío es significativo y también el cultivo del arroz o los frutales; finalmente, las solicitudes de ayudas para la extensificación agraria son mayoritarias en las comarcas de base cerealista de secano, desde la Hoya de Huesca hasta Teruel.

Sin embargo, las características de los datos pueden introducir distorsiones que requieren análisis más detallados. Por ejemplo, el municipio de Zaragoza aparece como uno de los máximos preceptores por producción integrada de arroz cuando, según los datos de ocupación de la tierra, dicho cultivo es inexistente; lo mismo sucede con el de Huesca, que con 30 hectáreas, percibe ayudas por 420. Estos datos nos plantean el problema de la deslocalización de las ayudas en el medio rural, ya que se justifican por una parcela «física» ubicada en un municipio pero se asignan según el domicilio fiscal del titular de la explotación, que puede ser otro. De esta forma se desvirtúan los objetivos últimos buscados con esta línea de ayudas y aunque sí se favorece una agricultura y una ganadería más sostenible, se contribuye en menor medida al desarrollo rural.

## 2. Actuaciones del Programa Regional de Desarrollo Rural de Aragón (2000-2006)

Entre 2001 y 2003, únicos informes de ejecución disponibles, se han realizado 6.287 actuaciones en el Programa Regional de Desarrollo Rural en Aragón, de las cuáles 242 pertenecen a la medida 8, *Silvicultura*, actuación «i» (*otras medidas forestales, forestación de tierras no agrícolas*), que han concentrado el 18,3% del gasto público de este periodo, 38.147 euros, del total de 208.997 para el periodo 2001-2003. La mayor parte de estas actuaciones se han llevado a cabo en zonas con dificultades, ya sean zonas de montaña, zonas afectadas por dificultades especiales u otras zonas desfavorecidas. Lo mismo se puede decir del gasto público, comprometido mayoritariamente en las zonas desfavorecidas (el 59%), del que se destina un 18% a la forestación de tierras no agrícolas.

De acuerdo con la Tabla 3, cabe destacar que la mayor parte de la financiación del PDR se destina a la mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas: el 52,7% del total. Resalta, además, la participación de capital privado que representa el 70,7% de la inversión. Los proyectos relacionados con el medio ambiente son muchos menos y con menor participación de fondos.

Otro tanto sucedió en el periodo de programación anterior, 1994-1999, en la aplicación del Documento Único de Programación para el desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Objetivo 5b). En esta etapa la inversión en protección y valoración económica del medio ambiente fue del 7%, frente al 47,2% del impacto social o el 42% del impacto económico del DOCUP.

En la prioridad PRODER las medidas *estrella* vuelven a ser la diversificación de actividades en el ámbito agrario y el fomento del turismo y el artesanado, tanto en el número

**Tabla 3****PROGRAMA REGIONAL DE DESARROLLO RURAL DE ARAGÓN Y PRODER. PAGOS POR MEDIDAS**

Medida	Actuación	Prog. Reg. Des. Rural (1)		PRODER (2)		
		coste total subvencionable	gasto publico comprometido	solicitudes aprobadas	coste total subvencionable	gasto publico comprometido
3	c. Formación	4.240	3.365	37	645	580
7	g. Mejora de la transformación y comercialización	260.021	58.759	45	4.431	1.121
8	i. Otras medidas forestales	38.147	38.147			
9	t. Protección del medio ambiente	19.815	19.324	46	1.889	1.398
9	Resto actuaciones no específicamente ambientales	171.426	89.401	390	43.898	9.434
	<b>TOTAL</b>	<b>493.649</b>	<b>208.996</b>	<b>518</b>	<b>50.863</b>	<b>12.533</b>

(1) Años 2001 a 2003. (2) 2003. Datos en miles de euros. Medidas 3: Formación; 7: Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas; 8: Silvicultura; 9: Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

Fuente: Gobierno de Aragón. Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006. Elaboración propia.

de acciones (194 y 157), como en la financiación de las mismas (17.917 y 23.411 miles de euros, respectivamente). No obstante, la mayor parte del presupuesto proviene de los propios beneficiarios (el 77,5% en la medida de diversificación) y el 80% en la de turismo.

En PRODER la protección del medio ambiente aumenta su participación respecto a otras medidas y otras iniciativas, tanto en los proyectos aprobados como en el gasto público comprometido en este objetivo.

### 3. La Iniciativa Comunitaria LEADER + en Aragón (2000-2006)

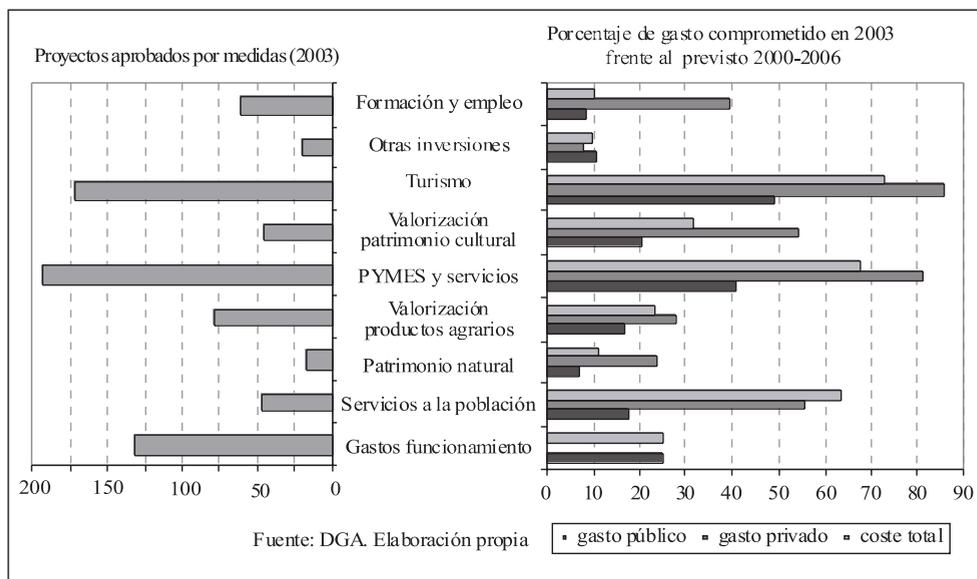
En las anteriores páginas se ha puesto de relieve que, Europa plantea estrategias de desarrollo rural respetuosas con el medio ambiente y los recursos naturales. Si se consideran los objetivos de la iniciativa LEADER, a los que se ha aludido ya en anteriores apartados, es indiscutible que la sostenibilidad ambiental supera los propuestos en ella. Pero no es menos cierto que tanto LEADER + como PRODER son estrategias que permiten implementar acciones orientadas a mejorar y mantener la sostenibilidad.

En este periodo 2000-2006, en Aragón se han constituido 12 grupos LEADER más uno interregional. El programa LEADER + dispone de 76 millones de euros de financiación pública para 7 años, una cifra ligeramente inferior a la del LEADER II, aunque el territorio que abarcan no coincide exactamente. La Unión Europea aporta el 50% y las Administraciones nacionales la otra mitad, a partes iguales entre la Administración Central, el Gobierno de Aragón y la Administración Local.

Desde el primer momento se ha esperado que los efectos más destacados de esta iniciativa fueran los relacionados con la diversificación de las actividades económicas en el medio rural, potenciando sus recursos endógenos, la transformación y comercialización de los productos agrarios, y los recursos ambientales, ligados a su potencial turístico.

En definitiva, como cabía esperar, el fin último de este programa, como el del resto de estrategias y políticas de desarrollo rural en particular y de ordenación del territorio en general, es conseguir el desarrollo sostenible, fortaleciendo las funciones reconocidas al medio rural.

Figura 5. La iniciativa comunitaria LEADER+ en Aragón



En relación con la función territorial, esta Iniciativa busca promover el equilibrio territorial y mejorar la capacidad de organización de los agentes sociales y económicos; en la función social, mejorar la calidad de vida, la cualificación profesional y revitalizar el tejido social; en su vertiente económico-productiva, mejorar la competitividad de productos y servicios en el territorio, y en la ecológica, conservar los recursos del medio rural, tanto el patrimonio natural como el arquitectónico y cultural. No hay que olvidar que los valores asociados a las tradiciones tienen un grave riesgo de desaparición, por el envejecimiento de la población.

La estructura del programa gira en torno a 3 ejes: Estrategias de Desarrollo Rural, Cooperación y Gestión. En el primero de ellos se recogen los Programas de Desarrollo Rural de cada uno de los grupos de acción local y en ellos se detallan cuatro aspectos aglutinantes en torno a los que se articulan los programas de cada grupo. Siete de los grupos LEADER, situados en las zonas de montaña del Pirineo y del Sistema Ibérico o en sus Somontanos (Fig. 4), han seleccionado como uno de sus aspectos aglutinantes la puesta en valor de los recursos naturales y culturales. Ya LEADER II tuvo una interesante contribución a la sostenibilidad ambiental, sobre todo en las acciones relacionadas con la valorización de los recursos naturales, aunque éstas quedaron a una distancia considerable de las restantes inversiones, tanto en el número de actuaciones como en la movilización de recursos financieros, públicos, pero sobre todo privados. También ha sido interesante, como ponen de manifiesto los responsables de algunos grupos LEADER, su contribución a la concienciación progresiva de la población y de los agentes locales en la conservación y protección del medio ambiente. Esto ha permitido que la conservación del medio natural haya adquirido un protagonismo esencial en el LEADER +.

Fig. 4. LEADER+ según los aspectos aglutinantes seleccionados



Fig. 6. Emisión de purines en las granjas de porcino de Aragón

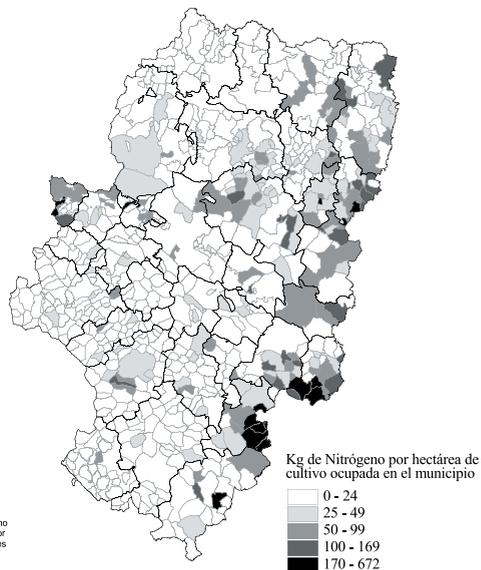


Fig. 7. Municipios incluidos en las Zonas Vulnerables por contaminación de nitratos

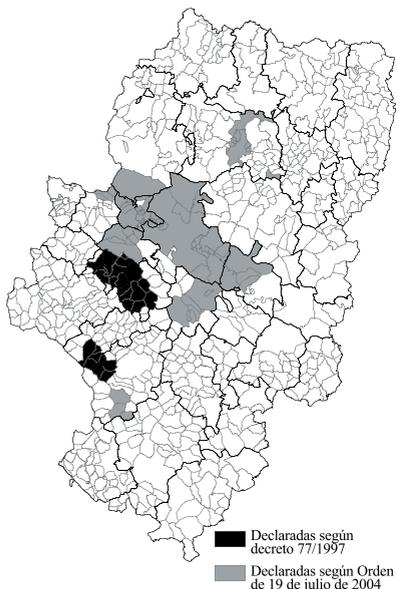
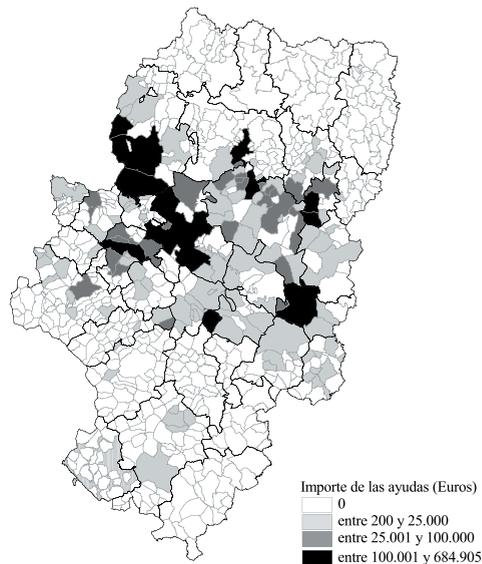


Fig. 8. Distribución de las ayudas por las medidas de producción integrada y ecológica



Fuente: Gobierno de Aragón. Departamento de Medio Ambiente y Departamento de Agricultura. Elaboración propia.

No obstante, aunque solo disponemos de los datos para 2003, el análisis por acciones de las inversiones realizadas hasta el momento en Aragón pone de manifiesto que la mayor parte de los proyectos realizados se encuadran en las medidas de PYMES y servicios y en turismo, como sucedió en LEADER II, además de las propias derivadas de la puesta en funcionamiento de la Iniciativa. (Figura 5).

Otro tanto sucede en cuanto al gasto realizado por medidas. Hasta 2003 los servicios a la población, las medidas relativas a PYMES y las de turismo son las que han comprometido más porcentaje de gasto respecto al previsto en el programa. El gasto privado comprometido supera en todas las medidas al público, también en aquellas que han sido asumidas tradicionalmente por la iniciativa pública, como son las relativas a la valorización del patrimonio natural y cultural. Entre estas acciones destacan la recuperación de entornos naturales, alguna investigación sobre especies vegetales y, sobre todo, actividades de educación ambiental. No obstante, también es cierto que, siendo la sostenibilidad el objetivo base de toda la programación del desarrollo rural, está presente en acciones enclavadas en otras medidas, como en formación o en valoración de productos locales agrarios (Fig. 5).

Por grupos, las acciones encaminadas a la valorización del patrimonio natural son escasas y con un reparto desigual. En este año 2003 el grupo de acción local de Gúdar-Maestrazgo es el que más proyectos ha aprobado, cinco, mientras que los de Jiloca-Gallocanta y Mezquín-Matarraña han desarrollado cuatro cada uno y Cinco Villas y Calatayud-Aranda, dos cada uno. Es deseable que haya más proyectos relacionados con el medio natural, tanto porque contribuyen a diversificar la economía de las áreas rurales como porque son las líneas de actuación futuras de la Unión Europea.

## **V. LOS PROBLEMAS NO RESUELTOS**

Al margen de otros problemas que afectan al medio ambiente en el medio rural, y que no están resueltos, el análisis de las actuaciones llevadas a cabo en materia de sostenibilidad ambiental, económica y social y la comparación con lo que se proponía en los Programas de Desarrollo Rural o las medidas de acompañamiento, además de las oportunidades que brindaban las Iniciativas PRODER y LEADER, ponen de relieve que no se han conseguido objetivos muy espectaculares en ese aspecto. Es más, algunas de las acciones llevadas a cabo muestran un marcado desajuste territorial y, en conjunto, quedan problemas pendientes. Detectar esos problemas no resueltos y esos desajustes debe ser una de las líneas de investigación en la que los geógrafos podemos ser útiles.

En el momento actual, la contaminación por nitratos es uno de los problemas ambientales más graves en Aragón, comunidad que soporta una de las cargas ganaderas más altas de España, especialmente de ganado porcino. De este problema se ha hecho eco la administración regional, que en aplicación de la normativa comunitaria y nacional sobre protección de aguas (Directiva 9/676/CEE de 12 de diciembre de 1991 y Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero) ha desarrollado la suya propia, lo que ha determinado la declaración de varias zonas como vulnerables a la contaminación por nitratos: Decreto 77/1997, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Comunidad Autónoma de Aragón y Orden 19 de julio de 2004.

En conjunto las Zonas Vulnerables designadas son las unidades hidrogeológicas de Gallocanta y Jalon Huerva, Aluviales del Ebro, Bajo Jalón, Bajo Gállego y Bajo Arba, Alto Jiloca, Acuífero de Apiés y de Muel-Belchite. Las zonas con restricciones abarcan las parcelas de regadío de los términos municipales que coinciden con los acuíferos citados y en los de Muel-Belchite, la totalidad de las parcelas agrícolas. En estas áreas es obligatorio la implantación de un programa de actuación que determina, de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas Agrarias, tanto la cantidad como la forma de utilización de los abonos nitrogenados, ya sean sólidos o líquidos derivados de la actividad ganadera.

En total son 89 los municipios incluidos en las Zonas Vulnerables a la contaminación de nitratos de origen agrario, que afectan a 105.859 ha de regadío y que representan la cuarta parte de las tierras regadas de la región, cifra significativa y reflejo de un problema que puede acrecentarse en un futuro si no se actúa de forma más eficaz sobre una de las principales fuentes de contaminación, los residuos de las granjas ganaderas, fundamentalmente porcino.

En el actual periodo de programación, de los 25 municipios calificados como Zonas Vulnerables a la contaminación por nitratos en la primera fase e incluidos como ámbito de aplicación específica de la producción integrada en la línea 3 de ayudas agroambientales, sólo en nueve se han solicitado ayudas, que han supuesto 140.000 euros, menos del 6% del importe total que por dicha medida se ha distribuido en Aragón y que se han orientado, sobre todo, a la producción integrada de arroz. Parecen existir discrepancias entre los planteamientos de la administración al determinar unas zonas con problemas ambientales y en las que se pretende estimular formas de producir menos agresivas, con el comportamiento de los agricultores que, claramente, se orientan hacia aquellas medidas que reportan más ingresos, como es el caso de las ayudas por producción integrada de arroz, o de la sobresiembra de cereal para la protección de las grullas, en aquellas zonas, como Gallocanta, donde el ámbito de aplicación de las medidas se solapan. El resultado es una discordancia (Fig. 6, 7 y 8) entre los municipios que soportan la mayor carga de residuos ganaderos porcinos, los considerados Zonas Vulnerables a la contaminación por nitratos y los que perciben las ayudas por la medida 3.

Las principales concentraciones de granjas de porcino y por tanto de purines se encuentran en los municipios de la franja oriental y somontano pirenaico. De ellos, en 14 se sobrepasa el aporte permitido, 210 Kg. de nitrógeno por hectárea en la regulación de buenas prácticas agrarias para su utilización como abono y en otros 30 se supera la mitad de dicha cifra. Pueden valorarse estas cifras como relevantes si tenemos en cuenta que no se han considerado otras fuentes emisoras, ganaderas o agrícolas, y se ha supuesto la capacidad máxima de acogida, contabilizando todas las tierras ocupadas del municipio.

Las ayudas por la aplicación de técnicas en la racionalización del uso de productos químicos se distribuye por los municipios del centro de la Depresión del Ebro —la *Tierra Llana*—, en absoluto coincidentes con los declarados como Zona Vulnerable, según el Decreto 77/1997 citado, a los que fundamentalmente se dirige la medida.

Complementariamente con la importancia que adquiere la contaminación difusa por agroquímicos y la limitada eficacia de las medidas puestas en marcha, puede destacarse también la escasa importancia de la agricultura ecológica. En Aragón, en 2003, existían 74.051 hectáreas inscritas como agricultura ecológica, de las que 29.592 estaban todavía en proceso

de reconversión. De estas, el 50% corresponden a cereales y herbáceos y la otra mitad a barbechos praderas y forrajes. Respecto de la ganadería no ha sido posible encontrar datos.

## VI. CONCLUSIÓN

La revisión de las propuestas políticas del Gobierno de Aragón en relación con la sostenibilidad del medio rural y de las actuaciones llevadas a cabo, permiten afirmar que los resultados distan mucho de ser los adecuados. No cabe duda, desde luego, de que se ha avanzado respecto de etapas anteriores y una de las conclusiones que se pueden extraer de la evaluación de las estrategias e iniciativas de desarrollo rural del periodo de programación anterior (1994-1999) es que estos programas sirvieron para revalorizar el patrimonio natural y cultural y que, en esa misma línea, es necesario seguir invirtiendo en acciones de gestión y conservación del medio natural, puesto que esos recursos son una de las principales potencialidades de Aragón, que han de consolidarse, además, como fuente de empleo y por lo tanto de mantenimiento de las áreas rurales.

En cuanto al periodo de programación vigente (2000-2006), es prematuro sacar una conclusión definitiva, pero es evidente que hasta el momento sigue habiendo una serie de desajustes, cuya raíz está en el propio concepto de sostenibilidad que se asume, ya que, como se ha apuntado más arriba, las normas aprobadas no integran adecuadamente los aspectos sociales, económicos y ambientales. Existe, además, una falta de conexión entre los Departamentos en relación con las ayudas a los agricultores y los territorios, de modo que se producen disfunciones importantes. Sería deseable mayor coordinación entre los distintos programas e iniciativas e incluso entre los distintos niveles de la administración con competencias en materia de desarrollo sostenible: local, comarcal, autonómica y nacional.

Finalmente, puede añadirse que nuestra participación como geógrafos en la consecución de un medio rural sostenible en un sentido integral tiene dos vertientes que se complementan: una de ellas es la necesidad de avanzar en una definición teórica de lo que debe entenderse por «sostenibilidad»; la otra es la de hacer un seguimiento de las políticas planteadas y las acciones emprendidas, para señalar los desajustes y los problemas, dentro del marco teórico definido y aceptado mayoritariamente.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- BARBERO MARTÍN, A. (2004): «Un nuevo reto para las zonas rurales», *Actualidad Leader*, nº 24, págs. 9-11.
- BARBIER, E. (1987): «The concept of sustainable economic development», *Environmental Conservation*, nº 14, págs. 101-110.
- BOWLER ET AL. ED. (2002): *The Sustainability of Rural System. Geographical Interpretation*. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers.
- BIESCAS, J. A. (2004). «La percepción de fondos estructurales en Aragón». *Territorio&Desarrollo Local*, nº 2, págs. 31-40.
- CALLEJA, E. (2002): «Se amplían las líneas de ayudas agroambientales». *Medio Ambiente Aragón*, nº 9, págs. 8-11.

- COMISIÓN EUROPEA (ed.), (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la U.E.* Reunión de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio. Postdam.
- FRUTOS, L. M., HERNÁNDEZ, M. L. y RUIZ, E. (2004): «El territorio aragonés y los Fondos Estructurales». *Territorio&Desarrollo Local*, nº 2, págs. 41-58.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2000): *Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006*. Zaragoza. Departamento de Agricultura.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2000): *Plan de reconversión Socioeconómica de Aragón en el marco del Objetivo 2. Periodo 2000-2006*. Zaragoza.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2000): *Plan de desarrollo de recursos humanos de Aragón en el marco del Objetivo 3 (2000-2006)*. Zaragoza.
- GÓMEZ BENITO et al. (1987): *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y en la C.E.E.* Madrid. MAPA. Secretaría General Técnica.
- HERNÁNDEZ, M. L. (2002), «El desarrollo rural en Aragón: objetivos, programas y realización, *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. <http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/>
- MOLINERO, F. (1999): Repercusiones territoriales de las políticas medioambientales», en GALDÓS, R. y RUIZ, E. (coord.) *Postproductivismo y Medio Ambiente. Perspectivas geográficas sobre el Espacio Rural*. IX Coloquio de Geografía Rural. Ponencias. Dto de Agricultura y Pesca. Vitoria Gasteiz, págs. 79-112.
- ORTIZ, D. y CEÑA, F. (2002): «Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural». *Información Comercial Española. Revista de Economía (ICE)*, nº 803, págs. 105-116.
- PIERCE, J. (1992): «Progress and the biosphere: the dialectics of sustainable development», *Canadian Geographer*, nº 36, págs. 306-319.
- RIES, J.B.; SEEGER, M.; MARZOLFF, I. (2004): «Influencia del pastoreo en la cubierta vegetal y la geomorfodinámica en el transecto de la Depresión del Ebro». *Geographica*, nº 45, págs. 5-20.
- RUBIO, P. (1999): «El postproductivismo en los espacios rurales», en GALDÓS, R. Y RUIZ, E. (coord.) *Postproductivismo y Medio Ambiente. Perspectivas geográficas sobre el Espacio Rural*. IX Coloquio de Geografía Rural. Ponencias. Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria-Gasteiz, págs. 15-78.