

Desarrollo sostenible del territorio y mundo rural. La incidencia de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía¹

Sustainable development of the territory and the rural world. The impact of Law 7/2021, of 1 december, of impulse for the sustainability of the territory in Andalusia

M^a Ángeles González Bustos

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. CARACTERÍSTICAS DEL MUNDO RURAL EN ESPAÑA. II. EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL. 1. Conceptualización. 2. Las políticas del desarrollo sostenible del medio rural a nivel europeo 3. Actuaciones sobre el medio rural en España. III. RETOS Y OPORTUNIDADES EN EL MUNDO RURAL A RAÍZ DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La situación por la que atraviesa el mundo rural hace necesario que se adopten medidas inmediatas para luchar contra la despoblación y la desaparición de muchos de nuestros municipios, por lo que a través de este trabajo se pretende analizar las diferentes políticas públicas adoptadas e incidir sobre la obligación de buscar alternativas a la situación de vulnerabilidad de las zonas más desfavorecidas. La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía (LISTA) supone una de esas alternativas incorporando los Objetivos de Desarrollo Sostenible y apostando por la búsqueda de soluciones adaptadas a cada ámbito de actuación.

¹ Este artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto de investigación con referencia LEO13P20-2021-2023: “La prestación de servicios socio-sanitarios en el ámbito rural de Castilla y León: apostando por un bienestar integral”. (Orden EDU/1192/2020, de 4 de noviembre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones del programa de apoyo a proyectos de investigación cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, BOCyL del 2 de noviembre).

Recibido: 07-09-2022

Aceptado: 10-11-2022

PALABRAS CLAVES: Sostenibilidad, Desarrollo Rural, Territorio, Urbanismo.

SUMMARY: The situation in the rural world makes it necessary to take immediate measures to combat depopulation and the disappearance of many of our municipalities, The aim of this paper is to analyse the different public policies adopted and to influence the obligation to seek alternatives to the situation of vulnerability of the most disadvantaged areas. The LISTA represents one of these alternatives incorporating the Sustainable Development Objectives and betting on the search for solutions adapted to each area of action.

KEYWORDS: Sustainability, Rural development, Territory, Urbanism.

I. CARACTERÍSTICAS DEL MUNDO RURAL EN ESPAÑA

La situación actual del mundo rural en España se caracteriza por el abandono, lo que hace necesario analizar los problemas que se presentan en este ámbito y buscar propuestas válidas de aplicación inmediata. Con esta premisa se aborda el estudio que se presenta analizando las diferentes actuaciones que se realizan sobre el territorio, si bien estas deberán de partir del análisis de datos estadísticos ya que en España existen unos 8.131 municipios, de esos aproximadamente 6.832 municipios tienen menos de 5.000 habitantes. Las cifras mencionadas ponen de manifiesto el gran número de municipios de poca población que existen en nuestro país en los que encontramos graves problemas:

- envejecimiento de la población y descenso de la población
- deterioro e insuficiencia de infraestructuras rurales de calidad y de servicios tanto públicos como privados
- educación (capacidades digitales y estudios superiores)
- falta de empleabilidad de los jóvenes y mujeres, aumentando la brecha entre hombres y mujeres².

Asimismo, es en estas zonas rurales donde se encuentra la totalidad de los recursos naturales además de gran parte del patrimonio histórico y cultural. La importancia de este ámbito es capital para la subsistencia del país, ya que es en él donde se desarrolla la mayor parte de la actividad agraria, pesquera y ganadera contando con gran impacto sobre el medio ambiente y la economía, lo que evidencia la necesidad de políticas de desarrollo rural dirigidas a *mejorar la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad*, tal

² Vid. sobre los problemas en el mundo rural desde una perspectiva de género: GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A.: *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Atelier, 2020.

como señala exposición de motivos de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

Se precisan actuaciones que apuesten por el resurgir de las zonas rurales y que incidan sobre variables tales como el capital humano unido al nivel educativo de la sociedad, el emprendimiento, la eliminación de trabas en la construcción de edificios, la regeneración urbana, los espacios verdes que hacen que la ciudad sea más atractiva, ...³. La combinación de todas ellas dará como resultado ciudades más sostenibles y con mayor número de población.

De conformidad con la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR) se entiende por medio rural el *espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²* (art. 3 a)), sin embargo este concepto no se corresponde con la interpretación que realiza el Instituto Nacional de Estadística sobre municipio rural al considerar como tales aquellos que tienen una población de menos de 2.000 habitantes, señalando a municipios semi-rurales los que tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes, y municipios urbanos a los que superan los 10.000 habitantes. La definición que aporta el INE se asemeja más a la de municipio rural de pequeño tamaño siendo aquel que cuenta con una población residente inferior a los 5.000 habitantes y que se encuentra integrado en el medio rural (art. 3.c) LDSMR).

De modo que para definir qué debemos entender por medio rural, la Ley de Desarrollo Sostenible Rural (art. 3) tiene en cuenta el número de habitantes, clasificándolo a su vez en:

a) Medio rural: espacio geográfico conformado por la agregación de municipios o entidades locales menores, que poseen una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km².

b) Zona rural: ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.

c) Municipio rural de pequeño tamaño: aquel que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y se encuentre en el medio rural.

Con carácter general, los ámbitos menos favorecidos y con mayores problemas de despoblación los encontramos en aquellos definidos como municipio rural de pe-

³ Vid. CUBERES, D. Y GONZÁLEZ-VAL, R.: "Políticas de redistribución espacial y regeneración urbana", *Presupuestos y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales núm. 102 (1/2021), pp- 55-75, en concreto pp. 62-63

queño tamaño, es decir de menos de 5.000 habitantes; de los que en España existen 8.131 municipios según el Instituto Nacional de Estadística de conformidad con los datos de 1 de enero de 2019⁴, entre esos municipios de menos de 5.000 habitantes, nos encontramos a su vez con otras subdivisiones:

- Entre 2.001 a 5.000 hab.: 950 municipios
- Entre 1.001 a 2000 hab.: 880 municipios
- Entre 501 a 1000 hab.: 1.004 municipios
- Entre 101 a 500 hab.: 2.642 municipios
- De menos 101 hab.: 1.356 municipios

Por lo tanto, dentro de lo que la ley denomina municipio rural de pequeño tamaño existe otras 5 clasificaciones que dependen del número de habitantes. Hallándonos con la siguiente correlación: número de habitantes, servicios públicos, sesgo de género, de manera que a medida que disminuye el número de habitantes decrecen los servicios públicos que se prestan, al tiempo que se reproducen en mayor medida los roles de género reflejándose en una disminución del número de mujeres y una masculinización de la población.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía nos encontramos con que existen 785 municipios, de esos con menos de 101 habitantes: 2, entre 101 y 500: 105, entre 501 y 1.000: 110, entre 1001 y 2000: 114, entre 2001 y 5000: 197, entre 5001 y 10.000: 104, entre 10.001 y 20.000: 69, entre 20.001 y 50.000: 54, entre 50.001 y 100.000: 17, y más de 100.000: 13. Cifras que contrastan con otras Comunidades Autónomas, por ejemplo en Castilla y León en la que existen 2.248 municipios de los cuales 2.188 tienen menos de 5.000 habitantes (de menos de 101 hab.: 699, entre 101 y 500 hab.: 1.100, entre 501 y 1.000: 207, entre 1.001 y 2000: 117, y entre 2.001 y 5.000: 65...). Esto demuestra la necesidad de que las políticas a desarrollar deben adecuarse a la realidad de cada región, ya que las estadísticas muestran las diferencias existentes en el territorio de cada Comunidad Autónoma de tal forma que las actuaciones que en Castilla y León son necesarias para los municipios de menos de 5.000 hab. (2.188 municipios) en cambio, en Andalucía deberán ser aplicables a los municipios de menos de 10.000 hab. (632 municipios).

Además de la clasificación señalada basada en el número de habitantes⁵, la Ley de Desarrollo Sostenible del medio rural establece otra clasificación atendiendo

⁴ https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254734710990

⁵ Sobre la clasificación de las distintas zonas la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha hace referencia a 4 categorías teniendo en cuenta la población de las mismas: "Las zonas que

a la densidad de la población, la estructura económica y los niveles de renta, en este sentido su art. 10 delimita y clasifica las zonas rurales en atención a la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible:

a) Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

b) Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

c) Zonas rurales periurbanas: aquellas en las que se da un crecimiento en la población, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

En definitiva, para una clasificación completa del mundo rural hay que partir del análisis conjunto de tres componentes: la delimitación geográfica, el tejido económico y el social⁶; de conformidad con lo expuesto nuestro análisis se centrará en las zonas rurales a revitalizar, así como en las intermedias, ya que las zonas rurales periurbanas presentan un desarrollo económico y social equilibrado, con condiciones de vida de calidad al disponer de servicios e infraestructuras óptimas, asimilándose a las zonas urbanas⁷.

Por lo que respecta a las zonas rurales a revitalizar, caracterizadas por regla general por déficits de servicios, escasos recursos (agricultura de subsistencia) y con graves problemas de envejecimiento, y despoblación, se concretan principalmente en los municipios de menos de 1.000 habitantes en los que si no se toman medidas las medidas oportunas, a largo-medio plazo se producirá la despoblación que existe en los de menos de 100 habitantes, así como su posterior desaparición. En estas zonas lo importante es garantizar a la población unas condiciones de vida de calidad que deben ir unidas a la conservación del patrimonio cultural y natural que contribuyan a luchar contra la despoblación. Las zonas rurales intermedias en las que existe una mayor relación entre lo rural y lo urbano, en la mayor parte de ellas disponen de infraestructuras, movilidad geográfica, diversificación de fuentes de renta... por lo que los problemas son menores y la despoblación no suele ser un factor determinante.

integran el medio rural de Castilla-La Mancha, se clasificarán en alguna de las siguientes categorías: zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas” (art. 11).

⁶ Vid. el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas (1988): “El futuro del mundo rural” ((COM) (88) 501)

⁷ Vid. el análisis de las distintas zonas que realiza GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A. (2020), pp. 75-78.

La despoblación tiene impacto en el ámbito económico, patrimonial, medioambiental y social al producirse una reducción de los servicios y una desagrarización, lo que repercute en la imposibilidad de mantener la actividad económica de la zona, e igualmente conlleva graves problemas para garantizar la seguridad del patrimonio histórico-artístico y la conservación del medio natural. El abandono del territorio y de la actividad agrícola y ganadera provoca transformaciones en el paisaje, el expolio del patrimonio, la tala de árboles, incendios, pérdida de valores sociales y culturales.... lo que se traduce en un menor aprovechamiento de la tierra y una menor capacidad de control sobre el territorio. A esto se le unen los desequilibrios generados por la falta de prestación de servicios públicos esenciales como la educación pública obligatoria, la sanidad, los servicios sociales, los servicios de proximidad que se han visto reducidos notablemente; y por la falta de infraestructuras esenciales (transporte, red viaria rural, abastecimiento y saneamiento, recogida de residuos, tecnologías de la información y comunicación (digitalización)...). Todo esto hace obligatorio que los poderes públicos intervengan ya que aunque el art. 23 de la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural, señala la necesidad de establecer infraestructuras locales y equipamientos y servicios básicos para *“mejorar la oferta de servicios de transporte público en el medio rural, para permitir el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad, y para facilitar el acceso a dichos servicios a los colectivos sociales que por edad, discapacidad o condiciones físicas lo necesiten; procurar la conectividad de los núcleos de población del medio rural entre sí y con las áreas urbanas, mediante la coordinación de sus respectivas planificaciones y dotaciones de infraestructuras de transporte, y la mejora de la red viaria rural,...*”. Sin embargo, no ha tenido los resultados esperados debido, entre otras cuestiones, a la situación derivada de la crisis económica del año 2008 que supuso una reducción de servicios o competencias por parte de los municipios y una reordenación de los mismos en favor de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes otorgándoles el papel de coordinación de la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes⁸; unida a la posterior crisis económica derivada de la COVID-19, ha hecho que exista una carencia de infraestructuras y servicios públicos como los educativos, sanitarios, culturales o sociales de atención a personas dependientes, o en el supuesto de mantenerse cuentan con una baja calidad en su prestación. Disponer de ellos supone en el ámbito rural, una mayor calidad de vida para las personas que viven en él, lo que repercute en un mejor desarrollo económico de las zonas rurales y un mayor asentamiento de población.

⁸ Dos normas influyeron en dicha situación la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que limita la capacidad de gasto de las corporaciones locales, y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Vid sobre la influencia de estas y la prestación de los servicios públicos: GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A. (coord.): *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, CEMCI, Granada, 2015.

Las administraciones públicas deben buscar fórmulas para permitir una mayor accesibilidad a servicios e infraestructuras, que repercuta en una mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, así como en aportar una perspectiva más atrayente al medio rural como lugar de residencia y trabajo. A pesar de la obligatoriedad de prestar servicios de conformidad con el art. 23 de la Ley 45/2007, y de instrumentos de aplicación como el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, no ha cumplido los objetivos previstos debido a las dificultades de aplicación de los diferentes instrumentos a lo que se le une la falta de dotación presupuestaria que ha supuesto la paralización de numerosos servicios y obras de infraestructuras e incluso la supresión de buena parte de los servicios prestados con anterioridad.

II. EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

1. El concepto de desarrollo sostenible

El principio de desarrollo sostenible que se presenta en un primer momento como principio de Derecho Ambiental ha pasado a convertirse en principio rector de todas las políticas públicas aprobadas por los poderes públicos. La expresión «desarrollo sostenible» se emplea por vez primera en el que es conocido como *Informe Brundtland*, que advertía, en 1987, del crecimiento exponencial de la población mundial en las ciudades entre los años 1920 y 1980, alertando acerca de la propia singularidad del desarrollo urbano, que precisaría una estrategia diversa para cada ciudad, sin que quepa la adopción de modelos previamente normalizados que puedan garantizar su sostenibilidad.

Desde sus comienzos, el desarrollo sostenible se formula como una declaración de principios que contiene referencias, al medio rural desde una doble perspectiva: una amplia para satisfacer las necesidades y aumentar el nivel de vida de sus habitantes, y otra más reducida orientada a una mejora del entorno. El Informe Brundtland (1987) define el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades; pero no será hasta la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992)⁹ cuando tenga una cobertura jurídica conceptuándolo como aquel que responde equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, siendo requisitos necesarios para poder llevarlo a cabo el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del

⁹ A la Conferencia de Río de 1992 le siguieron la Conferencia de Nueva York en 1997, la Cumbre mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, la Cumbre Mundial de 2005 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012. (Río+20)

medio ambiente y del patrimonio cultural. En la actualidad, el documento clave en el que el desarrollo sostenible tiene un papel central, y que ha asentado las diferentes actuaciones a nivel internacional es la Agenda 2030 para el Desarrollo de las Naciones Unidas en el que destacan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁰. Estos Objetivos que integran la Agenda 2030 (ODS) marcan la hoja de ruta de los próximos años para la consecución de un mundo mejor para las generaciones presentes y, sobre todo, futuras. Los 17 ODS están interrelacionados entre sí por lo que el éxito de cada uno afectará a la consecución del resto de los ODS. Para materializar los beneficios que habrían de derivar de su cumplimiento se hace preciso el compromiso de los Estados con una serie de hitos y metas.

De esta forma el desarrollo sostenible se convierte en un objetivo político de la comunidad internacional, además de considerarse como concepto jurídico cuyo valor normativo puede variar desde su consideración como un principio jurídico universal a un derecho humano¹¹.

La Agenda 2030 supone un gran impulso para el desarrollo sostenible del mundo rural fomentando la colaboración entre todos los agentes implicados (administraciones públicas, instituciones, empresas privadas, asociaciones y organizaciones del tercer sector, y personas que en él habiten) apostando por políticas públicas sostenibles y eficaces orientadas a actuaciones que luchen contra la despoblación. En este sentido el ODS 11 relativo “*A lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*” supone una oportunidad para revitalizar el medio rural al comprender entre sus metas la mejora de las infraestructuras, las comunicaciones y los servicios públicos, la necesidad de un derecho urbanístico inclusivo y sostenible, la protección del patrimonio cultural y natural, la interconexión entre las zonas urbanas y rurales...¹². En el ámbito rural debemos tener en cuenta tres vertientes: ambiental, económica y social para configurar un desarrollo rural eficiente y efectivo, pudiendo definir el desarrollo rural sostenible como la acción realizada por los poderes públicos dirigida a satisfacer las necesidades de la sociedad rural actual

¹⁰ 17 ODS y 169 metas que representan los objetivos políticos y políticas públicas en materia de desarrollo sostenible de los próximos años. Objetivos de alcance global, universal y orientados a la acción con la voluntad de transformar el mundo y cambiar el estado actual de la relación entre crecimiento económico, las consecuencias sociales y la protección del medio ambiente. Sin embargo, y sin perjuicio de que cada Estado los adapte a sus capacidades y niveles de desarrollo, estos objetivos se han visto ralentizados por la pandemia mundial que ha azotado al mundo en el 2020 por el virus COVID-19.

¹¹ Vid. RODRIGO, A.J.: *El desafío del desarrollo sostenible*, Fundación privada, Centros de Estudios Internacionales, Marcial Pons, 2015, pp. 63-76. Sin perjuicio que el autor añade también el desarrollo sostenible como un marco metodológico para la creación y aplicación de políticas públicas y normas jurídicas internacionales, pp. 76-88.

¹² Vid. sobre la importancia de la Agenda 2030 y los ODS en el desarrollo rural sostenible: DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi, 2021, pp. 177-194.

para que las sociedades futuras puedan disfrutar de un entorno rural adaptado a sus necesidades¹³.

El problema se plantea cuando las formas utilizadas han ido en contra de la economía, de lo social y de lo medioambiental, por lo que es imprescindible que escrutemos fórmulas que permitan fijar y atraer población al medio rural, generar empleo, mejoras de la calidad de vida, así como avanzar en la igualdad efectiva a través de una revalorización de lo rural. En todas ellas se debe partir del medio rural como factor determinante y de la población como elemento común para conseguirlo.

2. Las políticas del Desarrollo sostenible del medio rural a nivel europeo

En el análisis de las políticas públicas del Desarrollo sostenible del medio rural debemos tener como punto de referencia el enfoque comunitario ya que las acciones desarrolladas en la Unión Europea posteriormente se han ido trasladando a los Estados miembros, y así poder analizar las diferentes líneas de actuación que se han ido poniendo en funcionamiento en nuestro país.

En la Unión Europea el 80% del territorio europeo y el 30% de la población corresponde a las zonas rurales (130 millones de habitantes) siendo un problema común la despoblación. La preocupación por lo rural ha sido una constante en la UE reclamando en el artículo 174 del TFUE que se preste especial atención a las zonas rurales, entre otras cosas a la hora de fomentar su desarrollo armonioso, reforzar su cohesión económica, social y territorial, y reducir las disparidades entre las distintas regiones.

Partiendo de la definición que aporta la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)¹⁴, que une el desarrollo sostenible a

¹³ Otra definición la encontramos en QUINTANA, J., CAZORLA, A Y MERINA, J.: *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*, Ministerio de Agricultura, pesca y Alimentación, Madrid, 1999, que lo han definido como “el proceso de revitalización equilibrado y autosostenible del mundo rural basado en su potencial económico, social y medioambiental mediante una política regional y una aplicación integrada de medidas con base territorial por parte de organizaciones participativas” (p. 49).

¹⁴ Conceptúa el desarrollo rural sostenible como el proceso en el que se cumple con los siguientes criterios

- Garantiza que los requerimientos nutricionales básicos de las generaciones presentes y futuras sean atendidos cualitativa y cuantitativamente, al tiempo que provee una serie de productos agrícolas.

- Ofrece empleo estable, ingresos suficientes y condiciones de vida y de trabajo decentes para todos aquellos involucrados en la producción agrícola

- Mantiene y, donde sea posible, aumenta la capacidad productiva de la base de los recursos naturales como un todo, y la capacidad regenerativa de los recursos renovables, sin romper los ciclos ecológicos básicos y los equilibrios naturales.

- Reduce la vulnerabilidad del sector agrícola frente a factores naturales, sociales y económicos adversos y otros riesgos inherentes, y refuerza la autoconfianza de la población.

la agricultura como elemento fundamental para conseguirlo, la Unión Europea ha configurado su política de desarrollo rural sostenible en consonancia con la Política Agraria Común.

En este sentido, la Declaración de Cork de 1996 “Un medio rural vivo” resultado de la primera Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Cork (Irlanda) pone de manifiesto la gran preocupación por el desarrollo rural sostenible convirtiéndolo en el segundo pilar de la Política Agraria Común y tomando como base dicha declaración, la Comisión Europea ha organizado una nueva Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural en Cork 2.0 (5 y 6 de septiembre de 2016) para revisar los logros conseguidos y las dificultades a las que ha debido enfrentarse el desarrollo rural durante estas últimas décadas, prestando atención en aspectos como el cambio climático, la problemática de los jóvenes y el abandono del medio rural, la necesidad de cooperación entre las zonas rurales y las urbanas o la importancia de la revolución digital¹⁵. El resultado ha sido la Declaración de Cork “Una vida mejor en las zonas rurales”¹⁶, en la que se reconoce su potencial y el papel que pueden desempeñar ante los retos del siglo XXI. En dicha declaración se señalan las prioridades que han de tenerse en cuenta en el diseño de las políticas rurales que deberán adaptarse a cada territorio de conformidad con los habitantes de esas zonas siendo clave el papel que desempeñan las comunidades y las zonas rurales en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, así como las conclusiones de la sesión n.º 21 de la Conferencia anual de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

De esta forma se señala que *una política rural y agrícola innovadora, coherente e integradora en la Unión Europea debe inspirarse en las siguientes diez orientaciones políticas*¹⁷:

- Fomentar la prosperidad del medio rural
- Fortalecer las cadenas de valor rural
- Invertir en la viabilidad y la vitalidad del medio rural
- Preservar el medio rural
- Gestionar los recursos naturales
- Fomentar la acción por el clima

Vid. FAO 1995: *Manual del Capacitador*, vol. 1, temas de sostenibilidad en políticas de desarrollo agrícola y rural.

¹⁵ <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/historico//la-declaraci%C3%B3n-de-cork-reconoce-el-potencial-de-las-zonas-rurales-y-el-papel-fundamental-que-pueden-desempe%C3%B1ar-ante-los-retos-del-siglo-xxi-/tcm:30-220631>

¹⁶ https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf

¹⁷ Vid. supra

- Fomentar el conocimiento y la innovación
- Mejorar la gobernanza rural
- Mejorar la aplicación y simplificar las políticas
- Mejorar los resultados y la rendición de cuentas

Las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea han ido de la mano del marco de la Política Agraria Común¹⁸, pero no será hasta Comunicación de la Comisión sobre la Agenda 2000 (16 de julio de 1997) cuando se incluyan objetivos y medidas propias sobre el desarrollo sostenible de las zonas rurales. A partir de la cual se establecen proyectos específicos como LEADER sobre financiación de iniciativas y acciones que provengan de los Grupos de Acción Local, la creación del Fondo Europea Agrícola de Desarrollo Rural-FEADER como instrumento de financiación de la UE para la política de desarrollo rural...

En la actualidad, y debido a varios factores entre ellos la pandemia sufrida en nuestro planeta (COVID-19), pero también la necesidad de políticas más sostenibles, la protección del medio ambiente, el cumplimiento de los ODS, la crisis energética y alimentaria derivada de la guerra de Ucrania... hacen que los problemas de las zonas rurales sean afrontados con un nuevo enfoque superando el sesgo agrario que tan presente ha estado en las políticas públicas existentes.

La Agenda 2030 ha marcado la hoja de ruta de las políticas europeas y en este sentido la Comisión Europea presentó el documento “Hacia una Europa sostenible en 2030” (COM (2019) 22 final, Bruselas, 30.1.2019) que señala los retos mundiales y europeos en materia de desarrollo sostenible.

Se parte de la idea de que el sector agrícola y las zonas rurales son esenciales para el bienestar de los ciudadanos de la UE por lo que la modernización de la economía, la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de los alimentos deben de ir unidas a la Política Agraria Común (2021-2027). Esta idea se reitera en la Agenda Estratégica 2019-2024 de la UE¹⁹, pero el documento que asienta el marco general para el futuro de las zonas rurales ha sido el Pacto Verde Europeo²⁰, que

¹⁸ Vid. Sobre la evolución de la Política Agraria Común: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus”, *La Ley Unión Europea* n- 98, 1 de diciembre de 2021, pp 1-34.

¹⁹ La Agenda Estratégica 2019-2024 de la UE (Consejo de Europa de 20 de junio de 2019 incluye entre sus objetivos construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, ya que Europa necesita inclusión y sostenibilidad para asumir los cambios generados por la transición ecológica, y la evolución tecnológica para lo que es imprescindible fomentar la agricultura sostenible ya que se considera clave para garantizar la seguridad alimentaria y una producción de calidad.

²⁰ Documento COM (2019) 640 final, Bruselas, 11 diciembre 2019.

supone el mayor proyecto aprobado hasta el momento en materia de acción por el clima, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente²¹.

El Pacto Verde es el instrumento idóneo para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de tal forma que transformará la UE en una *economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, garantizando que hayan dejado de producirse emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050, el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos y no haya personas ni lugares que se queden atrás*²².

Los ejes del pacto verde son:

- Realizar una transformación de la economía de la UE con miras a un futuro Sostenible.

- La integración de la sostenibilidad en todas las Políticas de la Unión Europea.

- La consideración de la UE como líder mundial en esta materia.

- La presentación del importante Pacto Europeo por el Clima.

De estos cuatro ejes, sin perjuicio que todos están relacionados de una forma directa o indirecta con el medio rural, es esencial centrarnos en el primero de ellos destacando las actuaciones relativas a la economía circular, al entorno sin sustancias tóxicas, los ecosistemas y la preservación y protección de los ecosistemas y la biodiversidad en la que se incluyen la elaboración de las Estrategias sobre Biodiversidad y Forestal, acciones sobre la economía azul, así como la Estrategia “De la granja a la mesa: idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente”²³ con el objetivo de intervenir en todas las fases de la cadena alimentaria y la búsqueda de fórmulas para una política alimentaria más sostenible por lo que el impacto en el mundo rural es evidente²⁴, ya que se apuesta por recompensar a los

²¹ Vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 12 de mayo de 2020: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_12_Fdez-Gatta-Pacto-Verde-Europeo.pdf y “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. Y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coords.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid, Ed. CIEDA- CIEMAT-Ministerio de ciencia e innovación, 2020, pp. 40-85: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdfm

²² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

²³ Documento (COM (2020) 381 final. Bruselas, 20 de mayo de 2020)

²⁴ La Estrategia de la Granja a la mesa, tiene como objetivo hacer que los sistemas alimentarios sean justos, saludables y respetuosos con el medio ambiente; para lo cual es necesario rediseñar nuestros sistemas alimentarios ya que los mismos representan *casi un tercio de las emisiones globales de GEI, y consumen grandes cantidades de recursos naturales, dando como resultado la pérdida de biodiversidad e impactos negativos para la salud y no permiten retornos económicos justos y medios de subsistencia para todos los actores, en particular para los productores primarios*: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en.

agricultores, pescadores y otros operadores de la cadena alimentaria que utilicen prácticas sostenibles, faciliten la transición hacia las mismas y creen oportunidades adicionales para sus empresas²⁵.

Teniendo en cuenta el Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea ha aprobado el 30 de junio de 2021 la Comunicación “Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040”²⁶, en la que se contemplan los retos y problemas a los que se enfrentan (envejecimiento, falta de conectividad, deficientes infraestructuras, falta de oportunidades de empleo, acceso limitado a los servicios) que hacen que las zonas rurales resulten menos atractivas para vivir y trabajar y se hace hincapié en algunas de las oportunidades más prometedoras de que disponen estas regiones como son las ventajas de las transiciones ecológica y digital. Por lo que es imprescindible que las políticas y medidas sean adaptadas a nivel local teniendo en cuenta la diversidad del territorio de la UE, sus necesidades y los recursos disponibles para de esa manera poder alcanzar en el 2030 un desarrollo territorial equilibrado y estimular el crecimiento económico²⁷. Dicha Comunicación propone un Pacto Rural y un Plan de Acción Rural, para conseguir dichos objetivos. En el Pacto Rural se necesita la *participación de los interlocutores locales, regionales, nacionales y de la UE para la consecución de unos objetivos comunes, fomentar la cohesión económica, social y territorial, y responder a las aspiraciones comunes de las comunidades rurales. La Comisión facilitará este marco a través de las redes existentes y fomentará el intercambio de ideas y mejores prácticas a todos los niveles*. El Plan de Acción Rural de la UE para impulsar un desarrollo rural sostenible, cohesionado e integrado tiene en cuenta las diferentes políticas de la UE como la política agrícola común (PAC), la política de cohesión y otras políticas relacionadas para que las zonas rurales sean o estén²⁸:

- *más fuertes: se dará prioridad a capacitar a las comunidades rurales, mejorar su acceso a los servicios y facilitar la innovación social;*

- *conectadas: se mejorará la conectividad tanto en términos de transporte como de acceso digital;*

²⁵ Vid. El análisis de la estrategia De la granja a la mesa realizado por FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: (2021), pp 9-14.

²⁶ Documento COM (2021) 345 final, Bruselas, 30 de junio de 2021. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas

²⁷ Vid. el análisis de dicha Comunicación que realiza FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: (2021), pp. 16-17

²⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas

- *resilientes: se preservarán los recursos naturales y se ecologizarán las actividades agrícolas para luchar contra el cambio climático, sin olvidar la resiliencia social, para lo cual se ofrecerán cursos de formación y diversas oportunidades de empleo de calidad;*

- *prósperas: se diversificarán las actividades económicas y se mejorará el valor añadido de la agricultura, las actividades agroalimentarias y el agroturismo.*

La política pública de la UE deberá tener la perspectiva rural en todas las actuaciones que se aprueben en materia de desarrollo sostenible, y a tal fin se creará un Observatorio Rural dentro de la Comisión para seguir mejorando la recogida y el análisis de información acerca de las zonas rurales y poder formular políticas adecuadas y eficaces.

Se establecen cuatro ámbitos de acción complementaria que se consideran los principales impulsores para configurar el futuro de las zonas rurales:

- Zonas rurales más fuertes en el que se desarrollan políticas e inversiones a medida de las áreas rurales, fomentan el acceso de estas zonas a servicios de calidad para conseguir que sean lugares atractivos para vivir y trabajar. Se destaca la importancia de la participación tanto de hombres como de mujeres en las políticas y en los procesos de toma de decisión, y la necesidad de desarrollar soluciones innovadoras para la prestación de servicios.

- Áreas rurales conectadas, ya que el mayor desarrollo de las zonas rurales depende de una buena interconexión entre ellas y con las zonas periurbanas y urbanas. Resulta necesario mantener o mejorar las conexiones y los servicios de transporte público, y desarrollar infraestructuras digitales para garantizar unas zonas rurales de la UE mejor conectadas.

- Espacios rurales más resilientes que fomenten el bienestar a través de la preservación de los recursos naturales, la restauración de los paisajes, incluidos los culturales, la ecologización de las actividades agrícolas y la reducción de las cadenas de suministro harán que las zonas rurales sean más resistentes al cambio climático, los peligros naturales y las crisis económicas. Además, las áreas rurales desempeñan un papel destacado en la bioeconomía sostenible y circular como proveedores de servicios que protegen los ecosistemas y soluciones para la neutralidad del carbono.

- Zonas rurales prósperas, para lo cual será necesario diversificar las actividades económicas hacia nuevos sectores con efectos positivos en el empleo y mejorar el valor añadido de las actividades agrícolas y agroalimentarias.

Es de reseñar la importancia que tiene el territorio, urbanismo y el suelo en el desarrollo sostenible de las zonas rurales ya que, aunque la UE carece de competen-

cias en esta materia sin embargo los diferentes Tratados incluyen entre los objetivos de la UE el desarrollo sostenible²⁹.

La preocupación de la UE por el territorio y el suelo ha sido una constante en las diferentes políticas europeas, tal y como se observa en la Comunicación de la Comisión «Hacia una estrategia temática para la protección del suelo»³⁰ al señalar que «...el suelo es un recurso vital y en gran parte no renovable que está sometido a una presión cada vez mayor.../...Desempeña una serie de funciones clave tanto medioambientales como sociales y económicas, que resultan fundamentales para la vida...». Entre los diferentes textos de la UE que tratan la materia es de reseñar: Estrategia Territorial Europea de 1999, la Nueva Agenda Urbana para la UE de 2016, las Cartas de Leipzig de 2007 y 2020, las Declaraciones de Cork de 1996 y 2016, el documento de reflexión de la Comisión Europea «Hacia una Europa sostenible en 2030», el Pacto Verde Europeo (2019)...

En concreto respecto al territorio y zonas rurales, caben destacar las Agendas Territoriales (2007, 2011), y fundamentalmente la “Agenda Territorial 2030. Un futuro para todos los lugares” de 1 de diciembre de 2020.

Esta Agenda territorial 2030³¹ parte de la base de que en Europa existen una multitud de lugares distintos, con un potencial de desarrollo y unos retos muy dispares, entre los que menciona las ciudades pequeñas, las zonas rurales, las regiones poco pobladas o las zonas montañosas, es decir el mundo rural; y en todos los niveles existen disparidades económicas y sociales entre lugares y personas, junto con riesgos y presiones ambientales³². Estas desigualdades ponen de manifiesto la necesidad de intervenir sobre la calidad de vida de las personas, los servicios de interés general, los desequilibrios demográficos y sociales, la digitalización y la cuarta revolución industrial, el empleo y el desarrollo económico, la interdependencia entre lugares e integración global. Esta necesidad de actuar de manera inmediata hace que la Estrategia territorial establezca unas prioridades territoriales dirigidas a conseguir una Europa justa que ofrezca perspectiva de futuro a todos los lugares y ciudadanos y una Europa verde que proteja los medios de subsistencia comunes y configuren la transición social, sin olvidarse de los grandes retos mundiales como la lucha contra

²⁹ Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. Y otros, “La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. Y SOCÍAS CAMACHO, J. (coords.), y otros: *Actas del Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, «La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos»* (Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020), Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2020, pp. 753-762.

³⁰ Documento COM (2002) 179 final, Bruselas, 16.4.2002. En la misma línea vid Communication from the Commission «EU Soil Strategy for 2030. Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate», COM(2021) 699 final, Brussels, 17.11.2021.

³¹ https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_02jul2021_es.pdf

³² Vid. sobre la Agenda Territorial 2030: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2021) 18-20.

el cambio climático, la degradación ambiental o la transición hacia una economía climáticamente neutra³³.

El análisis de las políticas públicas de la UE relacionadas con el mundo rural hace que prestemos atención en la iniciativa de la Nueva Bauhaus Europea (NEB)³⁴ la cual pretende la creación de lugares, productos y formas de vida hermosos, sostenibles e inclusivos, promoviendo un nuevo estilo de vida en el que la sostenibilidad se una a la transición ecológica en diversos sectores de la economía y la sociedad. A través de este proyecto medioambiental, económico y cultural que persigue contribuir al cumplimiento del Pacto Verde Europeo combinando el diseño, la sostenibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la inversión.

La incidencia con el mundo rural de esta iniciativa hace referencia a la reconexión con la naturaleza, la recuperación de la sensación de pertenencia desarrollando vínculos con entornos locales, mejorando la economía de proximidad..., dar prioridad a los lugares y a las personas que más lo necesitan como los pueblos pequeños, las zonas rurales, ,,,, y el análisis del ciclo de vida a largo plazo en los ecosistemas industriales incidiendo en la reutilización, la regeneración, la prolongación de la vida útil de los materiales...³⁵

3. Actuaciones sobre el medio rural en España

En España la cuestión rural se ha ido desgajando de la agenda de la política agraria común, que ha sido la línea mantenida a nivel de la Unión Europea, apostando por englobarla en el ámbito de reto demográfico de modo que las políticas de desarrollo rural aparecen unidas a otras agendas políticas superando el perfil agrario que durante mucho tiempo ha sido el eje vertebrador de las diferentes actuaciones llevadas a cabo en este ámbito³⁶.

Partiendo de las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea, España ha ido configurando un complejo marco normativo en el que entrelaza la legislación con la actividad de planificación, de esa forma se aprueba la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (Consejo de ministros de 23 de noviembre de 2007), que tiene como principal objetivo promover un desarrollo territorial y urbano sostenible y equilibrado, incentivando de manera particular la importancia del desarrollo sostenible del medio rural. Esto ha llevado a Comunidades Autónomas y Entidades

³³ https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_02jul2021_es.pdf

³⁴ https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_en

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0573&from=EN>

³⁶ Vid. COLLANTES, F.: “El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural”, *Presupuesto y Gasto Público* 102/2021, pp. 111 -130

locales a elaborar estrategias sobre sostenibilidad y las denominadas Agendas 21³⁷, en las que las entidades locales son un factor decisivo en el desarrollo sostenible, por lo que sus políticas deben ir dirigidas a conseguir un uso más racional de los recursos naturales, teniendo en cuenta diferentes aspectos como economía, empleo, cohesión social, igualdad de trato y de oportunidades, salud y seguridad de las personas, y protección del medio ambiente, de esta forma se contiene en el art. 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, señalando además que deben contribuir en particular a la protección del medio rural.

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo sostenible del medio rural, como norma específica, aplica a los objetivos generales de la ley el principio de desarrollo sostenible en sus tres vertientes: ambiental, económica y social.

Desde un punto de vista económico pretende mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible (art. 2.1.a). Por lo que se refiere al ámbito social ansía mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión social (art. 2.1.b). Y en cuanto a la esfera ambiental aspira a conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural a través de actuaciones públicas y privadas que permitan su utilización compatible con un desarrollo sostenible (art. 2.1.c).

Como objetivos específicos que deben perseguir las Administraciones Públicas se establecen los siguientes (art. 2.2 LDSMR):

a) Fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo un sector agrícola, ganadero, forestal y derivado de la pesca e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo y renta en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias.

b) Dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones.

³⁷ Las Agendas 21 se elaboran como respuesta al Plan de acción que los Estado debían desarrollar para llegar a transformar el modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos como si fueran ilimitados, en un modelo que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

c) *Potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana.*

d) *Tomar en consideración las necesidades particulares de los ciudadanos del medio rural en la definición y aplicación de las políticas y medidas de protección social, adecuando los programas de atención social con el fin de garantizar su efectividad en dicho medio.*

e) *Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales.*

f) *Facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, y favorecer una ordenación territorial y un urbanismo adaptados a sus condiciones específicas, que garantice las condiciones básicas de accesibilidad, que atiendan a la conservación y rehabilitación del patrimonio construido, persigan un desarrollo sostenible y respeten el medio ambiente.*

g) *Fomentar la participación pública en la elaboración, implementación y seguimiento de los programas de desarrollo rural sostenible a través de políticas de concienciación, capacitación, participación y acceso a la información.*

h) *Garantizar el derecho a que los servicios en el medio rural sean accesibles a las personas con discapacidad y las personas mayores.*

Para conseguir, estos objetivos se desarrolla el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), aprobado por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, que se define en la LDSMR en su art. 5 como *el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, se elaborará en coordinación con las Comunidades Autónomas y de acuerdo con las previsiones establecidas en esta Ley; y concretará los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por dicha Administración y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*

Este PDRS³⁸, sin perder de vista los objetivos generales de desarrollo sostenible, ha apostado por un modelo de diseño de las acciones atendiendo a cada zona rural de tal forma que se programan acciones diferentes, exclusivas o adaptadas a las particularidades y necesidades de cada núcleo rural es lo que se denomina Plan de Zona

³⁸ El Programa de Desarrollo Rural Sostenible se estructura en 5 ejes estratégicos: actividad económica y empleo, infraestructuras y equipamientos básicos, servicios y bienestar social, estos 4 como ejes territoriales, y un 5 eje temático relativo a las actuaciones no territoriales. En cada eje estratégico se incluyen diferentes medidas que desarrollan las acciones generales de desarrollo sostenible establecidas en la LDSMR. Vid.: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/>

(art. 13 de la LDSMR)³⁹. Las acciones que se incluyan en los Planes de Zona deben ir dirigidas a causar un impacto estratégico favorable sobre su sostenibilidad que incida sobre la economía, el estado de bienestar y el medio ambiente de cada zona. Para la puesta en marcha de las actuaciones que se deben desarrollar en una zona rural determinada resulta necesaria la participación real y efectiva de los interesados y de los agentes económicos, sociales y ambientales del territorio, y en los que los Grupos de Acción Local son un apoyo imprescindible en este proceso⁴⁰.

Además del programa nacional cada Comunidad Autónoma ha desarrollado sus propios Programas de Desarrollo Rural encontrándonos con 17 programas diferentes, pero en los que se incluyen las medidas horizontales y elementos comunes establecidos en el Marco Nacional de Desarrollo Rural⁴¹ así como medidas específicas para dar respuestas a las diferencias regionales de cada territorio. En este sentido, en la Comunidad Andaluza se aprobó el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía (2014-2022) que establece ayudas dentro del marco de la Estrategia de Desarrollo Rural a través de los fondos LEADER.

A pesar del conjunto de programas existentes, resulta llamativo el hecho de la baja ejecución de los mismos debido principalmente a la falta de coordinación entre los organismos implicados y las dificultades presupuestarias con las que se han encontrado para su puesta en funcionamiento, junto con la escasa aplicación efectiva de la Ley de Desarrollos Rural Sostenible, han sido la brecha que ha terminado por precipitar el abandono de las zonas rurales por lo que es una necesidad acuciante la revitalización del medio rural. Esta revitalización y regeneración ha de venir de la mano de políticas eficaces, pero también de la voluntad de los políticos y administraciones de ponerlas en marcha. Es importante una mayor intervención de la Administración y un cambio en la manera de afrontar este problema ya que si las actuaciones que se están llevando a cabo no cumplen los objetivos deseados debido a la mala planificación, gestión o ejecución, hay que actuar urgentemente combatiendo la dejadez en la que se ha asumido el medio rural⁴².

³⁹ Art. 13 LDSMR: *Con objeto de garantizar la complementariedad y coherencia de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, promoviendo estrategias de desarrollo rural por zonas, se elaborará un Plan por zona rural, que deberá ser aprobado por las Comunidades Autónomas, que recoja las actuaciones que las Administraciones competentes en cada caso hayan de llevar a cabo en dicha zona.*

⁴⁰ https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/5.%20Caracter%20ADsticas%20planes%20de%20zona_tcm30-152125.pdf

⁴¹ Reglamento 1305/2013, de ayuda al desarrollo rural para el periodo 2014-2020, señala la posibilidad de que los Estados miembros con programas regionales presenten un marco nacional con elementos comunes para esos programas.

⁴² Del fracaso de las políticas de desarrollo rural se hace eco el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL que en su Informe “El medio rural y su vertebración social y territorial”, (2018): <https://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf>; formulaba una serie de propuestas encaminadas a aumentar

Un nuevo impulso ha venido de la mano de los fondos Next Generation EU para la recuperación económica de la Unión Europea estableciendo las líneas estratégicas que posteriormente han sido desarrolladas por cada Estado miembro. España ha desarrollado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno en octubre de 2020 para canalizar los fondos destinados por Europa dirigidos a reparar los daños provocados por la crisis del COVID-19, a través de reformas e inversiones, para construir un futuro más sostenible.

El plan tiene 4 ejes transversales: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género, que tiene su reflejo en 10 políticas palancas que recogen a su vez 30 componentes que articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas para modernizar el país⁴³. La política palanca 1 está dedicada a la Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura para lo cual presta atención a la población que vive en el entorno rural articulando medidas específicas que impulsen la innovación social y territorial y faciliten el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, la fijación de población, la atracción de talento, la prestación de servicios, así como un uso sostenible de nuestros recursos. Se prevén inversiones dirigidas a favorecer la movilidad y lograr la plena conexión de los territorios rurales con el mundo global, con el objeto de mejorar la cohesión territorial, eliminar la brecha urbana-rural e impulsar las actuaciones en las áreas más afectadas por la desigualdad.

Este Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se concreta en cuanto al ámbito rural en el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico (2021-2023)⁴⁴. Dicho Plan se estructura en 10 ejes de actuación⁴⁵ con 130 medidas poniendo su *foco en las áreas rurales y en los pequeños municipios, garantizando tanto el desarrollo de medidas y proyectos específicos, como la definición de criterios objetivos en convocatorias generales que favorezcan el impulso de acciones en estos ámbitos.*

Entre sus objetivos cabe destacar la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas, el impulso de la innovación; la plena conectividad digital; el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; la adecuada prestación de los servicios básicos; la

el nivel y la calidad de vida en el medio rural español partiendo de los grandes problemas del mismo: desempleo, despoblamiento y sobre-envejecimiento.

⁴³ <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

⁴⁴ https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf

⁴⁵ Ejes de actuación: • Eje 1. Impulso de la Transición Ecológica • Eje 2. Transición Digital y Plena Conectividad Territorial. • Eje 3. Desarrollo e Innovación en el Territorio. • Eje 4. Impulso del Turismo Sostenible. • Eje 5. Igualdad de Derechos y Oportunidades de las Mujeres y los Jóvenes. • Eje 6. Fomento del Emprendimiento y de la Actividad Empresarial. • Eje 7. Refuerzo de los Servicios Públicos e Impulso de la Descentralización. • Eje 8. Bienestar Social y Economía de los Cuidados. • Eje 9. Promoción de la Cultura. • Eje 10. Reformas Normativas e Institucionales para abordar el Reto Demográfico.

incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno; y de manera específica aborda la cohesión territorial con perspectiva de género.

III. RETOS Y OPORTUNIDADES EN EL MUNDO RURAL A RAÍZ DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO EN ANDALUCÍA

La necesidad de buscar nuevas alternativas para construir un ecosistema normativo que configure una regulación eficaz y eficiente de la realidad social, económica y medioambiental de nuestros territorios tanto del medio urbano como el rural ha venido de la mano de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) que establece unos criterios de ordenación territorial y urbanística conjuntos acordes con el desarrollo sostenible que favorecen la consecución de los retos en materia de sostenibilidad social, ambiental y económica que son claves para luchar contra el abandono y el despoblamiento del medio rural⁴⁶.

Esta ley, desarrollada por el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, se basa en el concepto de sostenibilidad como modelo territorial y urbanístico incorporando los objetivos de desarrollo sostenible concretamente el 11 y 13 que son los que con más intensidad *influyen en el urbanismo y en la ordenación del territorio, apostando por ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles a través de la regeneración y rehabilitación urbana e implementando medidas para evitar los riesgos provocados por el cambio climático.*

Una primera aproximación a esta disposición parece que solo regula el ámbito urbano dejando de lado a todo lo rural sin embargo en la exposición de motivos podemos observar su preocupación al señalar:

“Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración de su entorno, facilitando una relación de complementariedad con el medio urbano, fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible y afrontando los retos de envejecimiento y despoblamiento en determinadas áreas. Para ello, uno de los objetivos es ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, incorporando nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible y con una limitada, pero no rechazable, función residencial”.

⁴⁶ Senda ya iniciada a nivel autonómico por la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura modifica por la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Vid. sobre el análisis de la LISTA entre otros a: COMPAGNI MORALES, M^a del C.: “La LISTA: el nuevo modelo territorial y urbanístico en Andalucía”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 2022, núm. 177.

Para conseguir estos objetivos se hace necesario adoptar una serie de medidas relativas a la mejora de la regulación de los usos y del procedimiento para autorización, la flexibilización de la planificación urbanística en determinadas zonas menos favorecidas, la necesidad de protección y promoción de los espacios verdes, la concreción de un marco básico para las zonas rurales sobre el régimen del suelo, la protección del litoral y del paisaje, la necesidad de la colaboración público-privada en la gestión urbanística y el refuerzo de la disciplina urbanística y territorial para combatir las edificaciones irregulares en suelo rústico.

Todas estas actuaciones influyen de manera directa en las zonas rurales apostando por un cambio en la regulación del suelo rústico y destacando su importancia como mecanismo para asegurar la pervivencia de nuestros pueblos. Así el urbanismo y la ordenación del territorio se convierten en factor decisivo para el desarrollo sostenible del medio rural y en la lucha contra la despoblación.

La búsqueda de políticas eficaces en el derecho urbanístico para hacer frente a la situación de despoblación atrayendo nueva población al entorno rural ha sido aplicable en la LISTA ya que ha partido de la incoherencia de aplicar un solo ordenamiento jurídico a dos realidades tan distintas como las ciudades consolidadas con proyecciones de futuro y los pequeños municipios muchos de ellos en proceso de desaparición, y ha apostado por modelos adoptados a las necesidades del entorno⁴⁷. En este sentido, se le da una mayor flexibilización del urbanismo en las zonas rurales teniendo en cuenta la diversidad de municipios que existen en Andalucía según la zona geográfica (litoral, interior o de montaña) ya que la planificación urbanística de una y otra zona variara, así como la necesidad de que los requisitos se adapten en las zonas más desfavorecidas que requieren un tratamiento singular más ágil y simplificado, por lo que se incide en el planeamiento y en la gestión urbanística de los municipios o zonas rurales a revitalizar y en las intermedias en las que por su población o por sus condiciones especiales no requieren de un desarrollo urbanístico complejo.

Teniendo en cuenta la diversidad de zonas rurales se simplifican las clases del suelo a dos: suelo rústico y suelo urbano⁴⁸, y dentro del suelo rústico revisa sus categorías que deben estar inscritas en el Registro de la Propiedad para la posterior aplicación de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística específicos (art. 14 LISTA):

⁴⁷ Vid. sobre la importancia del urbanismo como mecanismos para atraer población a las zonas rurales: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: “Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural”, en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F (dir.) *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, 2019, pp. 295-342.

⁴⁸ Desaparece la categoría de suelo urbanizable y la de suelo urbano consolidado o no consolidado

- Suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial⁴⁹.

- Suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgo y por la ordenación territorial o urbanística. Este tipo de suelo es incompatible con su transformación mientras que subsistan dichas actividades o con los fines y objetivos establecidos en los instrumentos de ordenación por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, racionalidad y viabilidad, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, y aquellos otros que deban ser reservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio.

- Suelo rústico común que hace referencia al resto del suelo rústico del término municipal.

- Hábitat rural diseminado que se refiere a los terrenos en los que se ubica un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas a la actividad agropecuaria y del medio rural.

De conformidad a esta categorización podríamos establecer un marco básico de zonas rurales de la siguiente forma:

- Núcleos rurales tradicionales que forman parte del suelo urbano y que cuentan con población, infraestructuras y servicios básicos⁵⁰, es decir los que la ley de Desarrollo sostenible del medio rural denomina zonas rurales periurbanas;

- Zonas rurales a revitalizar o intermedias con baja población, entendiendo en Andalucía las de población inferior a 10.000 habitantes y distantes de núcleos urbanos que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional. En estas zonas gran parte de su término municipal lo constituye el suelo rústico, sin embargo, también existe suelo urbano que no tiene las mismas características en unos u otros municipios ya que, aunque se deben prestar los servicios e infraestructuras básicas nos encontramos con que hay pueblos que tienen dificultades para acceder a muchos de ellos, por lo que hubiera sido deseable que se tuviera en cuenta esta variable a la hora de clasificar el suelo urbano.

⁴⁹ Este suelo incluye los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación, un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico (art. 14.1.a) LISTA).

⁵⁰ Art. 13.2 LISTA: También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente.

La regulación de los usos y actividades del suelo rústico común viene contemplada expresamente de tal forma que cualquier actuación que se quiera realizar en el mismo (segregación, edificación, construcción, obras, instalaciones, infraestructuras...) deberá ser compatible con la ordenación que resulte de aplicación y no podrá suponer nuevos asentamientos (art. 20.b) LISTA) ni parcelaciones urbanísticas, quedando vinculadas al uso que justifica su implantación e integradas en su entorno (paisajístico y patrimonial oportuno). Las actuaciones que se realicen sobre el suelo rústico podrán ser ordinarias o extraordinarias lo que dependerá del uso al que se destine:

- Se consideran ordinarias cuando se dedican a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros... vinculados a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, necesitando licencia urbanística municipal (art. 21 LISTA)⁵¹. Se consideran también como tales las vinculados al aprovechamiento hidráulico, energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, telecomunicaciones y, en general, ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.

- Se consideran extraordinarias cuando se dediquen a usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y desarrollo del medio rural necesitando de autorización previa a la licencia municipal que cualifique los terrenos donde se pretenda realizar las actuaciones⁵².

⁵¹ Art. 21.2 LISTA: 2. *Se consideran actuaciones ordinarias:*

a) *Las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, incluyendo aquellas que demanden las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal, siempre que se acredite la unidad de la misma.*

b) *Las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.*

c) *La ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente, no previstos en los instrumentos de planeamiento, y que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.*

Estas actuaciones valorarán las alternativas para su localización sobre el rústico atendiendo a los criterios de: menor impacto sobre el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio histórico; funcionalidad y eficiencia; menor coste de ejecución y mantenimiento.

d) *La realización de las actuaciones en los asentamientos delimitados como hábitat rural diseminado para la conservación, mantenimiento y mejora de estos ámbitos, las cuales deberán estar expresamente previstas en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente.*

⁵² Art. 22.2. LISTA: *Las actuaciones podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo. Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas. En los términos que se establezcan reglamentariamente podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el apartado b del artículo 20 ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico.*

- Respecto al hábitat rural diseminado, las actuaciones irán dirigidas a la conservación, mantenimiento y mejora, incluyendo medidas oportunas para la integración territorial, ambiental y paisajística de nuevas edificaciones⁵³.

Las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico relativas a las actuaciones de nueva urbanización deberán ser delimitadas por el Plan Básico de Ordenación Municipal debiendo ajustarse la propuesta de delimitación al procedimiento del art. 25 LISTA que, aunque se flexibiliza respecto al procedimiento del Plan General de Ordenación Municipal o del Plan de Ordenación Urbana sigue impidiendo las transformaciones del suelo rústico por ser un procedimiento poco ágil. Este Plan Básico se considera como un instrumento de planificación novedoso y necesario en nuestro ordenamiento urbanístico para hacer frente a las necesidades de las zonas que por su situación geográfica necesitan de actuaciones inmediatas.

Se contempla así el Plan Básico de Ordenación Municipal para aquellos municipios que por su población o por sus condiciones específicas no requieren de un desarrollo urbanístico complejo, lo que les permitirá ordenar el núcleo existente y proponer nuevos ámbitos de crecimiento. Por consiguiente, los planes se deberán adaptar al tamaño, grado de complejidad y capacidad de gestión de los municipios, desarrollando un papel destacado las Diputaciones fundamentalmente en los municipios de poca población.

Los Planes Básicos de Ordenación Municipal como instrumentos de ordenación urbanística general sustituirán al Plan General de Ordenación Municipal y al Plan de Ordenación Urbana en los municipios que tengan una población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional. Con estos planes se trata de dar más facilidades a la hora de tramitarlos, pero sin olvidarse de una serie de formalidades que tienen que cumplir.

El contenido de dichos planes será, con carácter general, el siguiente:

- La clasificación del suelo con la delimitación del suelo urbano y del suelo rústico.
- La delimitación y la normativa general de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado.
- La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico

Además, deberá contener las siguientes delimitaciones que podrán ser moduladas reglamentariamente en función de las características propias del municipio (art. 65 LISTA):

⁵³ Art. 23 LISTA.

- La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados.

- La distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales, con cumplimiento de los criterios que se establezcan reglamentariamente.

- Las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística.

- La normativa de edificación y urbanización.

- Y en su caso, la delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias.

La tramitación y aprobación del Plan Básico de Ordenación Municipal corresponde a los municipios y el procedimiento se contempla en los art. 78 y ss. de la LISTA, y art. 98 y ss. del Reglamento. La ejecución urbanística que tiene como objeto materializar el contenido de los instrumentos de ordenación urbanística, podrá desarrollarse a través de ejecución sistemática (art. 99 de la LISTA y 204 a 236 del Reglamento), pudiendo adoptarse la asistemática (art. 109 de la LISTA y art. 237 a 249 del Reglamento), sobre el hábitat rural diseminado cuando sea necesaria para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el Plan Básico.

La ordenación territorial también parte de la necesidad de regular dos realidades diferentes, la de las ciudades consolidadas o emergentes y la de los municipios de pequeño tamaño teniendo en cuenta la caracterización y singularidad de los municipios andaluces para un desarrollo equilibrado y sostenible que mejore la competitividad económica y la cohesión social, estableciendo entre sus principios el trato diferenciado de las distintas zonas del territorio desde la perspectiva de la cooperación y competitividad territorial para lograr la vertebración y superar los desequilibrios⁵⁴, se tiene en cuenta de esta forma que los instrumentos de ordenación territorial estén adaptados a la zona donde se vaya a aplicar.

La importancia de atraer nueva población a estos núcleos rurales es fundamental para su supervivencia sin embargo, este posible aumento de la población no puede hacerse de manera descontrolada es decir que comiencen a proliferar edificaciones ilegales y asentamientos incontrolados⁵⁵, para lo cual el legislador se hace eco

⁵⁴ Vid. art. 33.3 LISTA.

⁵⁵ *Se entenderá que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo. Las condiciones para impedir la formación de nuevos asentamientos se establecerán regla-*

de la preocupación por la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico buscando instrumentos que pongan fin a la misma para garantizar la sostenibilidad social, ambiental y económica, reforzando la disciplina territorial y urbanística con la creación del Cuerpo de Subinspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de la Junta de Andalucía para una mayor presencia en el territorio.

A pesar de todos los avances de esta Ley aún encontramos aspectos en los que no se ha incidido como el relativo a la rehabilitación y regeneración urbana adaptada ya que no es igual en unas zonas y en otras, la regulación de las viviendas protegidas, la intervención en el mercado del suelo (patrimonio municipal del suelo, derechos de tanteo y retracto, derechos de superficie...) pues en los pequeños municipios poco mercado hay... Por lo que se debería de haber modificado o en su caso suprimido de la regulación algunas cuestiones en cuanto al medio rural se refieren agilizando y simplificando muchos trámites.

La flexibilización de la normativa urbanística debe ir de la mano de modificaciones en la legislación sectorial que de alguna manera le afecte, entre la que cabe señalar la legislación de Patrimonio cultural, natural, de montes, de aguas, residuos, de cambio climático⁵⁶...

La LISTA en cuanto al medio rural se refiere supone un revulsivo para la configuración de un nuevo Derecho Urbanístico más adaptado a las necesidades y características del ámbito de aplicación, agilizando las cargas burocráticas para los pequeños municipios siempre dentro de la legalidad urbanística lo que no significa un urbanismo a la carta, sino que debe tener en cuenta la diversidad de nuestros territorios. Esta mayor modulación en la ordenación territorial y urbanística⁵⁷ supondrá la posibilidad de facilitar el asentamiento legal de todo tipo y clase de actividad en el mundo rural (residenciales, sociales culturales, deportivas, industriales, comerciales, ...) ya que su implantación será más sencilla sin las excesivas trabas burocráticas que supone su puesta en funcionamiento en las zonas urbanas.

mentariamente teniendo en cuenta las características de los municipios, su estructura parcelaria y la existencia de agrupaciones de edificaciones irregulares, así como los parámetros de ocupación, de parcela y cualquier otro que se considere necesario para garantizar la preservación de las características del suelo rústico (art. 20 b) LISTA)

⁵⁶ Vid. un análisis de la Ley de Andalucía sobre Cambio climático y su impacto en el medio rural en MORA RUIZ, M.: "La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudios sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía", *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. XI Núm. 1, 2020, 1 – 44.

⁵⁷ Vid. sobre la necesidad de flexibilizar el urbanismo: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F: (2019), PETITBÓ JUAN, A.: "La flexibilización de la normativa sobre el suelo y el urbanismo: un objetivo que va ganando adeptos", *DAU: Debates de Arquitectura y urbanismo*, núm. 3, 1997, pp. 54 y ss...

IV. CONCLUSIONES.

Las políticas de desarrollo sostenible del medio rural están enfocadas a asegurar la sostenibilidad y mejorar la calidad de vida de la población. La necesidad de acciones dirigidas a paliar la despoblación y la búsqueda de alternativas para revertir dicha situación hace que planteamientos como el de la Ley Andaluza de impulso para la sostenibilidad del territorio a través de la flexibilización del urbanismo en las zonas rurales más desfavorecidas sea bien acogida. Sin embargo, todas las propuestas que se acojan para luchar contra la despoblación del mundo rural deberán tomarse de manera conjunta y coordinada, y adaptarlas a la mayor inmediatez posible para revertir la tendencia en la que estamos inmersos.

Para paliar la situación de despoblación de muchos de nuestros municipios es importante no sólo retener a la población foránea sino atraer a población es decir, es necesaria una combinación de estos dos tipos de actuación en el que el urbanismo juega un papel destacado ya que una liberalización de obligaciones tales como deberes, limitaciones, estándares urbanísticos, tan necesarios en las áreas urbanas, necesitan ser ajustados en el mundo rural para atraer de esa forma a población, lo que no significa que se encuentren al margen del ordenamiento jurídico sino que *el derecho urbanístico que resulte de aplicación sea realmente aplicable es decir adaptado a las necesidades de los pequeños municipios para establecer los derechos, obligaciones y limitaciones que resulten lógicas*⁵⁸.

Las políticas de despoblación deben tener un planteamiento integral e interdisciplinar debiendo existir una política a nivel estatal dirigida a la cohesión y la sostenibilidad de los territorios rurales que hasta la actualidad ha sido casi inexistente ya que la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural ha sido una oportunidad perdida y no aprovechada por políticas regionales o locales eficaces.

Para concluir, se ha de señalar la necesidad de que las aportaciones formuladas a lo largo de este trabajo deban ser puestas en funcionamiento en todas las Comunidades Autónomas podría conseguir un mundo rural más resiliente y adaptado a los nuevos tiempos.

⁵⁸ GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, E.: (2019), p. 334.

BIBLIOGRAFÍA.

- AAVV: “Visión a largo plazo para las zonas rurales”, *Revista Rural de la Unión Europea*, núm. 32, julio, 2021.

- CABERO MORÁN, E.: “El renacimiento del medio rural en un paradigma social sostenible”, en FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, JL (dir.): *Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Aranzadi, 2022, pp. 43-57.

- CASARES MARCOS, A. y GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A.: “La prestación de servicios de calidad en el mundo rural a través de las Diputaciones provinciales”, en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (directoras): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Tirant lo blanch, 2021, pp. 71-119.

- COMPAGNI MORALES, M^a del C.: “La LISTA: el nuevo modelo territorial y urbanístico en Andalucía”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 2022, núm. 177.

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: Informe “El medio rural y su vertebración social y territorial”, (2018): <https://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf>

- COLLANTES, F.: “El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural”, *Presupuesto y Gasto Público* 102/2021, pp. 111 -130

- CUBERES, D. Y GONZÁLEZ-VAL, R.: “Políticas de redistribución espacial y regeneración urbana”, *Presupuestos y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales núm. 102 (1/2021), pp. 55-75

- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, JL.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi, 2021.

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: “La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus”, *La Ley Unión Europea* núm. 98, 1 de diciembre de 2021, pp 1-34.

- “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 12 de mayo de 2020: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_12_Fdez-Gatta-Pacto-Verde-Europeo.pdf

- “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LO-

ZANO CUTANDA, B. Y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (coords.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Madrid, Ed. CIEDA- CIEMAT-Ministerio de ciencia e innovación, 2020, pp. 40-85: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. y GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A.: “Los problemas de la estructura poblacional y municipal de España: principales instrumentos y medidas para paliarlos en la legislación básica de régimen local”, en RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (directoras): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Tirant lo blanch, 2021, pp. 25-70.

- FERNANDO PABLO, M.M. (dir.): *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Aranzadi, 2020.

- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: “Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural”, en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (dir.) *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, 2019, pp. 295-342.

- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A. (coord.): *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, CEMCI, Granada, 2015.

- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A.: *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Atelier, 2020.

- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A.. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. Y otros, “La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. Y SOCÍAS CAMACHO, J. (coords.), y otros: *Actas del Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, «La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos»* (Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020), Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2020, pp. 753-762.

- MOLINA DE LA TORRE, I.: “La despoblación en España: un análisis de la situación”, Instituto de Derecho Público de Barcelona (IDP), 2019.

- MORA RUIZ, M.: “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudios sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. XI Núm. 1, 2020, 1 – 44.

- QUINTANA, J., CAZORLA, A Y MERINA, J.: *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*, Ministerio de Agricultura, pesca y Alimentación, Madrid, 1999.

- PETITBÓ JUAN, A.: “La flexibilización de la normativa sobre el suelo y el urbanismo: un objetivo que va ganando adeptos”, *DAU: Debates de Arquitectura y urbanismo*, núm. 3, 1997, pp. 54 y ss.

- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H. (directoras): *La economía social y el desarrollo sostenible*, Colex, 2022.

- RODRIGO, A.J.: *El desafío del desarrollo sostenible*, Fundación privada, Centros de Estudios Internacionales, Marcial Pons, 2015, pp. 63-76.