

Oportunidades para la creación de empleo en el MEDIO RURAL



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE
Y MEDIO RURAL Y MARINO

Oportunidades para
la **creación** de **empleo**
en el MEDIO RURAL

El presente documento ha sido elaborado por un equipo de profesionales relacionados con el medio rural desde diferentes orientaciones en respuesta a una solicitud expresa de la administración. La coordinación se ha desarrollado desde la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM). Su contenido refleja el tenor general de las ideas compartidas y puestas en común, y debe ser entendido como un intento constructivo de aproximación orientadora para la creación de empleo estable y de calidad en el medio rural español. El grupo ha estado constituido por:

- **Carlos Barrabés**, Empresario Rural, propietario de una de las principales empresas mundiales comercializadoras de material de montaña desde su sede en el pirineo de Huesca.
- **Raúl Compés**, Profesor Universitario especializado en Desarrollo Rural, del Departamento de Economía de la Universidad Politécnica de Valencia.
- **José Andrés García Moro**, Presidente de la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER), agricultor y cooperativista.
- **Jorge Jordana**, Asesor a la Presidencia de la Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB), y Secretario General de la Federación en los últimos 25 años.
- **Ignacio Macicior Tellechea**, Gerente de Foresa y Vicepresidente de ASEMFO (Asociación Nacional de Empresas Forestales).
- **Francisco Ramos Antón**, Presidente de la Fundación Perspectivas y Procurador por el PSOE en las Cortes de Castilla y León.
- **Ignacio Pérez García**, Director de Twice Consulting, empresa consultora especializada en la creación de empleo y en el análisis económico, que ha actuado como redactor.

Septiembre de 2011

Índice

1. Resumen ejecutivo	1
2. Introducción	5
3. Metodología	9
4. Oferta de empleo en el medio rural	13
4.1. Caracterización del medio rural frente al empleo	13
4.2. Ámbitos clave de creación de empleo	16
4.2.1. Rehabilitación de viviendas en el medio rural	17
4.2.2. Rehabilitación energética	19
4.2.3. Servicios a la persona	20
4.2.4. Agricultura y ganadería	22
4.2.5. Industria agroalimentaria.....	24
4.2.6. Servicios y aprovechamientos forestales	26
4.2.7. Producción de energía con biomasa.....	28
4.2.8. Servicios turísticos y de ocio rural.....	30
4.2.9. Conservación y gestión de los espacios naturales	31
4.2.10. Centros de servicios	32
4.3. Otros ámbitos relevantes de creación de empleo	32

Índice

.....

5. Demanda de empleo en el medio rural	35
6. Barreras que condicionan la creación de empleo	37
7. Medidas para incentivar la creación de empleo	41
7.1. Medidas de carácter general.....	41
7.2. Medidas de apoyo a la actividad empresarial.....	45
7.3. Medidas específicas para los “ámbitos clave”	46
7.4. Coste de financiación y compensación de gastos de las medidas propuestas para los “ámbitos clave”	54
8. Resultados y conclusiones	55
9. Anexos	61
9.1. Anexo I: Caracterización del medio rural en cuanto a población y paro	61
9.2. Anexo II: Antecedentes y escenario actual del medio rural	66
9.2.1. Principales hitos en el devenir económico del medio rural español	66
9.2.2. La actuación de las administraciones públicas en este periodo	73
9.2.3. La iniciativa LEADER	75
9.2.4. El desarrollo de una política rural propia	77
9.2.5. Cambios y tendencias recientes de la sociedad respecto al medio rural	78
9.2.6. Escenario de partida	82
9.3. Anexo III: Estimación de creación de puestos de trabajo	87

1

Resumen ejecutivo

El **objetivo** del presente estudio es identificar medidas que incentiven la creación de empleo rural. No aspira a ser un programa de actuaciones, sino un conjunto de orientaciones estratégicas para mejorar la organización de la actividad productiva y la creación de empleo. Se pretende, sin primar el gasto público como referente, asegurar que las capacidades y potencialidades del territorio son puestas a funcionar de forma realmente efectiva.

Con este fin se ha identificado y caracterizado un conjunto de **“ámbitos clave”** con gran potencial de creación de puestos de trabajo y de diversificación económica, como son:

- Rehabilitación de viviendas en el medio rural.
- Rehabilitación energética.
- Servicios a las personas.
- Agricultura y ganadería.
- Industria agroalimentaria.
- Servicios y aprovechamientos forestales.
- Producción de energía con biomasa.
- Servicios turísticos y de ocio.
- Conservación y gestión de los espacios naturales.
- Centros de servicios.

Adicionalmente se han identificado otros ámbitos de empleo sinérgicos y complementarios con los anteriores, como son:

- Inmobiliarias y gestoras de suelo y tierras.
- Consultoría y asesoría empresarial y tecnológica.
- Consultoría e ingeniería ambiental.
- Servicios de ahorro y eficiencia en el uso del agua.

- Servicios de vigilancia y seguridad.
- Instalación y mantenimiento de huertos solares y fotovoltaicos.
- Empresas de Servicios Energéticos.
- Servicios auxiliares.
- Producción de biocarburantes.
- Teletrabajo.

La incentivación de estos ámbitos no solo creará puestos de trabajo estables (unos **321.000** a corto plazo –2 años– y hasta **559.000** a medio –6 años–), sino que producirá otros múltiples **beneficios** para el medio rural. Como ejemplo de ello, se puede señalar:

- Reducción del desempleo en jóvenes con baja cualificación y experiencia.
- Afloramiento de empleo sumergido.
- Aumento del PIB, de la recaudación fiscal y de la Seguridad Social, y reducción de los gastos en prestaciones por desempleo, ayudas, etc.
- Reactivación de otros sectores, en particular del sector de la construcción y de las empresas y sectores vinculados a él.
- Generación de rentas complementarias para trabajadores rurales de otros sectores.
- Atracción y asentamiento de población joven trabajadora en el medio rural.
- Estabilización de la población residente y de la temporal de segundas residencias.
- Puesta en valor del patrimonio arquitectónico tradicional y evitación de la pérdida definitiva de muchos inmuebles.
- Puesta en circulación de un considerable capital privado que se mantiene inmovilizado e improductivo o circula de manera oculta.
- Aumento del atractivo de las poblaciones como destino de nuevas actividades vinculadas al sector servicios.
- Mejora de la perspectiva de futuro para los municipios rurales.

Beneficios que se obtendrían mediante **medidas concebidas sin precisar incremento de gasto público**, bien porque utilicen los gastos ya contemplados en los diferentes presupuestos públicos (fondos ya dotados como la Ley de Dependencia, inversiones públicas, Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, fondos comunitarios de diferentes orientaciones, etc.), o bien porque se “financien” **con gastos que acabarán retornando** a las arcas públicas con la actividad y el empleo generados con la aplicación de las medidas (aumento de la recaudación por IVA y por IRPF y cotizaciones a la Seguridad Social de los nuevos trabajadores, reducción del gasto en prestaciones y subsidios por desempleo, beneficios económicos derivados de la reducción de la economía sumergida, etc.), o con las reducciones de gastos que se derivarán de algunas de ellas (gastos de extinción y pérdidas ocasionadas por los incendios forestales, compra de derechos de emisiones de GEI, importación y uso de combustibles fósiles, etc.).

Pero para lograr este objetivo hay que superar una serie de **barreras**. Existen al menos 4 actuaciones que, no por bien conocidas, dejan de ser absolutamente críticas para la creación de empleo en el medio rural, y deben ser abordadas de inmediato:

- Simplificación del marco institucional.
- Reducción de la burocracia administrativa.
- Mejora de la coordinación, la comunicación y la colaboración entre administraciones.
- Culminación de los procesos de Ordenación Territorial pendientes.

Por lo que se refiere a las **medidas “ad hoc” para incentivar directamente los “ámbitos clave” de creación de empleo**, estas son de muy diversos tipos, incluyendo entre otras:

- **Medidas fiscales** (como las que se proponen para incentivar la rehabilitación de viviendas en medio rural –deducciones en el IRPF por compra, alquiler y rehabilitación de viviendas, reducción del Impuesto de Transmisiones por compra de viviendas, reducción del IVA en obras de rehabilitación– o para apoyar los servicios y aprovechamientos forestales –puesta en marcha del “céntimo forestal” o de la tasa sobre el coste de abastecimiento de agua–).
- **Medidas legislativas** (como la adaptación de las leyes a las singularidades de las tipologías de empresas existentes en el medio rural, la eliminación de la autorización administrativa en determinados supuestos, la disminución o coordinación de la carga legal que incide sobre las actividades desarrolladas en el territorio rural, o la aplicación efectiva –y el control de la misma– de la Directiva de Servicios).
- **Medidas regulatorias** (como la puesta en marcha de sistemas de pago transparentes y regulados por realización de las distintas actividades incluidas en el sector de los “Servicios a la persona”, o la definición y aprobación en el PER 2011-2020 de un marco regulatorio y de primas para las energías renovables estable y a largo plazo, que tenga asegurada y garantizada su continuidad, y que tenga en cuenta el potencial de creación de puestos de trabajo de las distintas energías).
- **Medidas ejemplarizantes** de las administraciones (como la mejora de la eficiencia energética de edificios oficiales o sustituciones de calderas de fuel/gas por calderas de biomasa).
- **Medidas de apoyo** (como las de apoyo a la concentración, a las inversiones en exportación y a las inversiones en I+D+i en los sectores agrario y agroalimentario, o las medidas promocionales internacionales del Turismo de Interior).

De todo lo anterior se concluye que:

1. Es posible mejorar la situación económica, diversificar y dinamizar las economías rurales y reducir el desempleo, en este momento y de manera inmediata.
2. Para ello es fundamental incentivar los “ámbitos clave” de creación de empleo identificados, y las medidas que se proponen en este informe tienen esa orientación.
3. Adicionalmente, la simplificación institucional, la reducción de la burocracia, la mejora de la coordinación administrativa y la ordenación efectiva del territorio tendrían efectos inmediatos y muy importantes sobre el empleo rural.
4. Las medidas a acometer deben ser priorizadas y coordinadas, sustentarse en una ordenación previa del territorio e imbricarse dentro de las actuaciones territoriales que en materia de desarrollo rural ya se están desarrollando.

5. Por razones como la facilidad e inmediatez de la puesta en marcha, el papel tractor sobre otros sectores y la “universalidad” en el ámbito de aplicación se debería empezar a actuar de inmediato sobre algunos elementos clave como:
 - a) La rehabilitación de viviendas en el medio rural.
 - b) La rehabilitación energética.
 - c) Los servicios a las personas.
 - d) La utilización de la biomasa para la producción de energía.
6. El ámbito base de implantación de las medidas debe de ser el territorio sobre el que se ubica el bien o producto a explotar (comarcas, zonificación de la Ley 45/2007, zonas LEADER...), por encima de condicionantes administrativos o de otro tipo.
7. Desde la Administración General del Estado se debe definir un “Marco Nacional” previo que contemple directrices y principios comunes para su aplicación por las comunidades autónomas y las corporaciones locales, perfeccionables o ampliables a nivel territorial.
8. La responsabilidad coordinadora, planificadora y supervisora debe recaer en la Administración General del Estado en una única unidad, con autonomía gestora, capacidad administrativa, recursos y autoridad moral para ejercer esa función.
9. Por último, deberán participar en la ejecución de las medidas las “redes organizativas” y sociales preexistentes que tengan vinculación con el territorio, con el sector y con el producto sobre los que se vaya a actuar.

2 Introducción

Nuestro país, aunque pueda parecer sorprendente, es aún un país eminentemente rural. El medio rural en España posee una enorme relevancia, por cuanto integra al 20 por ciento de la población (que se elevaría hasta el 35 por ciento si se incluyen las zonas periurbanas), afecta al 90 por ciento del territorio y en él se localizan la totalidad de nuestros recursos naturales, gran parte de la producción primaria, las fuentes nacionales de recursos energéticos y agua, así como una parte muy significativa de nuestro patrimonio cultural.

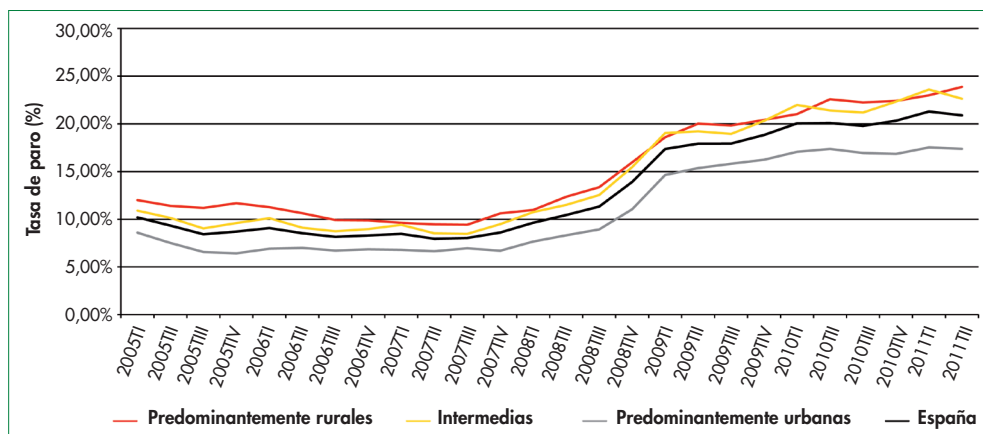
Sin embargo, el intenso desarrollo económico acontecido durante las últimas décadas, que ha dado lugar a un salto significativo en los niveles de renta y bienestar de los ciudadanos, se ha concentrado, al igual que ha ocurrido en los países de nuestro entorno, en el medio urbano. Este fenómeno desemboca en la persistencia de un atraso económico y social relativo en el medio rural, debido a causas económicas, sociales y políticas que son evitables¹, así como en una mayor tasa de paro y una menor tasa de actividad. Los desequilibrios territoriales no solo no se han reducido, sino que se han acentuado. Y ello a pesar del esfuerzo general de todas las administraciones, de todos los sectores, y de la existencia de ejemplos positivos y lugares concretos en donde la realidad no es la descrita.

La anterior situación se ha visto agravada con la actual crisis. En relación con el empleo, y de acuerdo con la EPA, la tasa de paro, que antes del inicio de la crisis (julio de 2007) se situaba un poco por debajo del 10% en las zonas predominantemente rurales y en torno al 8% para las zonas intermedias (y con tendencias decrecientes que las aproximaban cada vez más a la de las zonas predominantemente urbanas), cambiará de tendencia y comenzará a crecer para distanciarse de la tasa de zonas predominantemente rurales. Y si bien en 2011 la tasa de paro de las zonas intermedias parece haber cambiado de tendencia y empieza a reducirse, en las zonas predominantemente rurales la situación parece seguir empeorando. Esta evolución puede apreciarse en el siguiente gráfico:

¹ Preámbulo de la Ley 45/2007, de 13 de 2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

2 Introducción

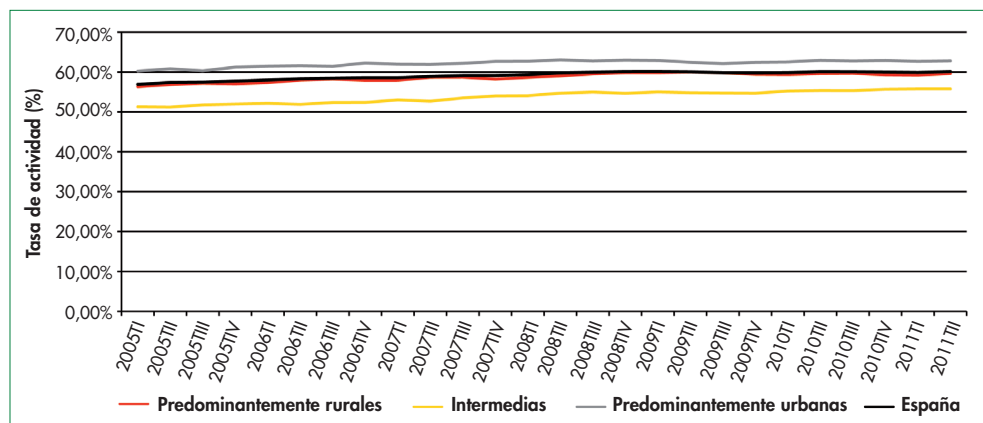
Gráfico 1: Evolución de la tasa de paro según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).



Fuente: Elaboración TRAGSA a partir de la Encuesta de Población Activa y OECD (2009).

En paralelo se ha producido un incremento de la tasa de actividad (población activa entre población total en edad activa) en las zonas intermedias y las predominantemente rurales superior en % al experimentado por dicha tasa en las zonas predominantemente urbanas, tal y como se aprecia en el gráfico siguiente:

Gráfico 2: Evolución de la tasa de actividad según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).



Fuente: Elaboración TRAGSA a partir de la Encuesta de Población Activa y OECD (2009).

Y aunque este análisis permite matizar la evolución de la tasa de paro (pues esta puede incrementarse por un aumento de la población parada o por un descenso de la población activa), es evidente que la situación exige adoptar medidas para reducir dicha tasa².

² En el Anexo I se profundiza en la caracterización del medio rural en cuanto a población y paro, aportándose datos tanto estáticos como dinámicos.

Desde este escenario, se produce el encargo para la realización del presente trabajo, cuyo resultado final supone la síntesis ordenada y consensuada de las aportaciones colectivas del conjunto de los integrantes del equipo que lo ha elaborado. El objetivo solicitado, y al que se le ha pretendido dar respuesta, es el de realizar una prospección y diagnóstico del medio rural en la intención de contribuir a la creación de empleo estable y de calidad. Una labor que no solo permita identificar las potencialidades y características especiales que concurren actualmente en España para la creación de empleo en el medio rural, las barreras que impiden que estas potencialidades se concreten y las medidas susceptibles de ser adoptadas por los poderes públicos para promover su concreción, sino que también promueva un desarrollo, una diversificación y una consolidación de la actividad económica rural a medio y largo plazo, que permita a esta desarrollarse, retroalimentarse y seguir creciendo sin necesidad de ulteriores apoyos públicos.

3 Metodología

A partir del objetivo esbozado, el eje directriz ha sido analizar y proponer, bajo un espectro lo más amplio posible, el marco, los criterios generales y los mecanismos más adecuados para la diversificación y la dinamización económica en el medio rural como soportes para la creación de empleo, en un escenario transversal de base territorial, multisectorial, y en el que la actuación de la iniciativa privada (tanto endógena como exógena) será determinante. Y todo ello, atendiendo a las posibilidades reales de la acción pública en el marco de un modelo de economía global.

La **“idea fuerza”** es el convencimiento profundo de los autores de que el medio rural atesora una considerable riqueza de recursos susceptibles de ser aprovechados económicamente (reduciendo las cifras de desempleo de nuestro país), pero este aprovechamiento potencial se ve en la actualidad drásticamente limitado porque se carece de los recursos necesarios tanto para poner esta riqueza en valor como para explotarla. Es imprescindible tanto el apoyo de las administraciones públicas como la involucración y participación activa de recursos foráneos (empleadores y empleados no residentes en el territorio donde se localiza el recurso a explotar).

La **“tesis subyacente”** es que, si se identifican las oportunidades de creación de empleo existente en el medio rural (la oferta actual de empleo rural), esta oferta podrá ser cubierta por los demandantes de empleo, siempre que se eliminen las barreras que dificultan el contacto y la interacción entre oferta y demanda, y que se cuente con el apoyo y la colaboración activa de los emprendedores necesarios.

Porque si bien el devenir económico reciente del medio rural ha creado la actual **“realidad económica”** en la que confluyen la oferta y la demanda potenciales de empleo, así como las barreras que impiden que dichas oferta y demanda potenciales “cristalicen” en empleo real, la mayoría de las administraciones y de los agentes económicos perciben esta realidad de forma sesgada por el hecho de que dicho devenir ha estado fuertemente condicionado no solo por la tradición, la costumbre y las fuerzas del mercado, sino también y fundamentalmente:

- Por el entramado institucional, administrativo y normativo que se configuró para su gestión y desarrollo.
- Por las prioridades de desarrollo elegidas en su momento por políticos y administradores.
- Por la falta de una visión y una ordenación territorial.
- Por los apoyos financieros e inversiones recibidos en las últimas décadas.
- Por los perfiles profesionales de la población activa existente en el medio o dispuesta a desplazarse a trabajar en él.

La consecuencia de ello ha sido la creación de una **“evidencia política”** que ha priorizado históricamente el aprovechamiento de determinados recursos en detrimento de otros, sin atender a razones de valor económico, interés y rentabilidad reales, y que no ha sabido adaptarse a los enormes y profundos cambios habidos en la economía y la sociedad. El resultado es la persistencia a día de hoy de enfoques, planteamientos y actuaciones frente a la problemática del desarrollo económico en el medio rural, que se han quedado obsoletos y que requieren una profunda revisión y un severo y urgente replanteamiento.

En base a estas consideraciones, este trabajo trata de construir una aproximación lo más objetiva y actualizada posible a la oferta y la demanda de empleo reales existentes hoy en el medio rural, así como de las barreras que impiden la materialización del empleo. Y lo hace comenzando por caracterizar el medio rural desde el punto de vista de la oferta de empleo, y no de la demanda.

La razón que justifica este enfoque es la consideración de que la economía y el empleo del medio rural están integrados y forman un todo con la globalidad del sistema productivo y del mercado de trabajo. Existe un único mercado de trabajo en el que conviven una única oferta (global) y una única demanda (global), con independencia de dónde se localicen física y virtualmente los distintos puestos de trabajo ofertados y demandados. Y ello con independencia del hecho cierto de que el medio rural aglutina una oferta de trabajo vinculada a unos recursos que existen en él y solo en él. Pero esto no tiene mayor trascendencia desde el punto de vista de la demanda. La cobertura de los puestos de trabajo que, vinculados a la explotación de esos recursos, puedan crearse, se hará con los demandantes de empleo que configuran demanda de trabajo existente, en un mercado de trabajo transparente y de libre competencia. Por lo tanto es necesario centrar todos los esfuerzos en la oferta de empleo y en su puesta en valor.

De acuerdo con ello, y teniendo en cuenta el marco del trabajo y su carácter orientador y preliminar, la prioridad se centra en plantear una batería consistente de oportunidades potenciales de empleo, una recopilación igual de consistente de barreras a la creación de empleo y una lista de medidas y actuaciones a acometer, convenientemente estructuradas, para poder crear realmente empleo en el medio rural. Se da prioridad al **“qué”** respecto del **“cómo”**, bajo la premisa de que lo realmente importante es identificar oportunidades, barreras y medidas. Una vez identificadas estas, su análisis y desarrollo siempre podrá acometerse *a posteriori*. No obstante, con el fin de dotar al estudio de un mayor valor añadido y de una aplicabilidad más inmediata, en el caso de aquellos ámbitos de creación de empleo que se consideran claves, se efectúa un análisis mucho más profundo y exhaustivo y se determinan medidas **“ad hoc”** para su activación y potenciación.

Para terminar esta revisión metodológica, deben reseñarse una serie de consideraciones:

- Se busca “abrir y trazar” un camino que permita, a medio y largo plazo, no solo crear el mayor número posible de puestos de trabajo en el medio rural, sino también que éstos sean estables, sostenibles en el tiempo y de calidad.
- Se debe y quiere actuar en los escenarios relacionados con el sector privado, pues es en este sector donde mayoritariamente se puede crear empleo.
- Las iniciativas y medidas a proponer requerirán sin duda (en mayor o menor medida) la utilización de recursos no residentes (originariamente) en el territorio, tanto empleadores como empleados. Pero esto se entenderá no solo como algo normal sino deseable, y que en cualquier caso no supondrá ningún tipo de problema.
- Es necesario dinamizar y mejorar la cohesión de los territorios (especialmente de aquellos más despoblados y con mayores índices de ruralidad), y para ello se requiere identificar una oferta de trabajo que aglutine la mayor diversificación posible en las tipologías y perfiles de empleo.
- Se debe incidir particularmente en la creación de empleo para los jóvenes y las mujeres, en tanto que elementos estructurales básicos para el futuro del medio rural.
- La aportación de fondos públicos debe reducirse a la mínima posible.
- Como ya se avanzó, el presente estudio constituye un trabajo preliminar cuya aplicación posterior a territorios particulares exigirá un ulterior desarrollo más preciso, profundo y personalizado, que debería formar parte intrínseca de los modelos integrales de ordenación del territorio que considera necesario desarrollar.

Se trata, en fin, de un estudio “pionero”, no solo por realizar una evaluación y proponer unas medidas desde el sector público destinadas al sector privado y que superan cualquier perspectiva sectorial o temática¹, sino también por su novedoso enfoque², por proponer fundamentalmente medidas de tipo “no financiero” y buscar reducir al mínimo el uso de fondos públicos en la aplicación de las medidas a acometer, y por buscar las vías de retorno de la inversión en aquellos casos en que la utilización de dichos fondos públicos se demuestre imprescindible.

¹ Aunque la búsqueda de fórmulas, elementos y estrategias transversales para la dinamización del medio rural español mediante la incentivación pública de iniciativas económicas (en particular las relacionadas con la actividad privada) se haya ya aplicado en la iniciativa LEADER, que es además el escenario conceptual que se está pretendiendo incorporar en la aplicación de la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

² Que, como acabamos de señalar, parte de la oferta y no de la demanda de empleo, y plantea la existencia de un mercado de trabajo único y la necesidad ineludible de utilizar recursos no residentes en los territorios para poder lograr los fines buscados.

4

Oferta de empleo en el medio rural

4.1. Caracterización del medio rural frente al empleo

Tras la enorme transformación experimentada por el medio rural español en los últimos 60 años¹, y el hecho de que durante este periodo los aprovechamientos del medio se hayan centrado y concentrado predominantemente en determinados recursos y regiones, puede suponerse que en el medio rural persista todavía un considerable número y variedad de recursos susceptibles de ser explotados económicamente, creando puestos de trabajo, dinamizando el territorio, y aumentando la diversificación de la economía rural.

Descubrir, valorar y priorizar estos recursos de acuerdo con su potencial de creación de empleo no es tarea tan fácil ni inmediata, debido a los sesgos y las distorsiones con los que, de manera más o menos inconsciente, se percibe la realidad del mundo rural, y a las inercias y resistencias al cambio que en la población rural imponen los usos, las costumbres y los aprovechamientos tradicionales.

Una manera de hacerlo es tratando de “inventariar lo que hay”² en un contexto (y bajo una perspectiva) global y no local, puesto que no se trata de caracterizar el medio rural desde y para el propio medio, sino de hacerlo desde el mundo (la economía está cada vez más globalizada, y esta tendencia es imparable) y para el mundo (con una visión de destino que va más allá de cualquier frontera física).

Bajo este enfoque, el medio rural posee (en muchos casos ocultas) una serie de “características” potencialmente susceptibles de ofrecer oportunidades relevantes de negocio y de

¹ Toda búsqueda de oportunidades y fórmulas de creación de empleo exige el establecimiento de la situación de partida, por cuanto esta condiciona y delimita no solo la oferta y la demanda, sino también las oportunidades reales y las barreras existentes. Para conocer los hitos y circunstancias más relevantes de la evolución económica, social y ecológica experimentada por el medio rural español en las últimas décadas, se remite al lector al Anexo II.

² Incluyendo en esta expresión aparentemente ambigua no solo los recursos humanos y materiales, sino también las tendencias, las características, las limitaciones, los potenciales, etc., presentes en el medio.

generación de empleo en muy diferentes áreas y sectores, de las que las más relevantes son las siguientes³:

a) Características vinculadas a la población:

- Población mayoritariamente envejecida y con diversos tipos de limitaciones.
- Frenazo, y en algunos casos cambio claro de tendencia, en el proceso de pérdida poblacional⁴, debido entre otros factores a:
 - ✓ Presencia creciente de neorrurales, jubilados y residentes de fin de semana.
 - ✓ Presencia creciente de inmigrantes, en su mayoría jóvenes.
 - ✓ Retorno de población a sus lugares de origen, como consecuencia de la crisis.
- Traslado de residencia hacia el medio rural, de manera lenta pero sostenida, de ciudadanos europeos jubilados.
- Porcentaje importante del trabajo asociado al sector de los servicios a las personas realizado en la economía sumergida.

b) Características vinculadas al poblamiento:

- Existencia de un importante parque de viviendas rurales, muchas de ellas en serio peligro de ruina, susceptibles de ser habitadas previa rehabilitación y/o de ser rehabilitadas energéticamente.
- Tendencia creciente a la rehabilitación de viviendas.
- Abundancia de solares y suelo urbanizable disponibles a buen precio.
- Existencia de un importante parque de edificios e instalaciones públicas, infrautilizadas en muchos casos, susceptibles de ser utilizadas y/o rehabilitadas energéticamente.
- Porcentaje importante del trabajo asociado al sector de la construcción realizado en la economía sumergida.
- Enorme variabilidad en el tamaño de los núcleos de población, con importancia cada vez mayor de los núcleos de tamaño intermedio (cabeceras de comarca, pueblos grandes, ciudades pequeñas) como centros bien dotados de servicios e infraestructuras y capaces de organizar, vertebrar y revitalizar el medio que los rodea.
- Considerable dotación de infraestructuras de transporte, energías y telecomunicaciones.

c) Características vinculadas a los medios natural y cultural:

- Existencia de un patrimonio natural, una biodiversidad y una red de espacios protegidos excepcionales y sin parangón en Europa⁵.

³ La identificación, priorización y agrupación que de estas características se ha realizado es obviamente subjetiva. Evidentemente la lista y su organización podrían ser muy diferentes, no solo por las características en sí mismas y por la importancia que se les asigne, sino también porque las interacciones y vías mediante las cuales se pueden correlacionar son múltiples. No obstante, a los efectos del presente estudio, era necesario proceder de alguna manera, y la que se expone es la que se ha juzgado más apropiada.

⁴ De 2000 a 2009 la población de los municipios de menos de 2.000 habitantes se incrementó en un 9%, cifra que presumiblemente se habrá incrementado todavía más a consecuencia de la crisis económica.

⁵ Los espacios protegidos, si se incluye en ellos la Red Natura 2000, suponen actualmente el 27% del territorio.

- Existencia de un patrimonio cultural, histórico, artístico, etnográfico y gastronómico de extraordinaria singularidad y valor.
- Predominio de la superficie forestal en el medio rural (el 54% de la superficie total del país, y con tendencia creciente).
- Existencia de una notable superficie (3 millones de hectáreas) de terrenos abandonados al cultivo, con previsiones de incremento continuado de la misma (5 millones de hectáreas más para el 2050).
- Pérdida continuada de suelo fértil como consecuencia de la erosión y la desertificación.
- Incremento en la frecuencia e intensidad de los incendios forestales.
- Turismo rural cada vez más consolidado, con presencia cada vez mayor de turistas extranjeros.
- Alojamientos rurales y hoteleros, restaurantes, cafeterías, existentes en el territorio.
- Limitado aprovechamiento turístico de las extensas redes de itinerarios naturales y de vías verdes.
- Existencia de vertederos, escombreras y suelos contaminados, que deben ser restaurados.

d) Características vinculadas a los usos y aprovechamientos primarios tradicionales:

- Porcentaje relevante de terrenos agrícolas con cultivos de escasa rentabilidad, y viabilidad a medio plazo vinculada a la valoración de externalidades ambientales.
- Escaso aprovechamiento de los pastos y pastizales naturales, y de las oportunidades que para la ganadería extensiva ofrece la red de vías pecuarias.
- Limitado aprovechamiento de muchos terrenos comunales.
- Limitado aprovechamiento de los residuos ganaderos y agrícolas.
- Criticidad del agua para el pleno aprovechamiento de las potencialidades del medio y alto grado de ineficiencia en su utilización.
- Existencia de un importante parque de maquinaria agrícola infrutilizada.

e) Características vinculadas a la industria, el ámbito empresarial y los servicios:

- Existencia de una enorme variedad de productos de la máxima calidad comercializados actualmente como "commodities" y que podrían comercializarse de manera diferenciada (a través de DOP⁶ o IGP⁷) y a precios superiores en el mercado internacional.
- Disponibilidad teórica pero no real de muchos recursos susceptibles de ser aprovechados económicamente, y que no lo son por encontrarse en territorios pendientes de ordenación y/o planificación.
- Parque de empresas locales existente en un territorio, muchas de las cuales presentan deficiencias de gestión que pueden/deben ser subsanadas.

⁶ Denominación de Origen Protegida.

⁷ Indicación Geográfica Protegida.

- Parque de cooperativas y asociaciones profesionales locales (comunidades de regantes, etc.), muchas de las cuales presentan deficiencias de gestión a subsanar.
- Frecuente insuficiencia de infraestructuras necesarias para desarrollar la actividad industrial y los servicios (falta de cobertura de telefonía móvil, carencia –o baja capacidad– de red ADSL, etc.).
- Obligatoriedad de construcción en plazo de infraestructuras legalmente comprometidas (depuradoras, centros autorizados de tratamiento, etc.), y de cobertura de determinados servicios como consecuencia de las normativas comunitaria, nacional o autonómicas.
- Iniciativas en marcha pertenecientes al Programa de Desarrollo Rural Sostenible, a los Programas Regionales de Desarrollo Rural y de Red Rural Nacional, y a los restantes programas cofinanciados por la Unión Europea y/o las administraciones públicas españolas.
- Existencia consolidada de los Grupos de Acción Local, y experiencia y casos de éxito acumulados hasta el presente.
- Creciente inseguridad y necesidad de vigilancia en el medio rural.

f) Características vinculadas a la producción energética:

- Abundancia (e incremento continuo y espectacular) de la madera y la biomasa forestal presentes en el monte y no aprovechadas.
- Abundancia de biomasa agraria asociada a residuos tradicionales de la actividad agraria, parte de la cual (orujillo de aceituna) se exporta a muy bajo precio.
- Implantación prevista de huertos solares y huertos fotovoltaicos (PER), y conservación y explotación de los existentes.
- Implantación prevista de parques eólicos, y conservación y explotación de los existentes.

Cada una de estas características puede ser fuente de múltiples oportunidades de negocio y de empleo, en diferentes ámbitos y sectores, y mediante distintos procesos y actividades. La concreción de los ámbitos más importantes a efectos de crear empleo en el medio rural se ha efectuado mediante un cruce entre las anteriores características y los diferentes ámbitos, sectores y actividades económicas. Este cruce ha permitido “identificar” los ámbitos y/o actividades más destacables desde el punto de vista de la creación potencial de empleo⁸.

4.2. Ámbitos clave de creación de empleo

Tras el análisis realizado se han identificado **10 ámbitos clave** de creación de empleo:

1. Rehabilitación de viviendas rurales.
2. Rehabilitación energética.
3. Servicios a las personas.

⁸ Los detalles del cruce realizado y de los análisis subsiguientes se omiten por cuanto podrían resultar tediosos y no aportan valor adicional al presente documento. Lo realmente importante del trabajo realizado son los resultados obtenidos y no los detalles del procedimiento seguido para su obtención.

4. Agricultura y ganadería.
5. Industria agroalimentaria.
6. Servicios y aprovechamientos forestales.
7. Producción de energía con biomasa.
8. Servicios turísticos y de ocio.
9. Conservación y gestión de los espacios naturales.
10. Centros de servicios.

Estos ámbitos, considerados en conjunto, configuran un escenario de actividad empresarial rural realmente diversificada, consistente y potente, en el que las distintas oportunidades aprovechan sinergias y se complementan. Además, posee un considerable efecto tractor sobre el resto de sectores económicos presentes en la economía rural.

Su puesta en valor debería permitir la creación de un número muy importante de puestos de trabajo estables, sostenibles en el tiempo y de calidad, capaces de sobrevivir y crecer sin ayudas ulteriores (aunque puedan necesitar alguna medida de apoyo inicial para arrancar). Su desarrollo, además de beneficiar directamente al medio rural y a sus pobladores, requerirá la participación de emprendedores y trabajadores exógenos que se desplazarán (y en muchos casos vincularán sólidamente) al medio. Esto actuará a su vez como polo de atracción para nuevos emprendedores y trabajadores, creándose así un círculo virtuoso capaz de retroalimentarse y de mejorar sustancialmente las cifras de empleo, la situación económica y la vertebración del país⁹.

4.2.1. Rehabilitación de viviendas en el medio rural

El sector de la construcción es absolutamente estratégico y prioritario para la creación de empleo en el medio rural. Y dentro de él, la actividad más importante y con mayor potencial seguramente sea la rehabilitación de viviendas.

Una gran cantidad de los desempleados actuales son personas jóvenes, originarios muchos de ellos del medio rural, que abandonaron los estudios o la agricultura y se pusieron a trabajar en la construcción durante los años del “boom” inmobiliario. Ante la dificultad de seguir viviendo en una gran ciudad, muchos de ellos han regresado a sus pueblos y se encuentran sin trabajo, con empleos precarios o trabajando en la economía sumergida (que en este sector se estima que alcanza el 25%). Y muchos de los que todavía no han vuelto, no se lo pensarían dos veces si se les ofreciera trabajo en la rehabilitación de viviendas.

Por otro lado, el “parque de viviendas” necesitadas de rehabilitación que existe en los pueblos es ingente. Son activos de enorme valor que se están deteriorando y devaluando irreversiblemente. Son, además, indicadores de la “vida” de los pueblos y configuran un patrimonio arquitectónico rural único que es factor de atracción para los turistas foráneos, y no se puede perder.

⁹ Con todo, es evidente que, a la hora de decidir las medidas a aplicar a un territorio concreto, será necesario “chequear” el territorio para conocer sus particularidades, “vocaciones” y recursos (medio físico, población, actividades, sistema de asentamientos, canales de conexión, instituciones, marco legal...), con el fin de determinar cuáles de ellas encajan o se adaptan mejor a esa realidad.

La inversión en viviendas rurales, además, vincula a inversores exógenos con el territorio, creando sólidos puentes y canales de comunicación entre el medio urbano y el lugar, por los que se difunden las bondades, el potencial y la riqueza de los pueblos, atrayendo a nuevos neorrurales.

Hoy en día muchas personas están retornando a sus lugares de origen (en muchos casos ya jubilados), o tienen intención de hacerlo en cuanto puedan. Otras quieren tener una segunda residencia para el fin de semana, que bien podría ser la casa de los abuelos del pueblo rehabilitada. Muchos trabajadores de capitales de provincia o cabeceras de comarca prefieren vivir en los pueblos cercanos. Neorrurales, teletrabajadores, trabajadores de otros sectores desplazados al medio rural necesitan y buscan casa; y hasta muchos jubilados extranjeros, que al igual que en su día descubrieron las costas españolas, ahora están empezando a descubrir las bondades de vivir en los pueblos españoles.

Todos ellos son generadores de una demanda de habitación capaz de poner en valor una parte considerable del patrimonio arquitectónico rural nacional, y crear miles de empleos para los parados de la construcción.

El apoyo público de esta iniciativa serviría para movilizar los ahorros de muchos ciudadanos (que hoy son improductivos) incitando a las personas que se plantean comprar, rehabilitar o alquilar una vivienda en el medio rural, a hacerlo ya; permitiría aflorar empleo sumergido (que es también crear empleo), captar fondos foráneos (del turismo internacional y de los jubilados europeos que decidan venirse a vivir a España) y mejorar las cuentas del Estado (por las cotizaciones de los nuevos trabajadores, la reducción del gasto en prestaciones por desempleo y subsidios, los impuestos de transmisiones, el IVA de los trabajos de rehabilitación, el IBI de las nuevas viviendas, etc.).

Por otro lado, los activos dedicados a esta actividad podrían complementarla con otras que serán también demandadas en el medio rural: rehabilitación energética; edificación de obra nueva; construcción, rehabilitación y adaptación de edificios e instalaciones públicas; construcción de centros e instalaciones para empresas (oficinas, centros de servicios, centros de negocios...); obra pública civil; etc.

Como resumen general, los beneficios derivados de la actuación se pueden concretar en:

- a) Reducción del desempleo entre trabajadores de baja cualificación y experiencia, muchos de ellos jóvenes y con muy pocas posibilidades de desarrollar otros trabajos.
- b) Afloramiento de empleo sumergido, con conversión de personas “oficialmente desempleadas” en empleadas, reducción del fraude existente, y mejora de la competencia, la profesionalidad, y la calidad de los trabajos (por apertura a la competencia de un yacimiento de empleo y unas oportunidades hasta ahora “ocultas” para muchos buenos profesionales del sector).
- c) Aumento del PIB, de la recaudación fiscal (IVA, IRPF, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales...) y de la recaudación de la Seguridad Social (nuevas cotizaciones) por el aumento de la actividad económica y la creación de empleo, y reducción de los gastos de la administración (prestaciones por desempleo, ayudas...).
- d) Reactivación del sector (que se podría complementar con desgravaciones en el IRPF por “rehabilitación energética” en los entornos urbanos y/o en los edificios e

instalaciones públicas) y de los sectores auxiliares de la construcción, con un potencial de generación adicional de empleo realmente importante.

- e) Generación de rentas complementarias para trabajadores de otros sectores (por ejemplo la agricultura), necesitados de complementar sus rentas.
- f) Atracción y asentamiento de población joven y trabajadora en el medio rural.
- g) Reforzamiento de las condiciones que hacen posible el mantenimiento de los servicios básicos, y con ello la estabilización de la población existente y de una población temporal de segundas residencias.
- h) Puesta en valor del patrimonio arquitectónico tradicional, y evitación de la pérdida definitiva de muchos inmuebles.
- i) Puesta en circulación de un considerable capital privado que se mantenía inmovilizado e improductivo, o circulaba de manera oculta.
- j) Aumento del atractivo de las poblaciones como destino de nuevas actividades vinculadas al sector servicios (comercio y turismo).
- k) Y por último, aunque no de menor importancia, las actuaciones realizadas incitarían a la población a considerar una perspectiva de futuro más favorable para sus municipios.

4.2.2. Rehabilitación energética

Adicionalmente a la rehabilitación de viviendas, la rehabilitación energética ofrece también excelentes oportunidades de creación de empleo en el medio rural.

El Consejo Alemán para el Desarrollo Sostenible¹⁰ estima que podrían crearse más de 2.000 empleos a tiempo completo por cada millón de toneladas de petróleo equivalente ahorrado mediante medidas o inversiones en la mejora de la eficiencia energética, en vez de inversiones en la producción de energía. Ferrovial, por su parte¹¹, considera que si se rehabilitaran entre 250.000 y 400.000 viviendas al año, se generarían entre 180.000 y 290.000 empleos directos en el sector de la construcción¹². Y Juan María González, presidente de “El proyecto climático para España”, estima que la adaptación de edificios para reducir las emisiones de dióxido de carbono podría crear 800.000 empleos¹³.

La inversión en rehabilitación energética tiene un retorno inmediato, pues los ahorros producidos por los menores consumos de energía, en poco tiempo “pagan” la obra. A partir de ese momento, los nuevos ahorros pasan a ser nuevos ingresos netos para las familias. Además, el impacto en el empleo de las inversiones en eficiencia energética es muy elevado, como consecuencia del resultado combinado de dos efectos distintos: el “efecto de reasignación” de la inversión en ahorro de energía, es decir, el derivado de reinvertir los

¹⁰ Informe Empleo verde en una economía sostenible, OSE, 2010.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Estas cifras no son para nada desorbitadas, si se tiene en cuenta que solo en los barrios periféricos de las grandes urbes existen unos cinco millones de viviendas construidas entre las décadas de los cincuenta y los sesenta, que no cumplen los criterios de calidad y eficiencia recogidos en el C.T.E.

¹³ Informe Empleo verde en una economía sostenible, OSE, 2010.

fondos ahorrados gracias a la eficiencia energética, que representa dos tercios del impacto total en el empleo; y el “efecto directo de las inversiones”, que corresponde al empleo que necesariamente debe crearse para ejecutar las inversiones.

Este tipo de inversiones son intensivas en mano de obra, tienen repercusiones a escala local y regional, y no recurren a la importación, presentando considerables sinergias y siendo complementarias con la actividad descrita en el epígrafe anterior.

Esta medida se complementaría a la perfección con la anterior, a la que reforzaría y con la que compartiría la mayoría de los beneficios señalados a la misma. En este caso, se produce adicionalmente un ahorro energético, con la consiguiente reducción de la necesidad de importación de combustibles fósiles y de emisión de GEI a la atmósfera.

4.2.3. Servicios a la persona

Se pueden definir los servicios a la persona como aquellos servicios que permiten a los hogares beneficiarse del “saber hacer” de otras personas. Tradicionalmente se suelen dividir en tres grandes grupos:

- **Servicios para la familia:** incluyen servicios de guardería y cuidado de los niños, ayuda escolar, cuidados de animales de compañía, ayuda informática a domicilio, etc.
- **Servicios para la calidad de vida a domicilio y la salud:** incluyen los servicios de limpieza del hogar, peluquería y estética, ayuda a las personas mayores, etc.
- **Servicios para el hogar:** se trata de servicios de apoyo a las personas o familias con personas con discapacidad, convalecientes o dependientes, en tareas tales como pequeñas reparaciones o adaptaciones del hogar.

Se trata de un sector en el que la mayor parte de los proveedores son mujeres que además trabajan normalmente en la “economía sumergida” (en torno al 90% del trabajo realizado, correspondiente a unos 120.000 millones de euros fuera del control de la Hacienda Pública).

El aumento masivo de la dependencia, fruto de los cambios en las tendencias demográficas y en el modelo de organización familiar, hace necesaria la puesta en marcha de una orientación política de servicios hacia las personas que, además del proceso iniciado en España mediante la Ley de Dependencia en 2006, se complementa con la posibilidad de acceso a otros servicios que faciliten la asistencia ante situaciones de dependencia temporal. Por otra parte, el mantenimiento del índice de fecundidad y la incorporación masiva de la mujer al mundo laboral conllevan muchas necesidades no cubiertas como la falta de plazas en las guarderías o la inexistencia de servicios seguros a domicilio y a precios accesibles.

El sector de servicios a la persona tiene, además, una enorme capacidad para crear empleos (en Francia entre 2005 y 2008 creó 500.000 puestos de trabajo, y según la AESP¹⁴ en España se podrían crear hasta 2013 el equivalente a 657.955 puestos de trabajo a tiempo completo en el ámbito privado y solo en servicios a la persona destinados a la

¹⁴ Asociación Española de Servicios a la Persona.

calidad de vida y la salud¹⁵, cifra que alcanzaría el millón de puestos de trabajo si se incluyen los servicios para la familia).

La constatación de estos hechos, unida a:

- La existencia de un número considerable de mujeres desempleadas cuya experiencia se circunscribe a la educación y crianza de los hijos, el cuidado y atención de sus familiares, y las tareas y el cuidado de la casa, que podrían emplearse en este sector.
- Las características poblacionales del medio rural, que lo hacen especialmente demandante de este tipo de servicios, y hacen de la provisión de estos servicios algo absolutamente crítico para la recuperación, desarrollo y consolidación de muchos municipios rurales.
- La incorporación masiva de la mujer al mundo laboral, que conlleva muchas necesidades no cubiertas como la falta de plazas en las guarderías o la inexistencia de servicios seguros a domicilio y a precios accesibles.
- El hecho de que España vaya a ser uno de los refugios de Europa en el turismo de mayores, lo que va a ser una gran oportunidad para los profesionales de la atención, cuidado de personas y asistencia en los domicilios.
- La complementariedad de esta actividad privada con los servicios asistenciales cubiertos por el sector público a través de la Ley de la Dependencia (que se prevé cree 600.000 empleos directos, junto con una cifra no estimada de empleos indirectos).
- La posibilidad de complementar también estos servicios con la construcción y habilitación de residencias, centros de día, etc., aprovechando los menores costes y la mayor tranquilidad del medio rural.
- La exitosa experiencia puesta en marcha en Francia con la Agencia Nacional de Servicios a la Personas¹⁶ y con los CESU (Cheque de Empleo de Servicios Universal)¹⁷, que están haciendo aflorar el empleo sumergido a la vez que benefician tanto a los demandantes como a los proveedores de los servicios, puede ser perfectamente replicada en España¹⁸.
- El hecho de que la adecuada regulación del sector no solo permitiría reducir el desempleo (y los costes para el Estado de las prestaciones al desempleo), sino que, según la AESP¹⁹:

¹⁵ Informe AESP "Cómo mejorar la calidad de vida y conciliar trabajo/familia en España creando un millón de puestos de trabajo".

¹⁶ <http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/ANSP.cml>

¹⁷ [http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/le-cesu\(1020\).cml?](http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/le-cesu(1020).cml?); también informe AESP citado (6).

¹⁸ La iniciativa CESU surgió en Francia el 1 de enero de 2006 impulsada como pilar básico del Plan Borloo, que tenía 3 objetivos: Favorecer el desarrollo de empleos no deslocalizables, luchar contra la economía sumergida y fomentar los servicios a las personas en tres ámbitos: infancia, hogar y dependencia. Los motivos eran claros: en Francia hay 6 millones de hogares que piden servicios a las personas, lo que supone un mercado de 11.000 millones de €, de los cuales 7.500 millones de € son pagables con cheques CESU. Los servicios a las personas son de hecho en Francia el primer yacimiento de empleo, con la creación solo en 2006 de 113.000 puestos de trabajo (el 17% de los empleos creados en Francia ese año). Tan solo 2 años después de su lanzamiento, 65.000 trabajadores estaban afiliados y tenían empleo directo a través del sistema. El éxito de la iniciativa ha motivado su rápido despliegue en diferentes países, entre ellos España, donde ya se está utilizando.

¹⁹ Informe citado.

- ✓ Permitiría el establecimiento de un nuevo sector empresarial de creación intensiva de empleo no deslocalizable.
- ✓ Aumentaría el PIB.
- ✓ Mejoraría la calidad asistencial.
- ✓ Mejoraría la productividad de las empresas.
- ✓ Reduciría el absentismo laboral.
- ✓ Profesionalizaría el sector.
- ✓ Daría mayor seguridad y confianza en el consumo de estos servicios.

inducen a considerar este ámbito de empleo especialmente clave para el medio rural.

Como resumen, los beneficios que pueden derivarse de la aplicación de esta medida, serían:

- a) Afloramiento de empleo sumergido, fundamentalmente femenino, con conversión de personas “oficialmente desempleadas” en empleadas, reducción del fraude existente y mejora de la competencia, la profesionalidad y la calidad de los servicios (por apertura a la competencia de un yacimiento de empleo y unas oportunidades hasta ahora “ocultas” para muchos buenos profesionales, y la mayor regulación y control del sector).
- b) Reducción del desempleo entre trabajadores de baja cualificación y experiencia, fundamentalmente mujeres, y con muy pocas posibilidades de desarrollar otros trabajos.
- c) Generación de rentas complementarias para trabajadores de otros sectores (por ejemplo la agricultura), necesitados de complementar sus rentas.
- d) Desarrollo y profesionalización del sector (al incrementarse la demanda de los servicios por el abaratamiento de los costes y la calidad asistencial, la seguridad y confianza en el consumo de estos servicios, derivadas de la mayor regulación y control del sector), con un potencial de generación de puestos de trabajo no deslocalizables muy importante.
- e) Aumento del PIB.
- f) Mejora de la productividad de las empresas.
- g) Reducción del absentismo laboral.
- h) Puesta en circulación “oficial” de un considerable capital privado.
- i) Reforzamiento de las condiciones que hacen posible el mantenimiento de los servicios básicos, y con ello la estabilización de la población existente.
- j) Y por último, aunque no de menor importancia, las actuaciones realizadas incitarían a la población a considerar una perspectiva de futuro más favorable para sus municipios.

4.2.4. Agricultura y ganadería

4.2.4.1 Agricultura

Desde 1992, y como resultado de las orientaciones de la PAC, se han consolidado en España dos tipos de agricultura: una agricultura “comercial” e intensiva (constituida por grandes explotaciones modernizadas, claramente incorporada a un escenario de globalidad,

con producciones de calidad y relacionadas con los mercados internacionales), integrada con el resto de la economía y favorecedora del crecimiento económico, y otra agricultura “territorial” que tiene por objeto, más allá de producir con calidad y eficiencia, la ocupación y conservación del territorio (preservación del paisaje y los recursos naturales, mantenimiento de una parte de la población rural y de ciertas tradiciones culturales). Este segundo tipo de agricultura tiene dificultades para pervivir si no se asocia activamente a modelos de reconocimiento de las externalidades positivas que se prestan adicionalmente al conjunto de la sociedad y que no son remuneradas por el mercado, en particular los servicios ambientales.

El empleo agrario se ha reducido desde 1950 a hoy de 5.300.000 personas a menos de 800.000, y se estima que para el 2050 la cifra no llegue a 500.000 personas. Sin embargo, a pesar de su aparentemente limitada capacidad de creación de nuevos puestos de trabajo, la agricultura es absolutamente estratégica y vital para el medio rural y para el país, tanto la comercial como la tradicional.

A pesar de las restringidas capacidades decisorias nacional, autonómicas y locales en este ámbito, y la obligatoriedad de tener que adecuarse a las reglas de juego que se deciden en la Unión Europea, es preciso luchar para evitar que el sector agrario siga perdiendo activos, para que exista un relevo generacional, y para que todo aquel que desee trabajar en la agricultura, pueda hacerlo. La supervivencia del sector es clave no solo para el mantenimiento de la población del medio rural, sino también para garantizar la supervivencia de la industria agroalimentaria y la de los paisajes, recursos naturales y tradiciones vinculadas a la agricultura tradicional.

Respecto a la agricultura comercial el objetivo prioritario deberá ser su consolidación y el aumento de la competitividad. Respecto de la que se ha definido como agricultura territorial, el objetivo debe ser encontrar posibilidades de renta y empleo complementarias o alternativas para los agricultores y sus familias, tanto dentro de las explotaciones como fuera de ellas, al mismo tiempo que asegurar el reconocimiento social de las externalidades positivas que genera.

4.2.4.2 Ganadería

Desde 1965 se asiste al declive del modelo ganadero extensivo, tan adecuado a nuestras condiciones, y a una creciente intensificación que, más allá de resultar competitiva, genera notables problemas ambientales y algunas contradicciones conceptuales.

En cualquier caso, y al igual que sucedía con la agricultura, la pervivencia y desarrollo de las dos tipologías de ganadería (intensiva y extensiva) son estratégicas para el medio rural y el territorio que lo sustenta. La primera es la principal receptora de fondos europeos, permitiendo al sector español competir con el resto de los países, a la vez que suministra las materias primas para una poderosa industria agroalimentaria cuya supervivencia puede condicionar. Se trata de un sector rentable y claramente bien posicionado económicamente, y al que hay que garantizar su desarrollo y continuidad. La segunda produce múltiples beneficios para el medio ambiente, es más intensiva en creación de empleo y tiene un considerable potencial por la vía de los productos de calidad controlada y diferenciada.

La primera es una potencia que no debiéramos rechazar como país, la segunda es una realidad a mantener de forma sostenible.

Continuando con la ganadería extensiva, algunos expertos consideran que si se recuperase la trashumancia tradicional, con 5 millones de cabezas de ganado, se podrían crear a lo largo de una década 10.000 empresas familiares, con 30.000 puestos de trabajo²⁰. Otros elevan incluso estas cifras, afirmando que España tiene una capacidad pastoral para ganadería extensiva o semi-intensiva de 10 millones de UGMs²¹ que, orientadas a las producciones de calidad con DOP, podrían dar cabida a 100.000 explotaciones de un tamaño rentable²².

Según estos expertos, hacer esto permitiría además liberar superficie nacional cerealista para otros fines²³, reducir las importaciones de pienso en unos 2.000 millones de Euros²⁴, y reducir significativamente el número de incendios forestales^{25 26}.

Sean más o menos atinadas las cifras, lo cierto es que es indudable que la ganadería (en su doble vertiente intensiva y extensiva) deba formar parte de los ámbitos de empleo claves para el medio rural.

4.2.5. Industria agroalimentaria

La industria agroalimentaria crea empleo, ofrece más seguridad y más renta que el sector primario, fija población, se abastece de materias primas locales, proporciona una salida comercial a las producciones agrarias, crea nuevas demandas, diversifica las producciones y genera otras economías externas derivadas de las compras de servicios especializados, que puede generar nuevas iniciativas empresariales. Es, sin duda, uno de los grandes argumentos para la creación de empleo en el medio rural.

La industria alimentaria influye en el sector primario (agricultura, ganadería o pesca) por ser el mayor demandante de sus producciones. Entre el 70 y el 75% de la producción del sector primario se destina a las instalaciones de la industria alimentaria para su acondicionamiento, transformación y posterior venta. De todo ello se concluye que la existencia de una potente industria alimentaria favorece siempre la existencia de un sector primario competitivo y productivo y que, por tanto, toda medida tomada para favorecer el establecimiento, el fortalecimiento y la supervivencia de estas industrias, incide en el medio rural.

²⁰ Entrevista a Jesús Garzón en suplemento de la revista Quercus dedicado a la Trashumancia.

²¹ Unidades de Ganado Mayor.

²² Informe del Grupo de Trabajo del Instituto de la Ingeniería de España "Reflexiones sobre la Ingeniería Española y el Modelo de Crecimiento: Líneas Estratégicas en el Sector Forestal", de la Asociación de Ingenieros de Montes.

²³ El 80% de la superficie nacional de cereales se dedica a la producción de piensos para el ganado.

²⁴ En 2008 se importaron piensos por valor de 3.000 millones de euros.

²⁵ El 50% de ellos se considera que son de origen pastoral, y el ganado es un instrumento excepcional de silvicultura preventiva.

²⁶ Informe del Grupo de Trabajo del Instituto de la Ingeniería de España "Reflexiones sobre la Ingeniería Española y el Modelo de Crecimiento: Líneas Estratégicas en el Sector Forestal", de la Asociación de Ingenieros de Montes.

Además, en un modelo ideal de relaciones proveedor-industria, la empresa alimentaria va imponiendo a la producción las exigencias del mercado. Demanda materias primas, pero con determinadas condiciones de cantidad, calidad, variedad, garantías, calendarios... En este sentido actúa como una auténtica correa de transmisión que introduce los nuevos sistemas de gestión y los avances tecnológicos en un medio rural muy conservador.

Pero la influencia de la industria alimentaria sobre la producción agraria, ganadera o pesquera puede ir todavía más allá. La necesidad urgente que tienen las empresas de crecer para competir en el mundo globalizado les obliga a centrar su crecimiento en el centro de su negocio ("core business"), encargando a terceros la producción directa de materias primas, y fomentando así la creación de empresas agrarias o pesqueras integradas mediante contratos a medio y largo plazo con empresas alimentarias con marcas líderes.

Todas estas actividades contribuyen a que exista en el mundo rural una actividad consolidada, con creciente valor añadido y claramente competitiva.

Si la empresa además se encuentra localizada en un área rural, su influencia sobre el medio es aún mayor, puesto que no solo genera empleo directo, sino también indirecto. Una empresa industrial moderna requiere que en un medio geográfico próximo existan determinadas actividades económicas de apoyo: talleres de reparación, empresas auxiliares informáticas, posible mano de obra especializada.

Y esto último es precisamente lo que conduce, en su desarrollo, a los "clusters". Cuando en una localización geográfica existe un alto grado de actividad económica de apoyo a un sector principal, es habitual que acudan nuevas empresas, tanto de la actividad principal como de las industrias subsidiarias, que renuevan de esa forma el tejido industrial y apoyan la consolidación de la actividad.

Otro elemento resaltable de las industrias ubicadas en el propio medio rural es la capacidad para la industrialización de productos alimenticios tradicionales de la zona y su comercialización en amplias áreas geográficas. La producción de las materias primas, su transformación y la venta de estos productos locales, regionales o de especificaciones cualitativas determinadas, son una fuente adicional de renta.

Desde el punto de vista de su implicación en el desarrollo rural, existen dos tipologías de empresas de primera transformación que realmente se implican en el medio rural generando economías positivas de empleo y de servicios asociados²⁷:

- Empresas que necesariamente deben ubicarse en las zonas geográficas en las que se produce su materia prima fundamental.
- Pequeñas empresas transformadoras que elaboran productos tradicionales, cualitativamente diferenciados y artesanales.

El primer grupo aprovecha normalmente la existencia de un recurso agrario, ganadero o pesquero local tradicionalmente explotado. Las producciones se diversifican en variedades o razas diferentes, la elaboración del producto se diversifica igualmente, y al final puede existir una cierta densidad de empresas transformadoras con una destacable

²⁷ Primer Congrés del Món Rural a Catalunya. Barcelona 2006, pàgs 232 a 258. Generalitat de Catalunya, ISBN 84-393-7278-7.

variedad de productos. Su devenir puede permitir la creación de las actividades y servicios asociados generando “clusters” y una tipología de empresas muy variada caracterizada por una evolución desde empresas de origen familiar. Las tecnologías utilizables son conocidas y maduras y no muy exigentes en inversiones, por lo que no existen barreras financieras importantes a la entrada de nuevas empresas. El resultado es la convivencia de numerosas Pymes, junto con otras empresas que han sabido evolucionar en busca de mercados más amplios o que han pasado a formar parte de conglomerados industriales, nacionales o multinacionales, y empresas de base cooperativa, que no suelen llegar al mercado con marca y que actúan, por tanto, como vendedores de “commodities”. Tanto las Pymes como las cooperativas de este grupo suelen estar desequilibradas hacia los aspectos productivos en lugar de centrarse en los aspectos de mercado que son los realmente claves.

El segundo grupo está compuesto normalmente por microempresas, respondiendo las actividades de este grupo a una cifra de actividad conjunta muy escasa, posiblemente con recetas tradicionales, complejas, y con alta implicación de mano de obra. Este grupo es muy relevante en el mantenimiento de una actividad transformadora en pequeños municipios, estando su cuello de botella en cómo llegar al mercado, pues aunque destinan la mayor parte de su producción a la venta *in situ* (aprovechando el creciente turismo rural), a veces este es insuficiente para mantener la actividad, por lo que se hace necesario buscar caminos alternativos para llegar al mercado.

La capacidad vertebradora e integradora de esta industria, el hecho de configurarse como el complemento fundamental y el “destino evolutivo” más frecuentes de los sectores agrícola y natural, y su más que considerable capacidad de creación de empleo, dado que se trata no solo del sector más desarrollado en el medio rural, sino de mayor sector industrial español (da empleo al 14% de los trabajadores del país, y supone un porcentaje similar del PIB), evidencia la necesidad de incluirlo entre los ámbitos clave de creación de empleo.

4.2.6. Servicios y aprovechamientos forestales

España es actualmente el país del mundo en el que más crecen los bosques de forma natural (ha ganado 7 millones de hectáreas en los últimos 35 años), posee una superficie forestal de 27 millones de hectáreas (el 54% de la superficie total), y su superficie boscosa se ha incrementado en el periodo 2000-2010 de media en 118.500 ha/año (el mayor incremento con diferencia de todos los países de la UE).

El aprovechamiento maderero se concentra además en poco más del 10% de la superficie forestal. Por diferencia, existen 24 millones de hectáreas (casi el 50% de su superficie) que prácticamente no generan ningún tipo de retorno económico sobre el territorio en el que se asientan, ni sobre sus pobladores.

En efecto, aunque el crecimiento anual se cifra en 45 millones de metros cúbicos, las cortas de madera ascienden a 20 millones de metros cúbicos anuales de madera (menos del 40% de la producción anual de nuestros bosques), para un consumo nacional de madera de 40 millones de metros cúbicos de madera (se importa más del 50% del consumo, por un

valor de unos 1.850 millones de euros). Esta cifra podría ser perfectamente cubierta por la producción nacional. Se estima que bastaría con destinar prioritariamente a la producción de madera poco más del 20% de la superficie forestal nacional para reducir en un 80% las importaciones, ahorrando 1.500 millones de euros y creando 8.000 puestos de trabajo²⁸.

Los bosques españoles realizan valiosos servicios ambientales (fijan al menos 80 millones de toneladas de CO₂ al año –un 20% de las emisiones totales en nuestro país de GEI–, aseguran la provisión de agua, suponen nuestra principal reserva de biodiversidad, evitan la erosión, etc.). El proyecto VANE, realizado por el MARM, estima el valor de los servicios de provisión de agua en 453,02 €/ha/año, y el de captura de carbono, en 115,94 €/ha/año. Pero lo cierto es que ni uno solo de estos euros llega a los propietarios de los bosques ni a los territorios en los que se ubican. Por otro lado, solamente un mínimo porcentaje de la superficie forestal de nuestro país está ordenada.

Al tiempo, en España existen 6 millones de hectáreas (el 12% de la superficie total del país), que poseen niveles de pérdida de suelo superiores a 50 toneladas/ha/año como consecuencia de los procesos de erosión-desertificación, de las que 2,3 millones de hectáreas tienen pérdidas superiores a 100 toneladas/ha/año, que podrían reducirse drásticamente si esta superficie fuera regenerada²⁹.

Por último, existen actualmente casi 4 millones de hectáreas de tierras abandonadas de cultivo, en proceso de recuperación del dominio forestal, y se estima que 5 millones de hectáreas más podrían ser abandonadas en los próximos años como consecuencia de la evolución de las producciones agrarias. Son superficies para la que es difícil encontrar alternativas económicas, y que en muchos casos podrían, sin conflicto ambiental, forestarse³⁰.

España no puede permitirse seguir manteniendo esta infrutilización y pérdida de recursos. Es necesario buscar fórmulas para aprovechar económicamente este territorio y estos recursos, y retribuir adecuadamente a los propietarios, tanto en lo que se refiere a aprovechamientos forestales madereros, como otros no menos importantes y a veces más rentables como es la explotación cinegética, turístico-recreativa, o de recolección de otras producciones como las setas. La Ley de Economía Sostenible ya prevé en su artículo 89 el fomento, por parte de las administraciones, de las *“acciones que den valor tanto a las producciones inmediatas, como a las externalidades positivas que las áreas forestales producen”*, y el 9 de junio de 2011 el Pleno del Congreso respaldó de forma unánime una proposición no de ley en la que se insta al Gobierno a aprovechar la repoblación de los bosques españoles para crear empleo.

Por otra parte, además de la creación de un empleo no deslocalizable y de los efectos positivos sobre la dinamización socioeconómica de múltiples territorios y la economía del país, estas medidas generarían múltiples beneficios medioambientales: aumento de la

²⁸ Informe del Grupo de Trabajo del Instituto de la Ingeniería de España “Reflexiones sobre la Ingeniería Española y el Modelo de Crecimiento: Líneas Estratégicas en el Sector Forestal”, de la Asociación de Ingenieros de Montes.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Informe Empleo verde en una economía sostenible, OSE, 2010.

absorción de CO₂, reducción de incendios forestales y de emisiones de GEI, reducción de la erosión, puesta en valor de los servicios ambientales, restauración de espacios degradados...

4.2.7. Producción de energía con biomasa

En contra de la creencia general, España es un país muy abundante en biomasa. Es el país que más biomasa posee de todos los pertenecientes a la UE. Los cultivos mediterráneos clásicos, olivo, vid, almendro y frutales en general, la generan en los procesos de poda y renovación de cultivos; los cultivos herbáceos, en forma de paja; las masas forestales, como producto principal o secundario; algunas industrias, fundamentalmente la del aceite de oliva y la forestal, y en menor medida, arroz, piñón, almendra, etc., como productos o subproductos.

Esta producción recurrente de grandes cantidades de subproductos orgánicos de baja humedad susceptibles de ser utilizados para la producción de energía es aprovechada en parte, destinada a la exportación de forma creciente en los últimos años, o destruida por quema o pudrición *in situ* en muchos otros casos.

Estos combustibles pueden sustituir al gasóleo, fuel-oil, coque, gas licuado de petróleo, gas natural licuado y gas canalizado en condiciones muy favorables de precio, sin emitir CO₂ y generando una cantidad de empleo muy importante. Pueden además incorporarse a la producción eléctrica y la cogeneración. Las obligaciones legales de España, la situación de mercado fundamentalmente de los derivados del petróleo, la fuerte dependencia energética del exterior y la necesidad de generar empleo, anima a su utilización.

La abundancia de terreno disponible, tanto en secano como en regadío, facilita el ajuste de mercado a las variaciones de precio permitiendo la utilización de estas tierras para la producción de cultivos energéticos, cardo, chopo, eucalipto, etc.; o para el cultivo de granos con destino a la producción de biocarburantes.

Dada la diversidad de productos y tecnologías de utilización, su dispersión territorial, y la escasa madurez del mercado, el desarrollo del sector de la biomasa se está produciendo a partir de muchas pequeñas empresas poco articuladas entre sí. No obstante en el momento actual ya se dispone de un tejido empresarial capaz de asumir proyectos complejos y de crecer en esta línea, como consecuencia en parte del efecto tractor de la exportación.

El incremento de la demanda provoca la incorporación de nuevos recursos sin coste inicial (el coste de la biomasa en campo es cero), por lo que el coste final se refiere casi en su totalidad a empleo y coste de equipos de aprovechamiento que se pueden considerar básicos (según aumenta el precio son más los tipos de biomasa que se pueden aprovechar, por lo que el precio marginal es básicamente el coste del aprovechamiento, del que la parte fundamental es la mano de obra), lo que convierte a esta fuente de energía en extremadamente intensiva en mano de obra.

A ello hay que sumar los empleos asociados a operación y mantenimiento de instalaciones: según la Asociación de Productores de Energías Renovables, la biomasa genera 60 veces más empleos estables asociados a estas actividades que el gas, 30 veces más que

el carbón, y unas 10 veces más que la nuclear. La conclusión es que, con menos de lo que hoy se paga por los combustibles fósiles importados que se podrían sustituir por biomasa, crearíamos un número de puestos de trabajo realmente elevado en nuestro medio rural.

Si bien un incremento de la demanda nacional puede suponer una disminución de la exportación, hay que entender que esta exportación se realiza a precios muy bajos, y el consumo interno de la biomasa producirá una disminución de importaciones de productos más caros y no generadores de puestos de trabajo.

ASEMFO³¹ considera que, sin incorporar al aprovechamiento cultivos energéticos, no resulta difícil incrementar el aprovechamiento de biomasa sólida forestal de aquí a 2020 en aproximadamente 10 millones de toneladas al año. Para esta cifra se estima que, solo en los trabajos de recogida, tratamiento y distribución de combustible, se podrían crear 10.000 puestos de trabajo, y casi 15.000 empleos más en la operación y mantenimiento de las calderas. Además se evitaría la importación de más de 20 millones de barriles de petróleo y la emisión a la atmósfera de 8,7 millones de toneladas de CO₂ /año.

AVEBIOM (Asociación Española de Valorización Energética de Biomasa) estima que el sector de la biomasa forestal podría crear más de 594.000 puestos de trabajo en España durante los próximos 17 años³². El informe subraya que mientras que la media de aprovechamiento del crecimiento anual de la masa forestal en el continente es del 61% (alcanzando en algunos países forestales como los nórdicos o Austria el 90%), en España solo es el 38%. Además, la energía total consumida que proviene de biomasa supone en España el 5,21%, mientras que en Suecia (con una superficie forestal poco mayor que la española), alcanza el 29%, superando incluso al petróleo.

A su vez, el European Renewable Energy Council (EREC) acaba de publicar un informe en el que prevé que la biomasa aporte en 2030 255 millones de toneladas equivalentes de petróleo, lo que supone un aumento del 210% en su cuota de mercado. Y RISI, multinacional especializada en la elaboración de informes y estadísticas sobre el sector forestal, ha editado el "European Biomass Review", en el que apunta que la demanda de biomasa crecerá un 50% y que, o se toman medidas para cubrirla, o Europa sufrirá una escasez en el suministro.

Un informe de Analistas Financieros Internacionales (AFI) para la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA) recién elaborado concluye que si España incrementara la retribución de producción eléctrica de la biomasa en un 25%, el Estado ganaría 130 millones de euros al año, atrayendo inversiones privadas por valor de 3.854 millones de euros y creando 47.300 puestos de trabajo en la construcción de nuevas plantas de biomasa y biogás, y más de 13.900 empleos directos e indirectos durante su vida útil.

Conviene señalar, por último, que los cultivos agroenergéticos se presentan igualmente como una gran oportunidad de reconversión para terrenos agrícolas abandonados. El Proyecto "On cultivos" encargado por el MARM a la Universidad Politécnica de Madrid, estima que la utilización de los 4 millones de hectáreas de terrenos en barbecho para producción de biomasa lignocelulósica crearía 60.000 puestos de trabajo, cifra que se

³¹ Informe "El papel de la Biomasa Forestal Primaria en el nuevo PER 2011-2020".

³² Último Informe Estadístico, de fecha 1 de julio de 2011.

duplicaría si los 5 millones de hectáreas que es presumible que sean abandonadas a corto/medio plazo se destinasen a tal fin. Además, si los agricultores sustituyesen sus cultivos tradicionales por energéticos, el número de empleos generados por esta actividad aumentaría todavía mucho más³³.

Como ya se señaló, la Ley de Economía Sostenible contempla en su artículo 89 el fomento de acciones que den valor al uso de la biomasa forestal en el marco de la generación de energía de fuentes de origen renovable. Y el 9 de junio de 2011, el Pleno del Congreso respaldó de forma unánime una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno el establecimiento de un “marco estable” para el uso de la biomasa forestal, al ser esta la materia prima energética “más intensiva” en creación de empleo, tanto directo como indirecto.

4.2.8. Servicios turísticos y de ocio rural

El medio rural español posee riqueza y valores más que suficientes (naturales, culturales, climáticos, paisajísticos, gastronómicos, etc.) como para convertirse en uno de los destinos preferidos para el turismo extranjero, especialmente el proveniente de países de la UE. Por otro lado, el incremento continuo del número de visitantes foráneos, y del porcentaje de ellos que se decantan cada vez más por el turismo de interior, hace presagiar un crecimiento considerable del turismo internacional de interior en los próximos años.

El turismo europeo tiene, además, como una de sus externalidades positivas más destacables, la de muchos europeos que han visitado España como turistas, una vez jubilados, decidan trasladar su residencia a nuestro país. Esto, que lleva años siendo patente en costas como la de Levante, empieza a serlo en lugares del interior (como el centro montañoso de la provincia de Almería, la comarca de las Alpujarras, los pueblos de las comarcas atravesadas por el Camino de Santiago, etc.).

Como consecuencia de todo ello, el turismo internacional y los residentes extranjeros tienen una considerable capacidad de creación de puestos de trabajo, por cuanto:

- Promueven la rehabilitación de viviendas que hoy se encuentran desocupadas o abandonadas, lo que favorece a los propietarios de esas viviendas y a los sectores de la construcción y empresas auxiliares, a la vez que sirve para preservar, revitalizar y embellecer los núcleos rurales.
- Mejoran la rentabilidad de los alojamientos rurales (la mayoría de ellos ocupados solo los fines de semana, y no todos), hoteles, restaurantes, cafeterías, empresas de servicios de ocio y turísticas (turismo monumental, verde, de aventura, de riesgo, etc.), y ayudan a profesionalizar estos sectores.
- Incrementan la demanda de servicios a las personas, facilitando el crecimiento, la profesionalización y la consolidación del sector, así como la puesta en marcha de nuevas residencias, centros de día, centros de salud, etc.
- Ponen en valor el medio rural español, no solo como destino turístico para el resto del mundo, sino también como lugar privilegiado y atractivo para vivir para los españoles residentes en las ciudades, pudiendo inducir incluso un cierto proceso de repoblación autóctona de algunos municipios.

³³ Informe Empleo verde en una economía sostenible, OSE, 2010.

- Frenan (o incluso detienen o revierten) el proceso de pérdida de población, y permiten a muchas pequeñas localidades y cabeceras de comarca adquirir la masa crítica necesaria para afrontar el futuro con optimismo.
- Inducen el crecimiento y desarrollo del comercio y otros sectores auxiliares.
- Posibilitan el aprovechamiento y la puesta en valor de las diferentes redes de itinerarios existentes en España (Caminos Naturales, Vías Verdes, Vías Pecuarias, Camino de Santiago, Ruta de la Plata, Ruta de D. Quijote, etc.), y las comarcas y poblaciones con ellas vinculadas, y que, por encontrarse muchas veces alejadas de las principales carreteras, tienen muy difícil darse a conocer.
- Crean una importante demanda de trabajadores con conocimientos de idiomas, para la prestación de todo tipo de servicios (hostelería, restauración, guías turísticos...), lo cual es especialmente valorable dadas las elevadas tasas de desempleo de muchos licenciados españoles con conocimientos de idiomas.

4.2.9. Conservación y gestión de los espacios naturales

Los espacios naturales son un ingrediente clave del medio rural. El turismo de interior, la instalación en la España rural de jubilados europeos, la rehabilitación de viviendas como segundas residencias, etc. son todas oportunidades que se potencian cuando el entorno que rodea el lugar es especialmente atractivo y valioso.

España cuenta con un conjunto de espacios naturales protegidos que abarca el 27% del territorio (incluyendo la superficie perteneciente a la Red Natura 2000), superficie de gran valor que no puede mantenerse “improductiva” económicamente, máxime cuando gran parte de ella es privada. La conservación no puede hacerse en beneficio de todos pero a expensas de unos pocos propietarios de los terrenos, que ven cómo se restringen (cuando no se bloquean) los usos y aprovechamientos de sus fincas, sin percibir nada a cambio.

Los espacios naturales no son, en su gran mayoría, territorios que tengan que permanecer intocados y, precisamente por ello, y por la necesidad de conservarlos, son generadores de puestos de trabajo:

- Deben ser sometidos a unos planes de ordenación, uso y gestión de sus recursos, que deben ser previamente elaborados.
- Los recursos cuyo uso y aprovechamiento se apruebe, deben ser explotados de manera sostenible (caza, pesca, productos micológicos, etc.).
- Son un recurso turístico de primerísimo orden, con un enorme potencial para canalizar de forma ordenada las actuales (y futuras) demandas de uso público y de turismo activo compatibles con la conservación de la naturaleza.
- Se debe garantizar la conservación del espacio, lo que exige vigilancia y tareas de conservación.

Es necesario por ello encontrar el justo equilibrio entre conservación y gestión sostenible, en el que la gestión mejore el espacio, y a la vez produzca beneficios tangibles para el propietario. Y no solo porque de esta manera se pueda crear un número significativo de puestos de trabajo directo que hay que retribuir, sino porque este valioso patrimonio natural va a jugar un papel clave a la hora de potenciar el desarrollo del turismo nacional

e internacional de interior y la llegada de residentes nacionales y extranjeros. Estos espacios hacen el medio rural mucho más atractivo y tentador para unos habitantes del medio urbano en muchos casos cansados de la ciudad (o de las tierras y paisajes europeos), que el medio rural tanto necesita.

4.2.10. Centros de servicios

Muchas grandes corporaciones de todo el mundo decidieron hace años abrir centros de servicios externalizados ("Call centers", "outsourcing" de procesos de negocio, servicios de reservas, de atención al cliente, "software factories", etc.) en países asiáticos y latinoamericanos, buscando ahorros de coste.

Recientemente, muchas de ellas han decidido dar marcha atrás y "acercar" de nuevo la provisión de estos servicios a sus países, tras percatarse de que estos servicios pueden realizarse en algunos países europeos a costes muy competitivos, y con una calidad de servicio excelente.

Si bien los países emergentes con costes de mano de obra muy bajos permitían ahorrar costes, los ahorros finales no eran tan elevados como se esperaba (los costes reales de cada "transacción", una vez repercutidos todos los costes fijos e indirectos, no eran tan competitivos), y existían serios problemas de horarios, falta de calidad del servicio, y falta de proximidad física, cultural y "mental" con los clientes.

Empresas de análisis de tendencias como Forrester consideran España como un lugar con un enorme potencial para la ejecución de servicios externalizados (y como cabeza de puente para los mercados iberoamericanos), e importantes multinacionales proveedoras de servicios externalizados o que desean externalizar servicios se están planteando abrir centros en España. Ello se ve propiciado porque nuestro país dispone de una excelente dotación de infraestructuras en el medio rural, los salarios son bajos³⁴, y la descentralización de la Universidad acometida en las últimas décadas ha propiciado la existencia de un elevado número de profesionales con titulación media o superior que prefieren trabajar en ciudades medianas o pequeñas, aunque ganen menos.

Existen ya casos de éxito muy notables (HP tiene ya 320 informáticos trabajando en León y espera alcanzar los 500 para el 2012; Telemark, empresa de "call center" de reciente creación, cuenta con casi 1.000 personas en la misma ciudad, por citar dos ejemplos), y el potencial es considerable: aparte de las grandes corporaciones europeas, muchas compañías españolas tienen servicios externalizados.

Dada la positiva valoración que las compañías que han acometido iniciativas de estas características hacen de las mismas, cuesta trabajo explicarse por qué más compañías (algunas de capital 100% español y con miles de trabajadores contratados en el extranjero y proveyendo incluso muchos de ellos servicios para clientes españoles) no siguen su ejemplo.

4.3. Otros ámbitos relevantes de creación de empleo

Adicionalmente a los ámbitos clave que se acaban de describir, el análisis realizado ha permitido identificar otros ámbitos relevantes para la generación de empleo en el medio

³⁴ En comparación con los europeos.

rural que, si bien no poseen la misma capacidad de creación de puestos de trabajo, el mismo impacto en la economía rural, o el mismo efecto tractor que los ámbitos clave, son sinérgicos y complementarios con aquellos, y se ven positivamente afectados por su desarrollo³⁵. Considerados todos los ámbitos (claves y relevantes) en conjunto, configuran un verdadero escenario de desarrollo económico equilibrado y diversificado, capaz de crear un elevado número de empleos y de generar además una demanda consistente de todo tipo de servicios del sector terciario (comercio, alimentación, servicios financieros, etc.), retroalimentando todo el sistema y potenciando el círculo virtuoso creado por los ámbitos clave.

Los ámbitos más relevantes que se han identificado son:

- Inmobiliarias y gestoras de suelo y tierras.
- Consultoría y asesoría empresarial y tecnológica.
- Consultoría e ingeniería ambiental.
- Servicios de ahorro y eficiencia en el uso del agua.
- Servicios de vigilancia y seguridad.
- Instalación y mantenimiento de huertos solares y fotovoltaicos.
- Empresas de Servicios Energéticos (ESE).
- Servicios auxiliares.
- Producción de biocarburantes.
- Teletrabajo.

Del mismo modo que sucedía con los ámbitos clave, la diversidad de estos ámbitos relevantes, junto con la de los perfiles empresariales, profesionales y laborales requeridos para su adecuada explotación, hace inviable el pensar en acometer su desarrollo utilizando exclusivamente capital humano endógeno, siendo necesaria la participación activa de emprendedores y trabajadores foráneos. Si bien el análisis y desarrollo de estos ámbitos excede el alcance del presente estudio, no obstante se considera oportuno dar unas brevísimas pinceladas sobre ellos:

- a) **Inmobiliarias y gestoras de suelo y tierras:** vinculadas a la llegada de nuevos residentes (trabajadores, jubilados, residentes de fin de semana, empresas...), a la incentivación prevista para el sector de la construcción, a la necesidad de un acceso más fácil a las tierras para los agricultores, y a los cambios de uso de tierras, suelos y bienes.
- b) **Consultoría y asesoría empresarial y tecnológica:** el tejido constituido por cooperativas, Pymes, micropymes y autónomos rurales, con sus problemas de gestión y escasa tecnificación, ofrece multitud de oportunidades para consultores y asesores empresariales y tecnológicos.
- c) **Consultoría e ingeniería ambiental:** existe un ingente trabajo por hacer en los ámbitos de la planificación y ordenación territorial (incluidos PORN, PRUG, PORF...), y lo habrá en temas como evaluación de impacto ambiental, restauración de suelos

³⁵ Es previsible que estos ámbitos se "activen" y desarrollen, de manera más o menos automática, si se pusieran en marcha, con las particularidades locales que en cada caso se infiriesen, los ámbitos clave.

degradados, gestión sostenible y racional del agua y los recursos, infraestructuras de depuración, reciclaje, tratamiento y recuperación de residuos, etc.

- d) **Servicios de ahorro y eficiencia en el uso del agua:** es mucho lo que falta por hacer en temas de ahorro y mejora en el uso y aprovechamiento del agua. Desde la mejora en la captación hasta la depuración, pasando por la distribución, el uso eficiente, la recuperación, el reciclaje y la reutilización, existe todo un mundo de servicios y actividades por desarrollar.
- e) **Servicios de vigilancia y seguridad:** el incremento de las infraestructuras existentes en el medio rural, tanto públicas (vías de transporte y comunicaciones, infraestructuras hidráulicas, depuradoras, centros de tratamientos de residuos, etc.), como privadas (parques eólicos, huertos solares, instalaciones industriales, centros empresariales, etc.) junto con el incremento de viviendas rehabilitadas, abre un nicho de oportunidades para las empresas de servicios de vigilancia y seguridad, tanto públicos como privados.
- f) **Instalación y mantenimiento de huertos solares y fotovoltaicos:** aunque no son intensivas en mano de obra, ofrecen una excelente alternativa para complementar las rentas de los agricultores y para aprovechar los terrenos improductivos, pero están supeditados a la existencia de un marco legal estable, así como a unas cuotas de producción y primas a establecer en el PER 2011-2020, primas que deberían estar garantizadas, al menos, hasta la completa amortización de las infraestructuras.
- g) **Empresas de Servicios Energéticos:** se prevé un enorme desarrollo de estas empresas, vinculado a la necesidad de mejorar la eficiencia energética en edificios e instalaciones, de acuerdo con el Código Técnico de la Edificación. Sin embargo, el modelo de negocio que la ley establece implica inversiones muy elevadas y la asunción de elevados riesgos para los emprendedores que decidan proveer estos servicios.
- h) **Servicios auxiliares:** el incremento de las infraestructuras existentes en el medio rural, tanto públicas como privadas (y que se acaba de comentar en el epígrafe e) abre múltiples oportunidades para las empresas de servicios auxiliares.
- i) **Producción de biocarburantes:** se presenta como una buena alternativa para terrenos en barbecho y regadíos con pocas posibilidades, como algunos de los dedicados hasta ahora a la producción de remolacha, por ejemplo. La importación de biocarburantes o la utilización de semillas de importación para producción en instalaciones situadas en la costa oscurecen las expectativas que el marco normativo genera. El desarrollo de biocarburantes de segunda generación a partir de productos de más bajo coste (lignocelulósicos fundamentalmente), pendiente del desarrollo de la tecnología, pueden aumentar las expectativas.
- j) **Teletrabajo:** si bien tiene potencial, depende en última instancia de la voluntad y la capacidad de las compañías para ponerlo en marcha, y precisa, además, de la existencia de una adecuada infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones, y del mantenimiento de un contacto físico periódico con las compañías, lo que en parte condiciona su difusión.

5 Demanda de empleo en el medio rural

La transformación experimentada en las últimas décadas por España, unida a la crisis que afronta el país y a sus demoledores efectos sobre el empleo, han ocasionado que, a día de hoy, exista una elevada cifra de demandantes de empleo de prácticamente todas las cualificaciones y perfiles profesionales. Los principales hechos que sostienen esta afirmación son los siguientes:

- Elevada tasa de desempleo a nivel nacional, con una gran mayoría de los desempleados viviendo y buscando empleo en el medio urbano, con escasas posibilidades de éxito.
- Porcentaje relevante, dentro de la población desempleada, en situación realmente precaria: parados de larga duración, familias con todos sus miembros en paro, familias con riesgo real de pérdida de la vivienda por imposibilidad material de hacer frente a los pagos de las hipotecas, etc.
- Considerable incremento del número de inmigrantes, fundamentalmente de media y baja cualificación, muchos de los cuáles están desempleados.
- Significativo porcentaje de la población desempleada constituido por jóvenes y mujeres, sin experiencia y con muy baja cualificación.
- Creciente incorporación de la mujer española al mercado de trabajo, inducida en parte por la necesidad de trabajar a causa de la crisis, y por la liberación de obligaciones y compromisos familiares (o el reconocimiento de los mismos como “trabajo”).
- Existencia de un elevado número de jóvenes que abandonaron los estudios aprovechando el “boom” de la construcción, muchos de ellos procedentes del medio rural, que han perdido el empleo a consecuencia de la crisis, y cuya baja y limitada cualificación hace que les sea muy difícil encontrar trabajo en la ciudad.
- Porcentaje elevado de la población realizando trabajos precarios o trabajando en la economía sumergida, fundamentalmente en los sectores de la construcción y de los servicios a la persona.

- Elevada tasa de población activa con estudios superiores.
- Importante aumento del número de mujeres con titulación universitaria.
- Elevado porcentaje de la población con estudios superiores en situación de desempleo y con poca o ninguna experiencia profesional, o realizando trabajos en el medio urbano cuyo perfil y retribución no se corresponde con sus expectativas, y con escasas perspectivas de poder cambiar o mejorar a corto plazo.
- Tasa cada vez mayor de la población con estudios superiores que ha cursado sus estudios en capitales de provincias, y que permanecen muy ligados a su lugar de origen y quieren trabajar en él, muchos de ellos actualmente desempleados o con empleos precarios.
- Cifra inusitadamente elevada de perfiles técnicos y personas de muy alta cualificación y experiencia (incluyendo mandos intermedios y gestores) en desempleo, y con una edad que les hace francamente difícil encontrar empleo si no es por la vía del autoempleo.
- Creciente percepción y convencimiento, entre la población desempleada del medio urbano, de que la crisis va a durar varios años, y que tal vez haya que “moverse”.
- Creciente percepción y convencimiento, entre parte de la población desempleada del medio urbano, de que en el medio rural la crisis está siendo menos intensa, y hay más oportunidades de encontrar trabajo que en la ciudad.

Como consecuencia de esta situación, muchos de los trabajadores que hoy carecen de empleo aceptarían uno en el medio rural que encajara con su perfil y expectativas profesionales. El hecho, además, de que muchos de estos desempleados residan actualmente (e incluso se hayan formado) en capitales de provincia, cabeceras de comarca y núcleos intermedios de población¹, no hace sino facilitar las cosas. Y si bien es cierto que tradicionalmente los trabajadores españoles han mostrado una acusada reticencia a desplazarse o cambiar de residencia por motivos de trabajo², hoy las circunstancias han cambiado. Falta el trabajo y, lo que tal vez es peor, faltan las expectativas no solo a corto, sino también a medio plazo. Por ello, tal y como se acaba de afirmar, es presumible que si muchos de los actuales trabajadores sin empleos recibieran una oferta para trabajar en el medio rural, la aceptarían sin dudarla.

De los hechos reseñados se deduce además que existe una amplia diversidad en cuanto a las cualificaciones y los perfiles profesionales de los desempleados, por lo que la tan deseada diversificación económica del medio rural sea quizás en estos momentos más viable que nunca: existe una oferta de empleo muy diversificada para la que existe una demanda de empleo también muy diversificada. No obstante, el logro de este objetivo exige “activar” primeramente la oferta de empleo, y luego facilitar el acceso a los demandantes. O lo que es lo mismo, determinar qué barreras están impidiendo la concreción de la oferta de empleo y con ella, la creación efectiva de puestos de trabajo.

¹ Y algunos incluso manifiestan claramente que no les gustaría ir a trabajar a una gran ciudad, sino que preferirían trabajar en su ciudad o su pueblo, si hubiera trabajo.

² En gran medida esto era así porque tenían (o podían encontrar) trabajo en la población en la que residían, y aunque el salario fuera inferior, les compensaba lo que para ellos era una mayor calidad de vida.

6 Barreras que condicionan la creación de empleo

Se han identificado una serie de barreras que impiden o dificultan la creación de empleo, y que pueden estructurarse de acuerdo con el contexto al que se vinculan. Estas barreras son las siguientes:

a) Marco poblacional

- Debilidad poblacional, laboral y económica de muchos municipios que puede conducirlos a un proceso continuado de pérdida de nuevas oportunidades y de decaimiento económico caracterizado por:
 - ✓ Una baja densidad de población dispersa, masculinizada y cada vez más envejecida
 - ✓ Un desempleo estructural muy importante que afecta sobre todo a jóvenes y mujeres
 - ✓ Una presencia marcada de desempleo de larga duración y de empleos temporales
- Debilidad estructural emprendedora a nivel nacional, inducida fundamentalmente por una inapropiada percepción de la figura del emprendedor (al que no se vincula con la creación de empleo y riqueza) y por un escaso fomento y desarrollo del espíritu empresarial en el sistema educativo y universitario, que se traduce en una gran escasez de la cultura, el espíritu emprendedor, y los “role models” locales (ejemplos de emprendedores locales que sirven de acicate y estímulo).
- Menor espíritu emprendedor entre las mujeres rurales, a pesar de la existencia de políticas específicas orientadas a favorecer la incorporación de la mujer a la vida profesional y la actividad emprendedora.
- Elevado porcentaje de la población joven desempleada sin ninguna experiencia, o con experiencia limitada exclusivamente al ámbito de la construcción (mayoritariamente hombres) o al de servicios a la persona (mayoritariamente mujeres).
- Elevado peso de la economía sumergida, sobre todo en los sectores de la construcción y los servicios a la población.

- Formación no adaptada al territorio. Carencias de una especialización universitaria y de una Formación Profesional centradas en la “Economía del Territorio”, y adaptadas a las potencialidades de cada lugar.

b) Marco dotacional

- Escaso atractivo del medio rural como lugar de residencia y trabajo para una gran parte de la población urbana. Mercado laboral poco diversificado, ingresos medios inferiores, insuficiente oferta cultural y de ocio, escasez de servicios a la comunidad (sanidad, educación, cultura...), escaso atractivo estético de muchos municipios por el deterioro del patrimonio natural y cultural.
- Población urbana no consciente de los cambios acaecidos, las inversiones producidas y las mejoras conseguidas en el medio rural, con una visión general uniformizadora, sesgada, simplificada, alejada de la realidad y negativa, que aplica a todo el medio rural las características más desfavorables de las comarcas más desfavorecidas, ignorante de los ejemplos de vitalidad, éxito y prosperidad de muchas comarcas.
- Inadecuación de los sistemas de asentamientos y canales de relación actuales, a los futuros usos y aprovechamientos. Los lugares de mayor potencialidad suelen estar poco poblados y escasamente dotados de infraestructuras. Esta carencia puede ser un serio hándicap para el desarrollo económico y la creación de empleo, al incrementar los costes de explotación hasta el punto de convertir la iniciativa en no rentable.
- A pesar de los considerables avances realizados en el despliegue de infraestructuras, persistentes deficiencias en la dotación de infraestructuras sanitarias, educativas, viarias y de telecomunicaciones en algunas comarcas.

c) Marco institucional/administrativo

- Marco institucional complejo, rígido, descoordinado y desajustado, con instituciones pensadas más para preservar y controlar, que para promover e incentivar, y poco adecuadas para gestionar de manera óptima el territorio.
- Exceso de burocratización, con pérdida de muchas iniciativas por trabas administrativas, dificultades legales, tramitaciones lentas y complejas.
- Ingresos de los ayuntamientos generalmente reducidos, limitando las posibilidades de que presten los servicios básicos y puedan abordar las dotaciones necesarias de infraestructuras, equipamientos y acceso a los servicios.
- Dificultades en la propia organización municipal, especialmente en los municipios de muy pequeño tamaño.
- Necesidad ineludible de los municipios de implicarse en cualquier nueva actividad económica o nuevo proceso de urbanización que contribuya a mejorar el nivel de ingresos municipal.
- Reducida capacidad municipal, en términos económicos y técnicos, para afrontar los servicios ambientales obligatorios (depuración de aguas residuales, gestión de residuos), así como para conservar y gestionar los recursos ambientales de su patrimonio.
- Pocos ayuntamientos de pequeño tamaño disponen de planes de urbanismo o están implicados en proyectos Agenda Local 21.
- Falta de vinculación entre las ayudas de la PAC vigente y la creación de empleo o la reinversión en el territorio (el 30% de los perceptores son clases pasivas que mayoritariamente residen fuera del territorio).

- Riesgo de reducción en el Presupuesto Comunitario y en consecuencia de las ayudas, que será aún mayor por la integración completa en la PAC de los nuevos países de la UE.
- Problemas de coordinación en las actuaciones FEADER, FEDER, FSE, Fondo de Pesca, así como entre las distintas administraciones, que dificultan el logro de la cohesión entre las distintas zonas y actuaciones.
- La enorme variedad de fórmulas de ayudas, la excesiva complejidad de su solicitud, la falta de claridad de los criterios para optar a ellas y de los factores que se priman a la hora de determinar los beneficiarios, acaba teniendo un efecto disuasorio para muchas empresas, lo que aparte de ser contraproducente, permite que las ayudas se destinen a compañías que no son las que mejor se adaptan a los criterios de selección, o que mayor provecho podrían sacar de ellas.
- Aumento de la inseguridad, los robos y los delitos, e insuficiente presencia de las fuerzas de seguridad en el territorio.

d) Marco normativo/regulador

- Normativa existente excesiva, rígida, tremendamente sectorializada, insuficientemente desarrollada, sin visión integral del territorio ni, al menos hasta fechas muy recientes, enfoque ordenador y planificador.
- Legislación más centrada en prohibir, controlar y regular que en permitir, posibilitar y facilitar. Muchas actividades requieren autorización administrativa, los tiempos de respuesta son muy largos, los procedimientos no siempre son transparentes ni objetivos, y los funcionarios se suelen limitar a “fiscalizar” los procedimientos, con un poder y una capacidad para influir en el desarrollo económico de un territorio no coherente ni acorde con su posición.
- Considerable y muy sectorializado “corpus” normativo y legal dedicado a la protección y conservación del medio ambiente. Además, al no haberse desarrollado suficientemente parte de esa legislación, permite la comisión de arbitrariedades ante las que el administrado está indefenso.
- Planificación y ordenación del territorio pendientes: la falta de modelos territoriales en los territorios hace que sus recursos permanezcan “bloqueados” y sin posibilidad de gestión, uso o aprovechamiento, y se promueva la comisión de irregularidades.
- Amplia extensión del territorio cubierto por la Red Natura 2000 y que ante la sociedad rural es entendido como sujeto a una normativa que establece restricciones a determinadas actividades por entenderlas como incompatibles con los objetivos de conservación; apreciable parte de estos espacios sin Planes de Gestión, lo que dificulta y retrasa el cumplimiento de sus objetivos de conservación y la puesta en marcha de las actividades compatibles, y crea escenarios de arbitrariedad en su gestión diaria.
- Marco legal no pensado para las particularidades de los pequeños productores o empresarios de las zonas rurales, por lo que estos se enfrentan a trabas legales para acceder al crédito o son objeto de controles estrictos (de tipo ambiental, higiene, prevención de riesgos, etc.) que no tienen en cuenta su escala. Además, las políticas de apoyo a iniciativas empresariales son establecidas en general de manera uniforme en los distintos ámbitos políticos y administrativos, cuando deberían ser “adaptables” al contexto (rural, urbano) y al tamaño y las características de las empresas.

e) Marco empresarial

- Apoyo financiero que la actividad empresarial recibe a nivel nacional y autonómico en el marco de los actuales Planes de Desarrollo Rural realmente escaso. El apoyo a la creación y consolidación de nuevas empresas en sectores de actividad diferentes de la agricultura es inferior a la media europea (los ejes 3 y 4 reciben de media el 13% frente al 17,3% que alcanza en Europa).
- Competencia entre sectores económicos por el uso de unos recursos de agua limitados y utilizados en muchos casos de manera totalmente ineficiente. Si no se toman medidas ya para mejorar la eficiencia en la utilización de este recurso, los planes de desarrollo en marcha, las iniciativas que puedan acometerse a raíz de este informe, etc., incrementarán sin duda las tensiones entre los demandantes del mismo, complicando el desarrollo de las iniciativas y pudiendo incluso conducir a algunas de ellas al fracaso.
- Competencia entre sectores económicos por la asignación de cuotas de producción energética y de primas (energías renovables).
- Tejido empresarial débil, con un número considerable de Pymes y cooperativas muy atomizadas, no diseñadas para un mundo globalizado, con frecuentes e importantes problemas de eficiencia y competitividad, y con también frecuentes y graves deficiencias en la gestión, la comunicación y la comercialización.
- La existencia de empresas públicas sin vinculación territorial, y muchas de ellas creadas en las últimas décadas desde objetivos estrictamente políticos y de control de actividad, consiguen gran parte de los proyectos en ámbitos como la edificación, la obra pública, los trabajos forestales e hidrológicos. Esta situación generalizada lastra la creación y el desarrollo de un tejido empresarial autóctono, tejido absolutamente necesario para la recuperación poblacional y el desarrollo socioeconómico de muchas comarcas rurales.
- La existencia de centros tecnológicos públicos que compiten con los privados por la captación de fondos y de personal investigador dificulta la supervivencia de estos últimos, posiblemente más adecuados para llevar a cabo una verdadera investigación aplicada enfocada a las necesidades reales de cada territorio concreto.
- Dificultad para crear nuevos espacios productivos y atraer inversiones y nuevas actividades económicas a los municipios (empresas industriales no agroalimentarias, empresas de consultoría y asesoría empresarial, comercial y tecnológica).
- Dificultades para el establecimiento de servicios comerciales suficientes y competitivos, debido en parte a una red de comunicaciones deficiente.
- Escasa comunicación interterritorial y difusión de los casos de éxito logrados en los últimos años por los Grupos de Acción Local, y que podrían replicarse en otros lugares.
- Retraso en la penetración de nuevas tecnologías de la información.
- Dimensionamiento de las empresas inadecuado para competir en un mercado globalizado e internacional, y procesos asociativos y de agregación poco desarrollados.
- Empresas de algunos sectores no rentables que solo sobreviven por el mantenimiento de ayudas y subvenciones.

Una vez conocida la oferta de empleo e identificadas las barreras que impiden o dificultan su concreción, se está en disposición de sugerir medidas a adoptar para lograr la creación real de empleo.

7 Medidas para incentivar la creación de empleo

Del análisis realizado se han concluido medidas de muy diferente alcance. Algunas de ámbito estructural y coyuntural, otras generales que afectan a todo el territorio nacional, y tanto al medio rural como al urbano. Algunas son beneficiosas para todas las oportunidades de empleo consideradas, mientras otras se circunscriben a oportunidades concretas. Las hay que simple y únicamente se “nombran”, identificándose la necesidad de hacer algo, mientras que en otras se profundiza hasta un considerable nivel de detalle. Es evidente que siendo este un estudio preliminar, no haya sido posible profundizar en todas y cada una de ellas. Además, algunas de las medidas señaladas superan el ámbito competencial del MARM o son complejos “lugares comunes” cuyo abordaje y aplicación puede ser realmente difícil¹. Sin embargo, tras el análisis realizado, y a la vista de los resultados, se ha considerado oportuno no excluir ninguna de las actuaciones que se consideran necesarias para incentivar la creación de empleo en el medio rural. Y eso aunque algunas de estas actuaciones solo puedan en estos momentos ser “citadas” de manera más o menos imprecisa y ambigua, y muchas de ellas no sean abordables en estos momentos. Todo ello a los efectos, al menos, de dejar constancia de ellas y de que han sido identificadas y consideradas.

Las medidas identificadas se han agrupado en tres categorías: Medidas de carácter transversal y de alcance general, medidas singulares de apoyo a la actividad empresarial en su conjunto, y medidas específicas relacionadas con cada uno de los ámbitos concretos de creación de empleo a que se ha hecho anteriormente referencia.

7.1. Medidas de carácter general

Estas medidas se presentan encuadradas en los epígrafes señalados en el apartado 6, en donde se detallaban las barreras que condicionan la creación de empleo. Son excepción

¹ Las hay por ejemplo que afectan a la organización y funcionamiento de las instituciones, y cuya puesta en marcha puede exigir, aparte de una firme decisión y voluntad política de llevarlas a cabo, la participación y el acuerdo de diferentes administraciones, la aplicación de un procedimiento tipificado por ley, etc.

las incluidas en el Marco Empresarial que, por su singularidad, se ha destacado en el siguiente epígrafe de forma diferenciada:

a) Marco poblacional

1. **Revalorización ideológica y cultural del medio rural** con una estrategia amplia y un sistema de participación e implicación inteligente, y apoyada en campañas promocionales institucionales que trasladen la “desconocida” realidad del medio rural a los habitantes del medio urbano.
2. **Potenciación de los núcleos intermedios** y de sus funciones de liderazgo en el territorio (modelo equilibrado y policéntrico). En este sentido cabría crear un espacio de encuentro entre las administraciones públicas en materia de ordenación del territorio –por ejemplo una conferencia sectorial– para la cohesión de la políticas territoriales y el desarrollo de los principios de cohesión territorial de la Constitución y los Estatutos, así como de la Agenda Territorial Europea 2020.
3. **Acercamiento de la Universidad y la Formación Profesional** al territorio y al mundo y economías rurales, y puesta en marcha de especialidades formativas adaptadas a perfiles demandados en cada territorio.
4. **Apoyo decidido por la I+D+i** como sector creador neto de empleo de futuro y de la máxima cualificación también en el medio rural, con líneas específicas.

b) Marco dotacional

1. **Planificación y ordenación del territorio (OT)**. Culminar de forma estable el proceso indefinidamente abierto de ordenar los usos del territorio, desde la óptica de su puesta en valor y utilización sostenible. Con ese fin, **promover modelos integrales de OT que incluyan el desarrollo del territorio** (que permitan aflorar todas las potencialidades para la creación de riqueza y empleo, poner en valor todos los recursos y territorios susceptibles de aprovechamiento económico, y permitir a los emprendedores conocer con absoluta claridad las reglas del juego), **la organización del territorio** (con una visión de Estado de la estructura y financiación de la administración local –en estos momentos en debate en toda Europa–), **y el gobierno del territorio** (con un modelo de gobernanza y cooperación público-privado que tenga en cuenta la competencia exclusiva de las CC.AA. sobre la OT), y que permitan acometer un desarrollo “focalizado” de las infraestructuras y servicios necesarios, desde una perspectiva territorial.
2. **Mejora de la dotación de infraestructuras** y servicios sanitarios, educativos, viarios, de telecomunicaciones. Para ello se debería primero **definir un modelo de acceso a las infraestructuras y servicios públicos** con unos estándares de cobertura de infraestructuras y servicios básicos, planteados en términos de igualdad de oportunidades, y que serviría como referencia en toda España y como marco para ordenar la inversión de todas las administraciones en infraestructuras y servicios públicos. También se debería dotar de cobertura de banda ancha a todo el territorio.
3. **Conservación y mejora de los Patrimonios Cultural y Natural**, por sus extraordinarios valor, exclusividad y potencial de futuro, en base a fórmulas que permitan la incorporación de la iniciativa privada a la conservación, liberen gastos públicos, y repercutan en la sociedad local.

4. **Convertir el medio rural en un lugar atractivo para trabajar y vivir**, mejorando la oferta cultural y de ocio y la dotación de los servicios a la comunidad, estimulando el embellecimiento los pueblos y su entorno, cuidando y conservando el patrimonio natural y cultural, etc.

c) Marco institucional/administrativo

1. **Reorganización y simplificación del marco institucional, programático y procedimental vinculado con el empleo y el desarrollo rural, evolucionando hacia un nuevo marco lo más sencillo posible que priorice el desarrollo territorial sostenible:** simplificar e integrar los distintos organismos, instituciones y figuras que, dentro de la AGE, las CC.AA. y las administraciones locales, intervienen de un modo u otro sobre el empleo y el desarrollo rural (Agencias de Desarrollo Regional, Agencias de Desarrollo Local, Agencias Públicas de Empleo, Red Estatal de Desarrollo Rural, Red Rural Nacional, Escuelas Taller, Talleres de Empleo, etc.), así como sus planes, programas, paquetes de medidas y procedimientos (Programa de Desarrollo Rural Sostenible, Programas de Desarrollo Rural, Plan MINER, Planes de Zona, etc.).
2. **Reducción de la burocracia**, disminución de trámites y procedimientos, y mayor agilidad y menores tiempos de respuesta. Aplicación efectiva (y control de la misma) de la Directiva de Servicios.
3. Promover en la Unión Europea **el desarrollo de una PAC más Rural** que vincule de forma evidente las primas y subvenciones al mantenimiento de empleo y la reinversión activa en el territorio.
4. **Mejorar la coordinación en las actuaciones FEADER, FEDER, FSE, Fondo de Pesca y PDRS**, así como entre las distintas administraciones, organismos e instituciones con capacidad para decidir y actuar en el medio rural, todo ello con el objeto de alcanzar la cohesión entre las distintas zonas y las CC.AA. Asegurar la integración de todas las políticas territoriales sectoriales. Evitar la división del territorio en visiones sectoriales disjuntas y dispersas.
5. **Reorganización municipal** que integre funcionalmente municipios colindantes de muy pequeño tamaño o escasa población, centralice servicios descentralizados y aumente la dotación de medios y de las competencias en el ámbito del desarrollo territorial, promoviendo una economía de escala, una mejor asignación de recursos, y una no duplicación de acciones, y que debería ir acompañada de una **revisión del sistema de financiación local**, que contemple entre sus posibilidades, la asignación directa de fondos a los municipios.
6. **Identificar las necesidades de los municipios y sus agrupaciones** (mancomunidades, comarcas...) **para promover la creación y asociación de empresas.** Ofrecer **asistencia técnica a los municipios rurales** para elaborar planes, programas o proyectos urbanísticos, industriales, ambientales. Estudiar la posibilidad de crear **la figura del Gestor Público de Proyectos de Emprendimiento y Autoempleo**, como un paso más allá de la ventanilla única, con el fin de que cada emprendedor pueda contar dentro de la Administración con un gestor que facilite sus trámites con todas las administraciones públicas y su "inserción" en el medio rural, y que podría depender tanto

de la administración autonómica como local (de vincularse a este último ámbito, podrían estar localizados en las Agencias de Desarrollo Local).

7. **Reforzamiento de la funciones de servicio público** de los empleados públicos, en detrimento de las funciones administrativas, fiscalizadoras, controladoras y recaudadoras, que deberían ser automatizadas al máximo. **Conversión de las administraciones locales en verdaderos servicios públicos** cuyo papel no se limite al de garante del cumplimiento de las normas y procedimientos, sino que actúen como “facilitadoras” y catalizadoras del desarrollo económico de los municipios y/o comarcas. Esto podría en parte lograrse mediante una **reorientación de la figura profesional de los secretarios-interventores**, único funcionario público con presencia en los municipios rurales de menor tamaño, dotándola de más peso de los contenidos de gestión y menos en los de control.
8. **Fortalecimiento de los grupos de desarrollo rural** como auténticos actores territoriales, reformulando su diseño, evitando su politización, y convirtiéndolos en auténticos actores activos en favor del desarrollo rural.
9. **Mejorar la difusión de los casos de éxito** y las experiencias realizadas entre los Grupos de Acción Local, para sacar el máximo provecho de las lecciones aprendidas.
10. **Reforzamiento** de la presencia y el establecimiento de las **Fuerzas de Seguridad del Estado** en el medio rural².

d) Marco normativo/regulador

1. Desarrollo de un **marco legal y regulatorio estable, claro, preciso, completo, y lo más sencillo posible**, que permita a los emprendedores conocer los riesgos reales que afrontan, en un entorno de estabilidad garantizada a medio-largo plazo y mínima incertidumbre.
2. **Adecuación del marco legal empresarial al contexto rural y al tamaño de las empresas**, haciéndolo más flexible y más adaptable a las diferentes tipologías de empresas y a las particularidades de las empresas rurales frente a las que se asientan en entornos urbanos, evitando el actual diseño uniforme de las mismas. **Revisar el rigor innecesario** e injustificado de algunas exigencias legales, y homogeneizar y simplificar su aplicación. Alternativa o complementariamente, estudiar la posibilidad de **desarrollar un estatuto del emprendedor o la empresa rural**, que permita abordar de forma transversal un tratamiento específico y más simplificado en la legislación administrativa y sectorial que le afecta.
3. **Desarrollo de las normas y leyes** ya promulgadas que afectan directa o indirectamente al medio rural y al medio ambiente, y no han sido desarrolladas reglamentariamente. Acabar con los escenarios de indefinición normativa o de falta de instrumentos regulatorios que justifican la ambigüedad y la divergencia en las determinaciones de la administración.
4. Acometer procesos de desplazamiento fiscal que permitan **bonificar fiscalmente las prácticas y actividades creadoras de empleo**.

² Retorno de la Guardia Civil al medio rural, tanto por la necesidad de aumentar la vigilancia, dar seguridad a la población y luchar contra los incendios forestales, los robos, etc., como para transmitir un mensaje claro, “visible” y decidido de que la Administración ha decidido apostar por el medio rural y comienza a invertir en él.

5. **Gravar fiscalmente las prácticas y actividades destructivas para el medio ambiente**, y destinar los ingresos a reducir los impuestos sobre los beneficios empresariales, la mano de obra y la renta.
6. **Suprimir las ayudas e incentivos** a los subsectores y líneas de actividad para los que existan alternativas de análoga eficacia y que sean más intensivas en mano de obra, transfiriendo dichas ayudas e incentivos a estas alternativas.
7. Puesta en marcha de **sistemas de Pago por Servicios Ambientales y/o tasas ambientales**, generalizando la aplicación del concepto de contrato territorial y, al tiempo, fortaleciendo la participación de la sociedad civil y la iniciativa privada a través de la figura de la custodia del territorio.

7. 2. Medidas de apoyo a la actividad empresarial

El desarrollo de la actividad empresarial se ve facilitada en los entornos estables, claros y transparentes, con mínimo riesgo y máxima certidumbre, en los que, además de existir una cultura emprendedora y una buena imagen de los emprendedores, se contemple:

- a) Que exista libre competencia, transparencia e igualdad de oportunidades.
- b) Donde las reglas del juego estén claras.
- c) Se dé la máxima libertad y facilidades para los jugadores (dentro de las reglas del juego, y bajo la atenta supervisión de árbitros bien formados y eficientes).
- d) Las relaciones con las administraciones e instituciones sean lo más sencillas y ágiles posibles.

Estas circunstancias, tal y como se ha analizado, solo se dan parcialmente en el medio rural. Por lo cual toda actuación debe estar presidida por el objetivo de avanzar en ese sentido. Con carácter general se debe señalar la necesidad de un mayor apoyo financiero, y una especial sensibilidad territorial, tanto nacional como autonómica, en el marco de los PDR o de otros instrumentos de programación, para la creación y consolidación de nuevas empresas en sectores de actividad alternativos o complementarios con la actividad agraria.

En concreto, serán claramente positivas y beneficiosas para promover una mayor actividad empresarial en el medio rural y una mayor creación de empleo, aquellas medidas que:

1. Promuevan la competencia libre y transparente en todos los sectores, y combatan la competencia desleal, a veces ejercida desde empresas públicas que dificultan el desarrollo de un entramado empresarial propio en muchas regiones de la España rural.
2. Mejoren y potencien la imagen de los emprendedores como personas creadoras de empleo y de riqueza, incorporando la promoción y el desarrollo del espíritu y las capacidades empresariales en el sistema educativo y universitario.
3. Fomenten el espíritu emprendedor entre las mujeres rurales.
4. Faciliten la creación de empresas rurales mediante vías fiscales y administrativas, simplificando al máximo los trámites y procedimientos inherentes a su constitución.
5. Apoyen el asociacionismo y los procesos de agregación empresarial.
6. Reduzcan drásticamente los tiempos de los procedimientos administrativos vinculados con todo el ciclo de vida de las empresas, estableciendo de forma más general el silencio administrativo positivo en periodos de tiempo rápidos.

7. Clasifiquen las actividades actualmente sometidas a autorización previa en función de su importancia, definiendo claramente los criterios para la aprobación o denegación de cada actividad dentro de cada territorio, y admitiendo procedimientos de tramitación diferenciadas.
8. Aumenten el número de actividades para las que se sustituya, en determinadas circunstancias y con las debidas garantías, la autorización previa por el desarrollo normativo de obligado cumplimiento y control *a posteriori*, con el fin de agilizar los procesos y dar al promotor mucha mayor seguridad jurídica a la hora de desarrollar cualquier proyecto.
9. Ayuden a las Pymes en la financiación de proyectos de consultoría de gestión, comercial y tecnológica, la contratación de perfiles profesionales, las inversiones en innovación, automatización y mejora de los procesos, etc.
10. Simplifiquen la solicitud y tramitación de ayudas, con el fin de que el coste en tiempo y dinero de las mismas no sea un obstáculo que haga renunciar a muchas compañías a solicitarlas.

7.3. Medidas específicas para los “ámbitos clave”

En cuanto a medidas específicas para incentivar la creación de empleo en los ámbitos clave antes definidos se pueden señalar:

1. Medidas de apoyo a la rehabilitación de viviendas en el medio rural

- a) Deducción del 10% en el IRPF por compra de una vivienda en el medio rural.
- b) Rebaja del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del actual 7% al 3%, por compra de una vivienda en el medio rural.
- c) Ampliación a esta actividad de las ayudas y ventajas fiscales actualmente existentes (Ministerio de Fomento y Consejerías de Vivienda), incluidos IVA reducido al 8% y deducción del 10% de determinados tipos de gastos en el IRPF para la realización de reformas en la vivienda habitual, a las reformas de viviendas ubicadas en el medio rural, incluyendo entre los gastos desgravables, el arreglo de tejados y las obras de consolidación estructural, además de los ya considerados en las medidas actualmente vigentes.
- d) Deducción en el IRPF del 10% de los gastos de alquiler de vivienda en el medio rural.
- e) Poner en marcha un “Plan Renove” para propietarios de viviendas en el medio rural con pocos recursos que deseen rehabilitarlas y no puedan acogerse a las desgravaciones anteriores.
- f) Consideración de los núcleos rurales como Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), a los efectos de acceder a las ayudas actualmente existentes para la rehabilitación de fachadas y entornos públicos.

2. Medidas de apoyo a la rehabilitación energética

- a) Aplicar un IVA reducido del 8% y una deducción en el IRPF del 10% de los gastos en rehabilitación energética de viviendas ubicadas en el medio rural.

- b) Acometer inequívocamente un plan finalista para la rehabilitación energética de edificios e instalaciones oficiales (cuarteles, centros penitenciarios, universidades, institutos, colegios, residencias de la tercera edad, hospitales y centros de salud), como acción ejemplarizante.
- c) Ampliación del "Plan Renove" existente en la actualidad para sustitución de calderas, aparatos de aire acondicionado, electrodomésticos o ventanas que mejoren la eficiencia energética, a las viviendas ubicadas en el medio rural.
- d) Adaptación de los modelos de rehabilitación energética a los tipos de construcción tradicional en el medio rural (construcciones de piedra, adobe, etc.)

3. Medidas de apoyo a los servicios a las personas

- a) Creación de un marco de colaboración que reagrupe a representantes de los profesionales del sector y los ministerios con competencias en las distintas materias como son los de Trabajo e Inmigración, Sanidad, Política Social e Igualdad, y Economía y Hacienda.
- b) Promover una modificación especial de la normativa laboral y fiscal del sector que permita mejorar las condiciones generales de los asalariados y su formación, delimitar el listado de actividades específicas a incluir como servicios a la persona, e implantar un mecanismo de acreditación nacional de empresas prestatarias que garantice la cobertura geográfica y de calidad de los servicios.
- c) Asignación de un IVA muy reducido para las actividades del sector.
- d) Incorporar deducciones en el IRPF para los particulares que contraten de forma regulada estos servicios.
- e) Disminución de cotizaciones sociales para los empleadores del sector y deducciones en el impuesto de sociedades para aquellas empresas que aporten a sus empleados estos servicios como medio de conciliación laboral.
- f) Puesta en marcha de sistemas de pago transparentes y regulados de los servicios que incorporen automáticamente todas las retenciones fiscales correspondientes y permitan a la Administración mantener el control sobre la actividad realizada (analizar el caso de éxito francés desarrollado por la Agencia Nacional de Servicios a la Persona francesa para estudiarlo en profundidad y ver su aplicabilidad en España).
- g) Estudiar la concentración de todas las actividades funcionales actualmente dispersas en una Agencia Nacional Española de Servicios a la Persona, que cuente con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales y cuyo objetivo primordial sea la promoción de la distribución de los servicios a la persona en cualquier lugar de España y el desarrollo del sector, por amortización de unidades pre-existentes y sin aumento de gasto público.
- h) Promover, a través del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, la contratación de los Servicios de Ayuda a Domicilio por Zonas, de modo que se incentive la constitución de empresas locales e iniciativas de economía social de servicios a las personas, con el fin de hacer emerger el trabajo oculto en el sector sobre la base de un contrato público que sustente también una estructura de servicios privados.

- i) Aprovechar la evaluación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia que deberá realizarse (en la que se evaluarán los resultados de la aplicación de la misma y se podrán proponer modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, se estimen precedentes) para tener en cuenta singularmente su impacto en el medio rural (tanto en la atención a las personas como en la creación de empleo y en el sistema de solidaridad familiar y de vecindad) y, de no haberse llevado ya a cabo, hacer una valoración del sistema francés.

4. Medidas de apoyo a la agricultura y la ganadería

Dado que los potenciales beneficiarios de estas medidas suelen desarrollar ambas actividades, y las propias medidas suelen ser válidas simultáneamente para los dos sectores, se ha decidido considerarlas conjuntamente. Las medidas propuestas son:

- a) Aprovechar la nueva programación de los fondos FEADER para configurar el programa a partir de las políticas de desarrollo rural vinculadas al empleo (y fundamentalmente al empleo juvenil y de las mujeres rurales), actualmente en marcha, y de acuerdo con las directrices de concentración de la oferta, tecnología e innovación, calidad diferenciada y mercados (formación).
- b) Apoyar económicamente las inversiones de las explotaciones, empresas y cooperativas agrarias y ganaderas que tengan como finalidad el aumento de tamaño (unión), la exportación y la I+D+i.
- c) Apoyar la difusión y replicación de las experiencias nacionales e internacionales desarrolladas “al abrigo” del Programa LEADER³.
- d) Potenciar instrumentos de relevo generacional fuera del ámbito familiar, mediante contratos en los que, tras unos años de trabajo en las explotaciones, los nuevos agricultores o ganaderos pasen a ser los propietarios de la explotación. Esta medida sería especialmente aplicable para inmigrantes de baja cualificación, pero con experiencia agrícola o ganadera⁴.
- e) Apoyo a la creación de agrupaciones de agricultores y ganaderos que les genere “economías de escala” y les permita integrarse verticalmente, produciendo y comercializando conjuntamente productos con una sola denominación de origen.
- f) Potenciación del acceso a los mercados y a los consumidores mediante la creación y fomento de los “Mercados de Agricultores”⁵, “Mercados de Barrios”⁶.

³ Esta actividad debería ser organizada y coordinada por la Red Rural Nacional.

⁴ El mayor problema para el desarrollo de la ganadería extensiva en nuestro país es la carencia de personas dispuestas a trabajar como pastores.

⁵ Ver iniciativa “Programa Mercados del Agricultor” en el Informe “Estudio de Dinamización Socioeconómica en el Medio Rural. Un punto de partida”, del Grupo de Trabajo de Dinamización Socioeconómica de la Red Rural Nacional y Garrigues Medio Ambiente, pág. 83. También en <http://www.mercadosdelagricultor.com/> y <http://www.farmersmarkets.net/index.htm>

⁶ Negociando con los alcaldes de las ciudades la ubicación permanente de, por ejemplo, dos puestos con productos LEADER en los mercados de la ciudad, que sirvan tanto para difundir, dar a conocer y permitir encontrar permanentemente estos productos, como para mostrar a la ciudad lo que se hace en el campo y como “punto de contacto” para distribuidores.

- g) Implantación en España del sistema de etiquetado de calidad “Label Rojo”, modelo de etiquetado sometido a un estricto control, que se constituye en el elemento claramente diferenciador de los productos de calidad superior.
- h) Aplicación del Régimen General de la Seguridad Social a los agricultores asalariados, equiparando sus condiciones laborales a las del resto de trabajadores.
- i) Flexibilizar las leyes para que puedan adaptarse a las Pymes rurales⁷.
- j) Mejorar el acceso a la tierra para los que elijan la agricultura y la ganadería como medio de vida, mediante la utilización de los instrumentos que se consideren más pertinentes: creación de “bancos de tierras” gestionados por la Administración⁸, sistema “Montes por Acciones” (de fácil concentración parcelaria, por compra de las acciones de unos propietarios por otros), sistema “Sierras de Socios” (utilizado con éxito en Ávila), creación de comunidades o mancomunidades de propietarios, concentración parcelaria “tradicional”...
- k) Fomento y desarrollo de la agricultura ecológica mediante la utilización de contratos territoriales.
- l) Apoyo en la búsqueda de fuentes de ingresos complementarios para los profesionales de la agricultura y ganadería territoriales.
- m) Apoyo en el proceso de consolidación, aumento de la competitividad, integración vertical, para los profesionales de la agricultura y ganadería comerciales.
- n) Promover la recuperación de la trashumancia.

5. Medidas de apoyo a la industria alimentaria

- a) Aprovechar la nueva programación de los fondos FEADER para configurar el programa a partir de las políticas de desarrollo rural vinculadas al empleo (y fundamentalmente al empleo juvenil), actualmente en marcha, y de acuerdo con las siguientes directrices de concentración de la oferta, tecnología e innovación, calidad diferenciada y mercados (formación).
- b) Fomentar la creación de organizaciones sectoriales de empresas que puedan asumir competencias delegadas de las administraciones públicas en acciones formativas, de investigación y desarrollo, de ordenación de las producciones (a través de la puesta en marcha de organizaciones interprofesionales de carácter económico), y en la apertura de nuevos mercados exteriores (mediante el diseño, ejecución y gestión de planes sectoriales de exportación).
- c) Apoyar económicamente las inversiones de las empresas y cooperativas agroalimentarias que tengan como finalidad el aumento del tamaño (unión), la exportación y la I+D+i.
- d) Apoyo a la concentración empresarial (por ejemplo mediante medidas fiscales que promuevan la fusión o adquisición de empresas) que genere “economías de escala” y les permita mejorar la competitividad.

⁷ Ver iniciativa “Reducción de trabas legales para la producción de productos alimentarios a pequeña escala”. También en www.confederationpaysanne.fr/.

⁸ Ver iniciativa “Bancos de Tierras de Galicia”. También en <http://www.bantegal.com/> y en “Banco de Tierras del Principado de Asturias”, en www.asturias.es.

- e) Apoyo al desarrollo de iniciativas privadas que repliquen el modelo “Galicia Calidade”, “Alimentos de Castilla y León” y “Tierra de Sabor”, sometidas a un severo pliego de condiciones y control de calidad.
- f) Apoyo del sector público para la ubicación en los lineales de las grandes distribuidoras, gasolineras, etc., de “Puntos de venta” permanentes para los productos agroalimentarios locales pertenecientes a DOP o a IGP.
- g) Implantación en España del sistema de etiquetado de calidad “Label Rojo”, modelo de etiquetado sometido a un estricto control, que se constituye en el elemento claramente diferenciador de los productos de calidad superior.
- h) Apoyar la difusión y replicación de las experiencias nacionales e internacionales desarrolladas “al abrigo” del Programa LEADER⁹.
- i) Flexibilizar las leyes para que puedan adaptarse a las Pymes agroalimentarias¹⁰.
- j) Apoyar el desarrollo de Centros Tecnológicos Privados de Investigación, y promover la colaboración entre los Centros Tecnológicos Públicos de Investigación existentes, y las organizaciones y asociaciones agroalimentarias.

6. Medidas de apoyo a los servicios y aprovechamientos forestales

- a) Fortalecimiento del sector forestal privado mediante la elaboración de los instrumentos de gestión necesarios para, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Montes, no tener que solicitar autorización administrativa previa para los aprovechamientos, facilitando de esta manera la puesta en valor del monte y la integración de sus propietarios en la gestión¹¹.
- b) Puesta en marcha del “**céntimo forestal**”¹² (incrementar el precio final de los hidrocarburos en 1 céntimo a destinar a la conservación de los bosques) para apoyar a los titulares privados en tareas de repoblación forestal, silvicultura preventiva (frente a incendios forestales), silvicultura adaptativa (frente al cambio climático), y recuperación de la cubierta forestal, como fórmula de reconocimiento de las externalidades positivas que prestan a la sociedad.
- c) Establecimiento de una **tasa del 5% del coste de abastecimiento de agua**¹³ (4 céntimos por m³ consumido), a utilizar en la conservación de las cuencas hidrográficas, mediante contratos territoriales con gestores del territorio.
- d) Restablecer el “**canon energético**” para los territorios exportadores de energía, en compensación por los daños ocasionados al medio ambiente con la producción

⁹ Esta actividad debería ser organizada y coordinada por la Red Rural Nacional.

¹⁰ Ver iniciativa “Reducción de trabas legales para la producción de productos alimentarios a pequeña escala”, www.confederationpaysanne.fr/.

¹¹ “Cuando exista proyecto de ordenación, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente, o el monte esté incluido en el ámbito de aplicación de un PORF y éste así lo prevea, el titular de la explotación del monte deberá notificar previamente el aprovechamiento. En caso de no existir dichos instrumentos, estos aprovechamientos requerirán autorización administrativa previa”. Artículo 37 de la Ley de Montes.

¹² Reivindicación histórica del Colegio y la Asociación de Ingenieros de Montes.

¹³ *Ibidem*.

de la misma, destinando ese canon a tareas de recuperación y reforestación de terrenos degradados.

- e) Destinar el **valor económico de la absorción de CO₂ estimada en el Plan de Nacional de Asignación 2008-2012** (2% de las emisiones totales nacionales en el año base), a conservación de las masas forestales nacionales.
- f) Consolidación de una cadena de producción forestal.

7. Medidas de apoyo a la producción de energía con biomasa

- a) Fortalecer el marco de colaboración entre el MITYC y el MARM para gestionar el desarrollo de la biomasa.
- b) Fortalecer la vinculación entre las administraciones responsables con la APPA y las principales asociaciones relacionadas o con intereses en el sector (AVEBIOM, ASEMFO, Asociaciones agrarias...), para conocer la situación actual y perspectivas de la biomasa.
- c) Revisión por parte del MITYC, y con el apoyo de la comisión interministerial, del marco retributivo y las cuotas para la biomasa en el PER 2011-2020, teniendo en cuenta las conclusiones del estudio de APPA-AFI y la capacidad de la biomasa para generar empleo estable en el medio rural, y no solo los costes de generación de las diferentes energías.
- d) Definición y aprobación en el PER 2011-2020 de un marco regulatorio estable y a largo plazo para las energías renovables, asegurando y garantizando su continuidad, y el mantenimiento de un sistema de primas lo más estable posible en el tiempo.
- e) Implantación de tasa de carbono para los combustibles fósiles, con una triple finalidad: extensión del criterio de "quien contamina paga" al consumidor final (se enviaría un mensaje claro de que el gas es un combustible fósil con impuesto especial y la biomasa un combustible renovable, con los efectos que de ello se derivarían en cuanto a una mayor elección de fuentes de energía renovables), la mejora de la competitividad económica y recaudación de fondos para luchar contra los efectos de las emisiones de GEI¹⁴.
- f) Aplicación de una rebaja del IVA del combustible o del servicio de calefacción al tipo reducido cuando el combustible sea biomasa.
- g) Puesta en marcha de una campaña de comunicación en defensa de las energías autóctonas limpias, y en concreto de la biomasa como fuente de energía térmica, tanto de carácter general como específicamente dirigidas a ayuntamientos, promotores, instaladores, etc.
- h) Apoyo a la construcción de instalaciones de referencia y de proyectos piloto de producción de biomasa, que puedan funcionar como centros demostrativos y divulgativos, y como escuela de capacitación de técnicos y profesionales.

¹⁴ La tasa de carbono a 20 €/tm prevista en el documento de trabajo de la Comisión Europea COM (2011) 169 final, supondría 5,2 céntimos de €/l para el gasoil y 0,4 céntimos de €/l para el gas natural, aproximadamente.

- i) Desarrollo de programas de renovación de calderas públicas de combustibles fósiles, y construcción de nuevas redes de calor mediante contratos con empresas de servicios energéticos en cuarteles, centros penitenciarios, universidades, institutos, colegios, residencias de la tercera edad, hospitales y centros de salud.
- j) Equiparación de las condiciones aplicadas a los servicios energéticos ligados a la biomasa con las que se aplican al gas natural: facilidades para instalar sistemas de climatización de distrito equiparables a las facilidades para instalar tuberías de gas; consideración de la biomasa como “actividad privada de interés general de fácil implantación”, etc.
- k) Establecimiento de subvenciones para la compra de calderas o instalaciones de calefacción centralizadas, vinculadas a la eficiencia de las instalaciones.

8. Medidas de apoyo a los servicios turísticos y de ocio rural

- a) Reforzamiento de la capacidad de los operadores privados para la realización de actividades de conservación y mejora de nuestro Patrimonio (natural, cultural, arquitectónico y paisajístico).
- b) Finalización del proceso de elaboración de Planes de Ordenación del Territorio necesarios para clarificar los recursos, potencialidades, capacidades, usos y limitaciones de cada territorio.
- c) Desarrollo de campañas promocionales internacionales del Turismo de Interior, resaltando su patrimonio cultural y natural, su gastronomía y, muy especialmente, el turismo de itinerarios más allá del Camino de Santiago (redes de Paradores, Ciudades Patrimonio de la Humanidad, Caminos Naturales, Vías Verdes, etc.), y centralizando toda la información en una sola página web.
- d) Adopción de medidas conducentes a reforzar la profesionalización del sector y la calidad del servicio: catalogación oficial de los alojamientos, creación de nuevas categorías de calidad internacional en las que se exija el dominio de lenguas extranjeras en los establecimientos, apoyo a la formación de profesionales y al aprendizaje de idiomas.
- e) Realización de un inventario turístico pormenorizado y georeferenciado, que incluya todos los bienes y lugares de interés turístico, y sus características.
- f) Desarrollo de una “aplicación inteligente” en la que los usuarios, tras registrar sus áreas de interés (tipo de lugares que desearían ver y conocer, aficiones y actividades que les gustaría realizar, etc.) en su visita a España, visualicen los lugares e itinerarios que mejor encajen con sus aficiones, gustos e intereses.
- g) Apoyo al diseño, apertura, conservación e información sobre rutas rurales de todo tipo (arte, etnográfica, paisajismo, flora, fauna...).
- h) Potenciar el Programa “Europe Senior Tourism” hacia el turismo cultural y natural de interior.

9. Medidas de apoyo a la conservación y gestión de los espacios naturales

- a) Apoyar técnicamente la conclusión de los procesos de Ordenación y Planificación Territorial (PORN, PORF, Planes de Gestión de Áreas Red Natura 2000), para poner en valor las fincas y concretar sus usos y aprovechamientos, como forma de compensar a los propietarios.

- b) Promover la creación y desarrollo de un subsector dentro del turismo de interior centrado en los espacios naturales, y en el que tendrían especial relevancia la caza, el turismo ornitológico¹⁵, la pesca, el turismo de aventura, el senderismo, el alpinismo... Este subsector es especialmente importante como generador de rentas complementarias para la agricultura y la ganadería territoriales, generando empleos para guías, chóferes, personal requerido en monterías, etc., así como empleos en el sector del transporte local de pasajeros, agencias de viajes especializadas, alojamientos rurales, restauración, etc.
- c) Apoyar la integración de turismo de espacios naturales y las redes de Caminos Naturales, Vías Verdes, etc.
- d) Promover la replicación y difusión de modelos de éxito en el aprovechamiento de los espacios naturales: Doñana, Sierra de la Culebra¹⁶, Itinerarios por Aigüestortes, etc.
- e) Encontrar fórmulas que permitan asegurar la protección y conservación del territorio, y fórmulas compensatorias para los propietarios, como por ejemplo:
 - ✓ Promoviendo la firma de contratos territoriales de explotación.
 - ✓ Promoviendo y apoyando acuerdos con entidades de custodia del territorio.
 - ✓ Priorizando los intereses de los propietarios en caso de duda frente a determinados aprovechamientos.
 - ✓ Colaborando con personal propio en las tareas de conservación y vigilancia.
 - ✓ Asignando a los productos obtenidos un sello de calidad especial.
 - ✓ Utilizando las fincas gestionadas por el Organismo Autónomo Parques Nacionales y otras instituciones públicas (Patrimonio del Estado, Ministerio de Defensa...) para pruebas piloto de técnicas de aprovechamiento sostenible de recursos en espacios naturales.
 - ✓ Responsabilizando a los titulares privados de la capacidad de gestionar.
 - ✓ Disminuyendo el peso de la presencia administrativa y tutelante dentro de la gestión del medio natural.
 - ✓ Dando capacidad a la sociedad civil local de gestionar activamente el territorio.

10. Medidas de apoyo a la implantación de centros de servicios

- a) Difundir España en el extranjero como país idóneo para la provisión de servicios externalizados. Para ello el MITYC debe reunirse con las patronales de los sectores involucrados y configurar una estrategia y plan de acción adecuados.
- b) Contactar con los responsables de las grandes compañías españolas (empezando por las del IBEX 35) para analizar las posibilidades de externalizar sus servicios en España y las compensaciones más adecuadas a cada caso, que no supondrían desembolsos económicos adicionales para la Administración: una atención al cliente suministrada en el 100% de los casos por personas españolas puede ser un factor de diferenciación comercial clave para los clientes; las licitaciones públicas

¹⁵ Solo el año pasado hicieron turismo ornitológico en España 80.000 británicos pertenecientes a la RSPB.

¹⁶ Turismo cinegético de élite y de avistamiento de lobos.

pueden valorar positivamente este tipo de circunstancias; la imagen de las compañías puede verse mejorada con acciones de este tipo que demuestran la apuesta por la responsabilidad social corporativa y pueden ser difundidas en los medios públicos (TVE, RNE, etc.)¹⁷.

7.4. Coste de financiación y compensación de gastos de las medidas propuestas para los “ámbitos clave”

El conjunto de medidas propuestas se ha planteado desde la hipótesis de no aumentar gasto público. La pretensión es crear actividad económica estable y rentable, y no contribuir a gravar más aún la capacidad financiera de las administraciones públicas. En consecuencia los gastos a los que se ha hecho referencia ya están considerados dentro de los diferentes presupuestos, tanto los del Estado como de las Comunidades Autónomas, y en ningún caso se ha planteado un aumento sobre la envolvente financiera en la que se estuvieran desarrollando.

Además se debe considerar que gran parte del gasto retornará con la actividad generada. De hecho la intención es que el coste de las medidas se compense ampliado con el aumento de la recaudación por IVA y por IRPF y cotizaciones a la Seguridad Social de los nuevos trabajadores; la reducción del gasto en prestaciones y subsidios por desempleo; los beneficios económicos derivados de la reducción de la economía sumergida; la recaudación por los impuestos que gravan la transmisión de viviendas y solares y los alquileres de vivienda (las viviendas una vez rehabilitadas podrían venderse o alquilarse); la reducción de gastos de extinción y pérdidas ocasionadas por los incendios forestales; el ahorro en la compra de derechos de emisiones de GEI (por tratamiento de residuos o por sustitución de combustibles fósiles); la reducción de importación y uso de combustibles fósiles; etc.

En consecuencia, aunque las medidas a adoptar podrían cofinanciarse con cargo a los fondos ya dotados (Ley de Dependencia, inversiones públicas, Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, fondos comunitarios de diferentes orientaciones), el saldo neto de las mismas en las cuentas del Estado debería ser cero.

No se ha contemplado el presente informe como un programa de inversiones, ni pretende tener esa orientación. Lo incluido son un conjunto de orientaciones estratégicas destinadas a cambiar la forma de organizar la actividad productiva y la creación de empleo en el medio rural. No se trata por tanto de gastar o de invertir, sino de asegurar que las capacidades y potencialidades del territorio son, realmente, puestas a funcionar de forma efectiva.

¹⁷ La compensación no será en ningún caso monetaria. Las empresas pueden sentirse suficientemente compensadas si estas acciones les permiten mejorar su imagen de cara a la sociedad, demostrar que su departamento de RSC (Responsabilidad Social Corporativa) es algo más que un cartel colgado a la entrada de un despacho, si la acción se difunde en TVE o RNE como campaña de acción social (del tipo de “12 meses 12 causas”), etc. Será necesario de cualquier forma estudiar caso por caso.

8 Resultados y conclusiones

El estudio realizado ha identificado un importante número de oportunidades existentes en el medio rural para la creación de empleo, diferentes barreras que impiden o dificultan esta creación, y avanza un conjunto de medidas para mejorar la situación. Sus principales resultados son:

1. Las caracterizaciones de la oferta y la demanda de empleo en el medio rural que se han efectuado confirman que **se dan circunstancias adecuadas para mejorar la situación económica, diversificar y dinamizar las economías rurales, y crear empleo.**
2. Existe en el medio rural una amplia variedad de **recursos** cuya explotación económica generaría un número considerable de puestos de trabajo. Entre ellos destacan la propia población rural (en tanto que demandante de bienes y servicios), el impresionante parque de viviendas rurales necesitadas de rehabilitación, la enorme extensión de territorio actualmente poco o nada explotada (24 millones de hectáreas de monte –casi la mitad de la superficie de nuestro país– susceptible de ser aprovechado forestalmente y cinegéticamente, y 4 millones de hectáreas de tierras abandonadas por la agricultura) y el gran volumen de biomasa agrícola y forestal (que puede ser utilizada de manera muy eficiente para la producción de calor).
3. La puesta en explotación de estos recursos requiere superar una serie de **barreras** que, contra lo que pudiera pensarse, no son fundamentalmente de tipo económico (falta de demanda o de rentabilidad de los productos, imposibilidad de competir con productos foráneos, carencia de los recursos financieros necesarios, etc.) ni se derivan de cuestiones poblacionales (escasez de población, falta de la formación, la cualificación y los perfiles profesionales necesarios) o infraestructurales (carencia de las infraestructuras necesarias), sino que son culturales, políticas, institucionales, normativas y administrativas.
4. En efecto, el aprovechamiento económico de unos recursos y el no aprovechamiento de otros es más el resultado de unas tradiciones y costumbres apoyadas y defendidas financieramente desde las administraciones, que de un análisis objetivo que haya determinado que esos recursos son los más rentables económica y socialmente.

5. La **voluntad política** ha sido (y es) clave a la hora de promover (o no) la diversificación económica del medio rural. El reparto de ayudas entre usos y aprovechamientos tradicionales y novedosos o emergentes será determinante para el lanzamiento o no de estos últimos. Y también lo será el apoyo público a la iniciativa y sector privados. Y si bien existen ya iniciativas como el Programa LEADER o el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, es mucho todavía lo que falta por hacer.
6. Adicionalmente, el **complejo entramado institucional** existente con capacidad para influir sobre el territorio rural, y la **profusa** (y todavía poco desarrollada) **normativa** creada en torno a este, han promovido un cierto inmovilismo y una escasa y lenta adaptación a los cambios culturales, económicos y sociales que se han producido en las sociedades más avanzadas, en relación con el mundo rural.
7. La inexistencia, por otro lado, de modelos integrales de **Ordenación del Territorio** (¡la gran asignatura pendiente de nuestro medio rural!) ha impedido optimizar el desarrollo del territorio (aflorando todas las potencialidades para la creación de riqueza y empleo), la organización del territorio (con una visión de Estado de la estructura y financiación de la administración local –en estos momentos en debate en toda Europa–), y el gobierno del territorio (con un modelo de gobernanza y cooperación público-privado que tenga en cuenta la competencia exclusiva de las CC.AA. sobre la OT), y acometer un desarrollo “focalizado” de las infraestructuras necesarias desde una perspectiva territorial.
8. Una **burocracia y una descoordinación administrativas** excesivas, una escasa aplicación de la Directiva de Servicios, una rigurosa aplicación de unas leyes no pensadas ni desarrolladas para las pequeñas y medianas empresas, una desmedida exigencia de autorizaciones administrativas para casi todo (sin criterios bien definidos para su concesión), y un escaso reconocimiento y apoyo público a los emprendedores y a la actividad empresarial, terminan de concretar el marco y las principales barreras que han dificultado y siguen dificultando un óptimo aprovechamiento de muchos de los recursos económicos presentes en el medio rural.
9. La explotación de los recursos económicos precisa además de los recursos humanos y financieros necesarios para ello. Por lo que se refiere a los humanos, la falta de **emprendedores** en el medio rural y la escasa atención de los emprendedores existentes en el medio urbano hacia lo rural, unidas a la escasez de población activa susceptible de ser empleada; sus limitadas formación, cualificación y experiencia; la inexistencia de trabajadores con determinadas cualificaciones; y la escasa atracción provocada por el medio rural en los habitantes del medio urbano, han sido igualmente factores determinantes de la actual situación.
10. Ciertamente el medio rural español ha sido históricamente un completo desconocido para una gran mayoría de los “emprendedores urbanos”. La existencia de abundantes oportunidades en “su” medio (más conocido y controlado); la falta de ordenación territorial (que ha ocultado y oculta la existencia de muchos recursos explotables); la abundancia de textos normativos y reguladores que dificultan o bloquean muchos aprovechamientos potenciales; el intrincado marco institucional que envuelve el territorio rural..., el desconocimiento, en suma, del territorio, sus recursos, las reglas que lo rigen y la forma de operar en él, han provocado una falsa percepción de que, aún en el supuesto de que se detectase una oportunidad, a un emprendedor exógeno le sería muy difícil si no imposible explotarla rentablemente

y conseguir los recursos humanos necesarios para ello...; teniendo además que competir con los emprendedores locales. El resultado final ha sido el desinterés de la mayoría de estos emprendedores hacia el medio rural.

11. Por lo que respecta a los **trabajadores**, las mayores oportunidades, los mayores salarios, la mayor dotación de servicios y calidad de vida, los han concentrado y retenido durante décadas en el medio urbano. Las circunstancias, sin embargo, han cambiado: el aumento del paro; la existencia de personas desempleadas de todas las categorías, cualificaciones y perfiles profesionales; la reducción de las oportunidades de negocio en el medio urbano; y una mejora significativa en la percepción del mundo rural por parte de la sociedad, hace que en los momentos actuales los recursos humanos hayan dejado de ser uno de los principales problemas para diversificar y dinamizar la economía rural.
12. El medio rural presenta hoy más oportunidades y menos problemas que nunca, y es factible (y necesario) inducir a los emprendedores y a los trabajadores a volver la vista hacia ese inmenso territorio. En alguna medida, a pesar de la situación económica o tal vez como consecuencia de ella, **este es el momento**. Frente a un medio urbano que parece no ser capaz de ofrecer suficientes oportunidades de negocio para los emprendedores (la competencia es brutal, cada vez hay más bienes y servicios "commoditizados" que se importan, encontrar nuevos bienes y servicios diferenciados y exclusivos que ofrecer al mercado es realmente difícil...), el medio rural se presenta hoy mucho más próximo y cercano (la mejora de los últimos años en servicios e infraestructuras ha sido formidable), con una considerable variedad de recursos económicos y de potenciales oportunidades de negocio, y con una de las barreras más insalvables del pasado (la existencia de mano de obra dispuesta a irse a trabajar al medio rural) más superable que nunca.
13. Con el fin de promover la participación de emprendedores exógenos en la creación de empleo rural, la administración debería:
 - Evidenciar y publicitar la existencia de unos recursos (tanto físicos y materiales como humanos) susceptibles de ser explotados de manera rentable.
 - Convencer a los potenciales emprendedores de que, aunque existan barreras que han dificultado el aprovechamiento de las oportunidades, estas son hoy más fáciles de superar, y se cuenta para ello con el apoyo firme y decidido de las administraciones.
 - Promover e inducir el inicio de un proceso de búsqueda activa de nuevas oportunidades en el medio rural por parte de los emprendedores urbanos.
 - Apoyar cualquier iniciativa seria y responsable.
14. Por lo que se refiere a la **financiación** de las actuaciones, es necesaria una mejor gestión (que no incremento) de los fondos públicos y ayudas disponibles, sin olvidar que algunas de las medidas tienen ya previstas asignaciones presupuestarias, y que el afloramiento esperado de puestos de trabajo de la economía sumergida generaría considerables ingresos para la Hacienda Pública, al igual que lo haría la creación de empleo (que también supondría considerables ahorros) y el aumento de la actividad económica. Además, los procesos de desplazamiento fiscal propuestos, la fiscalización de las prácticas y actividades destructivas para el medio ambiente, y la puesta en marcha de sistemas de Pago por Servicios Ambientales y/o tasas

(como la tasa de carbono o el canon energético), permitirían captar fondos adicionales para financiar las actuaciones.

15. Por lo que se refiere a las **medidas concretas** a aplicar, el estudio ha identificado una batería de “medidas generales” y un conjunto de “medidas específicas de apoyo a la actividad empresarial”, que si bien responden en muchos casos a problemas estructurales y/o complejos y no son implementables (en general) de forma inmediata, se han incluido porque responden a carencias que antes o después deberían ser subsanadas, porque su aplicación sería muy beneficiosa no solo para la economía rural sino para la de todo el país, y porque marcan las direcciones y los focos sobre los que se deben centrar las actuaciones de la administración.
16. En el ámbito administrativo/procedimental, **es de la máxima urgencia acometer el diseño y desarrollo de modelos integrales de Ordenación del Territorio** (que permita identificar y priorizar sus potencialidades para la creación de riqueza y empleo), **reducir la burocracia y las trabas administrativas y mejorar la coordinación entre las administraciones.**
17. Además, el estudio sugiere distintas **medidas para aplicar sobre los ámbitos de negocio y empleo considerados “clave”**. En relación con estos ámbitos, el proceso que llevó a su identificación (y a la identificación de las medidas a acometer sobre ellos) dio la máxima prioridad a aquellas actividades que:
 - requieren casi exclusivamente mano de obra,
 - pueden crear gran número de empleos y mayoritariamente en los colectivos más desfavorecidos (jóvenes y mujeres, con escasa cualificación),
 - se financian en gran medida con capital privado (aunque inicialmente las administraciones cofinancien en parte estas actividades, la inversión se recuperará en gran parte y el saldo final tenderá a 0),
 - se pueden poner en marcha de inmediato (si existe la voluntad política para ello),
 - generan un importante efecto multiplicador y tractor sobre otros sectores económicos,
 - son de aplicación general (su ámbito potencial de aplicación es todo el territorio rural),
 - presentan un elevado número de beneficios adicionales, tanto para el medio rural como para la economía del país.
18. Las medidas sugeridas, consideradas en su conjunto, diseñan un **escenario** en el que se abordan todos los ámbitos con capacidad para incidir de forma positiva en el desarrollo socioeconómico del medio rural en sus diversas vertientes (sectores primario, secundario y terciario; agricultura, ganadería, pesca, medio ambiente, energía y turismo; productos de primera y segunda transformación y servicios; territorios predominantemente rurales, rurales intermedios y predominantemente urbanos; producciones intensivas y extensivas; “commodities” y productos de marca...), y **todos los actores** (administraciones nacional, regionales y locales; organizaciones y asociaciones de ámbito público y privado; empresas públicas y privadas; universidades, escuelas de formación profesional y centros tecnológicos y de investigación; Red Rural Nacional y grupos de acción local; agencias de desarrollo regionales y locales; emprendedores, autónomos, trabajadores por cuenta propia y ajena, empleados del sector público...), y se hace sin pretender sustituir a otros programas, acciones o iniciativas en marcha, sino complementarse con ellas.

19. La puesta en marcha de las medidas precisa una **priorización** previa de las mismas, en base a unos **criterios** que han de ser definidos (inversión inicial requerida, coste total, facilidad de implementación, rapidez, producción de resultados a corto plazo...). Además, en función de la región o territorio de que se trate, los recursos presentes en dichas regiones determinarán en gran medida las iniciativas a implementar; y lo mismo ocurrirá si se quiere dar prioridad a determinados sectores o actividades. Y todo ello insistiendo una vez más en que las medidas concretas a aplicar en cada territorio deberían surgir del desarrollo previo de un modelo integral de ordenación territorial para él.
20. Por lo que se refiere al **ámbito de implantación**, exceptuando las medidas de aplicación "universal", la unidad de planificación base debe de ser el conjunto del territorio sobre el que se ubica de manera más o menos continua y más o menos uniforme, el bien o producto a explotar, y que en general coincidirá con las comarcas: la actuación debe hacerse a ese nivel, por encima de condicionantes administrativos o de otro tipo. Es evidente que no es posible articular una programación de desarrollo a escala local, pero la unidad provincial ciertamente resulta excesiva. Plausiblemente pueda ser de utilidad la zonificación realizada por las CC.AA. para la puesta en marcha de la Ley 45/2007, o alternatively la organización establecida para la aplicación del LEADER, aunque esta última carece de coherencia nacional. En cualquier caso, un programa de estas características deberá estar obligadamente imbricado dentro de las actuaciones territoriales que en materia de desarrollo rural ya se están desarrollando.
21. Bajo este planteamiento, y con criterio general, desde la AGE se debe definir un **"Marco Nacional" previo y unas reglas y principios comunes de obligado cumplimiento** para las CC.AA. y las corporaciones locales, que luego pueden ser perfeccionadas o ampliadas a nivel territorial. Parece razonable que, al igual que la Ley 45/2007, la **responsabilidad coordinadora** recaiga en una única unidad de la AGE, con suficiente capacidad administrativa, autonomía gestora, recursos coordinadores, y autoridad moral para ejercer esa función. La experiencia de la aplicación de la Ley 45/2007 es bastante ilustrativa a este respecto.
22. **Es fundamental en cualquier caso que la AGE utilice al máximo sus competencias y prerrogativas, y asuma la planificación, la coordinación general, la supervisión y el control de la ejecución de las iniciativas.** Máxime cuando la AGE participe en la implementación de las iniciativas. La experiencia igualmente de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural resalta como ello es posible y viable.
23. Por lo que se refiere a los agentes que deben participar en el proceso, la diversidad de las medidas y formas de implementación hace imposible una definición previa. La idea rectora sería proceder a determinar el **sistema de gestión/gobernanza**, los **agentes implicados** en el mismo, y sus **roles**, una vez seleccionada una medida. Evidentemente debe tratarse de un proceso abierto, participado, y basado en un adecuado balance entre la programación descendente y la planificación ascendente. En esencia se requiere la construcción de un modelo específico de gobernanza territorial.
24. Adicionalmente a las administraciones involucradas, y como regla general, deberán participar y se deberá intentar sacar el máximo partido posible de las **"redes organizativas" y sociales** preexistentes que tengan alguna vinculación con el territorio y/o sector y/o producto sobre los que se vaya a actuar (RRN y GAL; agencias de

desarrollo regionales y locales; organizaciones y asociaciones empresariales, de productores, etc.; empresas públicas...), bajo las premisas de que:

- Solo haya un responsable de cada tarea, y sea el más cualificado para ella.
- Todo el que participe aporte valor.
- Exista el mínimo número de niveles organizativos posibles, y la estructura de gobernanza sea lo más sencilla y clara posible.

25. Por lo que se refiere al inicio de la aplicación de las medidas, se han identificado **4 ámbitos prioritarios de creación de empleo** sobre los que se podría y debería comenzar a actuar de inmediato, aplicando las medidas que para ellos se juzguen más oportunas de entre las propuestas. Estos ámbitos son:

- a) La rehabilitación de viviendas en el medio rural**
- b) La rehabilitación energética**
- c) Los servicios a las personas**
- d) La utilización de la biomasa para la producción de energía**

26. La prioridad asignada a estos ámbitos obedece a que:

- a) Poseen un potencial de creación conjunto de centenares de miles de puestos de trabajo, concentrados en mujeres y jóvenes con escasa cualificación.
- b) Su ámbito de aplicación abarca prácticamente todo el territorio rural nacional.
- c) Actúan sobre los sectores en los que se localiza mayoritariamente la economía sumergida, incluyendo medidas específicas para su afloramiento.
- d) El coste mayoritario de las actuaciones inducidas por las medidas se financia con los ahorros de los ciudadanos.
- e) La aportación del Estado se acaba recuperando (al menos en una gran parte), y plausiblemente no supondría un coste adicional sobre el que ya se está desarrollando.
- f) Se pueden poner en marcha de inmediato.

27. El resto de ámbitos y medidas clave consideradas no son tan “generales” (se vinculan en cada caso a la existencia de determinados recursos en el territorio) ni de implementación tan rápida e inmediata, exigiendo mayores inversiones y un mayor apoyo financiero inicial (en general) por parte del sector público, siempre que no se instrumenten medidas “ad hoc” para ello (tasa de carbono, céntimo forestal, canon energético). Su implementación además es más compleja, dado que intervienen (o se ven afectadas) un mayor número de administraciones en su puesta en marcha, y la obtención de los resultados se alarga en el tiempo.

28. Con ellas se completan los resultados del presente trabajo dando respuesta al mandato recibido. Un trabajo que considerado en su conjunto, puede conformar, en opinión de sus autores, un **instrumento conceptual con una considerable capacidad para ayudar a incidir**, si se pone en marcha de forma coherente y coordinada, **en la vertebración del medio rural**. Desde luego, esa ha sido la intención al elaborarlo, contribuir a **desarrollar de manera equilibrada todas las áreas económicas de los territorios rurales, diversificar todo lo posible la economía rural, y crear el mayor número posible de empleos estables, sostenibles en el tiempo y de calidad, con la menor aportación posible de fondos por parte de las administraciones.**

9 Anexos

9.1. Anexo I: Caracterización del medio rural en cuanto a población y paro

Los datos de población activa y población desempleada obtenidos trimestralmente por la Encuesta de Población Activa (EPA) se ofrecen a nivel provincial como nivel máximo de desagregación. Debido a ello, con los datos existentes a disposición del público no es posible obtener una caracterización del empleo en el medio rural en términos de tasa de paro a nivel municipal.

Una posible alternativa para la caracterización del medio rural en términos de empleo puede desarrollarse a partir de la tipología regional empleada por la OCDE¹ que clasifica las provincias españolas según su ruralidad en predominantemente rurales, intermedias y predominantemente urbanas. Esta clasificación se realiza en dos fases:

1. Clasificación de los municipios en rurales si la densidad de población es inferior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado y en urbanos si superan dicha densidad poblacional.
2. Clasificación de las regiones (en este caso, provincias) según el porcentaje de población que vive en municipios rurales:
 - a) Si menos del 15% de la población vive en municipios rurales (de menos de 150 hab/km²), la provincia es calificada como predominantemente urbana.
 - b) Si la población que vive en municipios rurales está comprendida entre el 15% y el 50% de la población total, la provincia es calificada como intermedia.
 - c) Si más del 50% de la población vive en municipios rurales, la provincia es calificada como predominantemente rural.

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009) *OECD Rural Policy Reviews. Spain*.

El Cuadro 1 recoge la clasificación de las provincias españolas según esta tipología regional de la OCDE. Los criterios empleados para esta clasificación son sustancialmente diferentes a los empleados para calificar las zonas rurales del Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, tal y como aparecen en el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio. No obstante, pueden considerarse una aproximación válida para caracterizar de forma breve y rápida el medio rural español en términos de empleo.

Cuadro 1: Clasificación de las provincias de España según la tipología regional empleada por la OCDE.

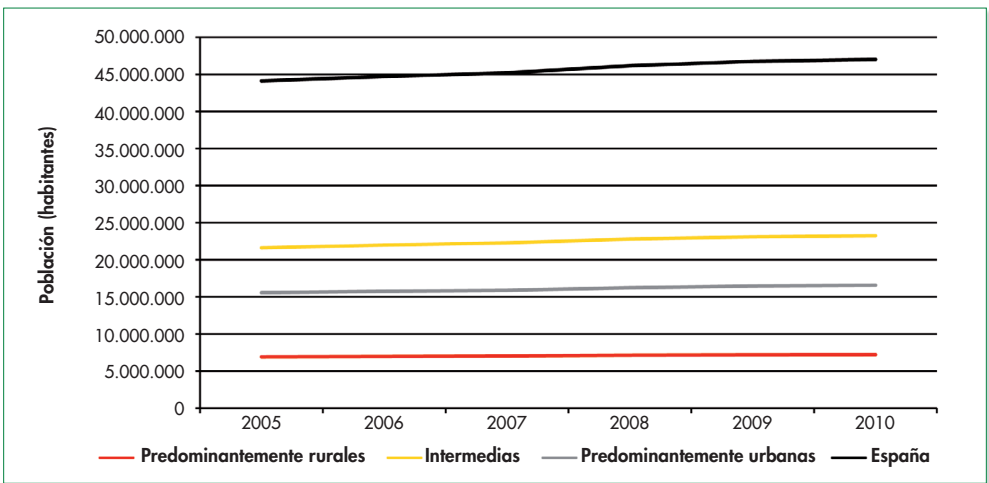
Provincias predominantemente rurales	Provincias intermedias	Provincias predominantemente urbanas
Albacete	Alicante	Barcelona
Ávila	Almería	Vizcaya
Badajoz	Álava	Guipúzcoa
Cáceres	Asturias	Madrid
Ciudad Real	Islas Baleares	Valencia
Córdoba	Burgos	Ceuta
Cuenca	Cádiz	Melilla
Granada	Cantabria	
Huesca	Castellón	
Jaén	La Coruña	
Lugo	Gerona	
Orense	Guadalajara	
Palencia	Huelva	
Segovia	León	
Soria	Lérida	
Teruel	Málaga	
Toledo	Murcia	
Zamora	Navarra	
	Las Palmas	
	Pontevedra	
	Rioja, La	
	Salamanca	
	Santa Cruz de Tenerife	
	Sevilla	
	Tarragona	
	Valladolid	
	Zaragoza	

Fuente: OECD (2009).

Población

El Gráfico 1 muestra la evolución de la población por tipología de las provincias españolas entre 2005 y 2010:

Gráfico 1: Evolución de población según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).



Fuente: Elaboración TRAGSA, a partir del Padrón municipal y OECD (2009).

La Tabla 1 recoge el porcentaje de crecimiento según la misma tipología regional de la OCDE, para el mismo periodo 2005 - 2010.

Tabla 1: Evolución de la población entre 2005 y 2010 y coeficiente de modificación de la misma según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).

Tipo de provincia	Población (2005)	Población (2010)	Δ población (%)
Predominantemente rurales	6.921.340	7.208.683	4,15%
Intermedias	21.614.412	23.243.770	7,54%
Predominantemente urbanas	15.572.778	16.568.578	6,39%
España	44.108.530	47.021.031	6,60%

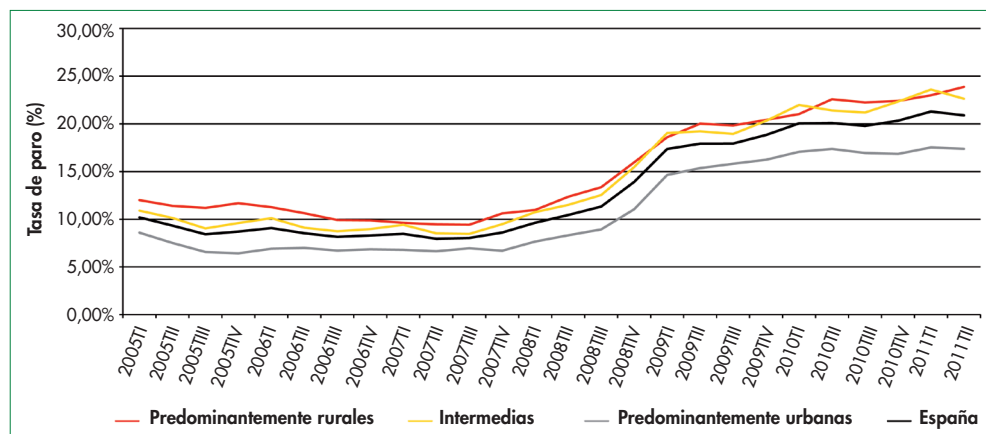
Fuente: Elaboración TRAGSA a partir de la Encuesta de Población Activa y OECD (2009).

Tal y como se puede apreciar, las provincias predominantemente rurales ganaron población de forma significativamente menor que la media nacional, mientras que las provincias intermedias ganaron población de forma significativamente mayor que la media nacional. De esta forma, puede concluirse que las provincias intermedias son poblacionalmente más dinámicas, incluso, que la media nacional.

Tasa de paro

El Gráfico 2 recoge los datos de evolución de la tasa de paro según la tipología regional empleada por la OCDE entre el primer trimestre de 2005 y el segundo trimestre de 2011.

Gráfico 2: Evolución de la tasa de paro según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).



Fuente: Elaboración TRAGSA a partir de la Encuesta de Población Activa y OECD (2009).

En este gráfico se aprecia que la tasa de paro en el medio rural es significativamente más elevada que la tasa de paro en el medio urbano, con unas diferencias que rondan entre el 3% y el 6%. Además, las provincias predominantemente rurales han tenido durante el período estudiado (2005-2011) normalmente una tasa de paro mayor que las intermedias. Por último, tanto las provincias predominantemente rurales como las intermedias tienen una tasa de paro superior a la media de España, mientras que las predominantemente urbanas han tenido a lo largo del período de estudio una tasa de paro inferior a la media española.

La Tabla 2 recoge la evolución relativa de la tasa de paro entre 2005 y 2011 según la clasificación de las provincias atendiendo a la tipología regional de la OCDE.

Tabla 2: Evolución de la tasa de paro entre 2005 y 2011 y coeficiente de modificación de la misma según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).

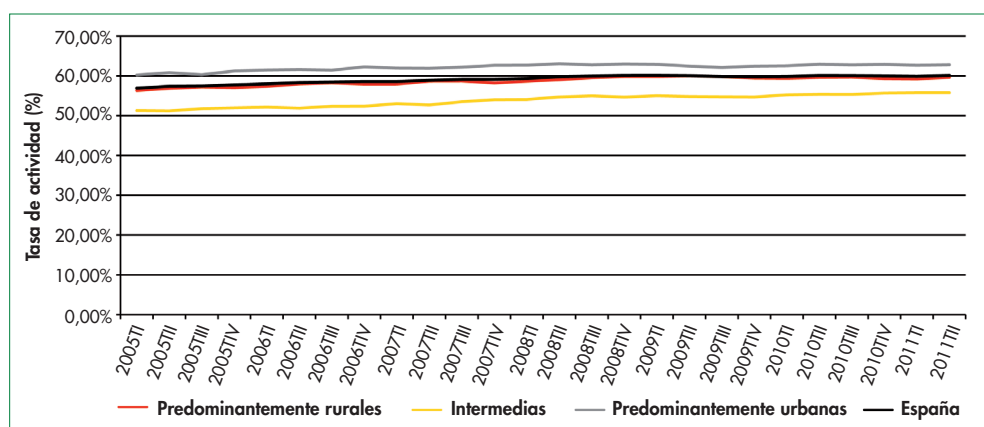
Tipo de provincia	Tasa de paro (%) 2005T1	Tasa de paro (%) 2011TII	Δ paro (%)
Predominantemente rurales	12,00%	23,88%	98,93%
Intermedias	10,90%	22,63%	107,56%
Predominantemente urbanas	8,59%	17,38%	102,27%
España	10,19%	20,89%	104,95%

Fuente: Elaboración TRAGSA a partir de la Encuesta de Población Activa y OECD (2009).

En este caso, la tasa de paro se incrementó menos que la media nacional en las provincias predominantemente rurales y predominantemente urbanas, con mayor diferencia en el caso de las provincias predominantemente rurales. En contra, la evolución de la tasa de paro entre 2005 y 2011 fue especialmente negativa en las provincias calificadas como intermedias.

Por su parte, el Gráfico 3 y la Tabla 3 realizan un análisis similar al anterior pero, en este caso, con la tasa de actividad (población activa entre población total en edad activa). Este análisis permitirá matizar la evolución de la tasa de paro, pues esta puede incrementarse por un aumento de la población parada o por un descenso de la población activa.

Gráfico 3: Evolución de la tasa de actividad según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).



Fuente: Elaboración TRAGSA a partir de la Encuesta de Población Activa y OECD (2009).

Tabla 3: Evolución de la tasa de actividad entre 2005 y 2011 y coeficiente de modificación de la misma según la ruralidad del territorio español, tal y como es definido en OECD (2009).

Tipo de provincia	Tasa de actividad (%) 2005I	Tasa de actividad (%) 2011II	Δ actividad (%)
Predominantemente rurales	56,32%	59,62%	5,86%
Intermedias	51,26%	55,74%	8,74%
Predominantemente urbanas	60,22%	62,77%	4,23%
España	56,90%	60,12%	5,66%

Fuente: Elaboración TRAGSA a partir de la Encuesta de Población Activa y OECD (2009).

El tipo de provincias que más aumentó su tasa de actividad fue la intermedia, que coincide con el tipo de provincias en el que más aumentó el paro. La tasa de actividad aumentó menos que la media nacional en las provincias predominantemente urbanas y significativamente más que la media nacional en las provincias intermedias.

9.2: Anexo II: Antecedentes y escenario actual del medio rural²

El “escenario” del empleo rural actual ha sido modelado por el devenir económico del medio rural, y especialmente por los hechos económicos más relevantes acontecidos en las últimas décadas, por la actuación de las administraciones en este periodo, y por los cambios y tendencias habidas en la sociedad respecto al medio rural.

A los fines del presente estudio, la revisión de los antecedentes de la situación económica actual se realiza con el objetivo fundamental de facilitar la detección de oportunidades potenciales de empleo y de barreras, circunstancias y condicionantes que impiden que esas oportunidades “cristalicen”. Por ello, la presente revisión no pretende tener el máximo rigor histórico ni ofrecer una total y absoluta exactitud y precisión en todo aquello que se afirma y comenta. Se trata de una revisión voluntariamente sesgada y subjetiva, que pone el foco en aquellos aspectos y circunstancias que, en opinión de los autores, son más relevantes para los fines buscados.

9.2.1. Principales hitos en el devenir económico del medio rural español

Si bien la situación actual de nuestro medio rural es consecuencia de una serie de procesos e interacciones complejos acontecidos a lo largo de muchos siglos, para una explicación razonable de la situación económica actual del medio rural probablemente baste con remontarse pocas décadas atrás, pues ha sido precisamente en los últimos años cuando han tenido lugar los hechos que han transformado más radical y definitivamente el mundo rural.

Así, durante la segunda mitad del Siglo XX España asistió a un éxodo masivo de población desde el medio rural hacia las ciudades, entendido políticamente como deseable y razonable. El medio rural no ofrecía entonces ni presente ni futuro para muchos de sus habitantes. No había trabajo, no había servicios, no había buenas comunicaciones, y la ciudad ofertaba, por contra, trabajos menos sacrificados y mejor remunerados, vinculados a los por aquel entonces pujantes sectores de la industria y la construcción. La construcción nacional se entendía que debía basarse en un proceso de industrialización apoyado en la concentración urbana. Los pueblos se veían como lugares de pobreza, falta de oportunidades y hambre.

Estas difíciles circunstancias, unidas a una considerable preocupación por la seguridad alimentaria, indujo a las autoridades a abordar un intenso proceso de reformas en la agricultura española (entre las que destacaron los programas de concentración parcelaria y los planes de regadío), que dará como resultado que, en tan solo 25 años

² **N. del A.:** El presente anexo pretende exponer los principales hitos, hechos y circunstancias que han determinado (y condicionado) la evolución reciente del medio rural español, desde la perspectiva de la generación de oportunidades de empleo y de barreras a las mismas. Trata por tanto de identificar las causas que han dado lugar a la situación en la que hoy se encuentra la economía y el empleo rural, y los factores que actualmente caracterizan esa situación. No se trata de ofrecer una lección precisa y rigurosa de historia económica rural, sino de identificar y compendiar los hechos que, en opinión de los autores, constituyen las claves que deben constituir el punto de partida para el presente trabajo.

(entre 1950 y 1975), la agricultura española experimente la evolución que en el resto de Europa se habría producido a lo largo de 250 años³.

En paralelo, sin embargo, se evidenciará una paulatina desvinculación entre la evolución de las políticas agrarias, y la evolución de las políticas territoriales rurales, porque independientemente y a pesar de la evidente mejora progresiva de la capacidad y la producción agraria, la población rural continuaba menguando, y la desvertebración territorial y la migración proseguía. Las ciudades crecían y se desarrollaban a expensas del territorio rural, cuyos pueblos perdían no solo el tren del progreso sino también sus mejores activos, quedando muchos de ellos sentenciados definitivamente al perder la capacidad de relevo generacional.

Desde la perspectiva que empezaba a imponerse, el denominado “campo” era visto como un espacio residual de un colectivo menguante de agricultores y ganaderos, y una fuente de las materias primas necesarias para abastecer las demandas de la construcción y la industria del medio urbano. En esencia, un espacio de aprovisionamiento para las ciudades⁴.

Durante décadas la sostenibilidad como concepto solo existirá en las cabezas de unos pocos, y el medio urbano crecerá y progresará de manera absolutamente desenfrenada e insostenible, y a expensas, en gran medida, del espacio rural.

La democratización impulsada con la Constitución de 1978, y el amplio proceso de descentralización política y administrativa asociado, marcarán definitivamente un nuevo dinamismo del medio rural español. Ambos procesos potenciarán el ámbito regional en lo relacionado con las políticas de desarrollo y de matriz territorial y, además, extenderán a nivel local importantes servicios públicos, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de la población residente en las comunidades rurales. Se vive el inicio de un proceso de reconocimiento social⁵.

La transferencia de recursos derivados de las diversas prestaciones sociales del Estado de bienestar (pensiones, subsidios, ayudas asistenciales...) supondrá una importante fuente de renta para la población de los territorios rurales, aunque tendrá también consecuencias negativas al inculcar, en algunos grupos, ciertos elementos de pasividad que frenarán el desarrollo de iniciativas emprendedoras⁶.

Las políticas públicas (centros de salud, centros de atención a las personas mayores, servicios sociales...) supondrán igualmente nuevas oportunidades de empleo en el ámbito local, y se convertirán en vías clave para la inserción social y económica de algunos grupos tradicionalmente excluidos de la actividad laboral⁷.

Todo ese proceso propiciará el acceso de determinados colectivos (sobre todo, las mujeres) a nuevos yacimientos de empleo, gracias a las mejoras en el transporte y a la mayor

³ Informe del Grupo de Trabajo del Instituto de la Ingeniería de España “Reflexiones sobre la Ingeniería Española y el Modelo de Crecimiento: Líneas Estratégicas en el Sector Forestal”, de la Asociación de Ingenieros de Montes.

⁴ Interpretación que, por otra parte, aún se produce en el subconsciente urbano en donde la conciencia ambiental y el concepto de sostenibilidad no parece asociarse a la configuración de retornos que pongan en valor la totalidad de las externalidades positivas, de toda índole, que el medio rural proporciona al medio urbano.

⁵ Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

movilidad y disponibilidad de tiempo libre. Todo ello en el marco de un significativo proceso de cambio cultural en el ámbito familiar, especialmente en lo que se refiere al rol de la mujer, a su autonomía personal y a su relación con el mundo del trabajo⁸.

En 1985 España se incorporará a la Comunidad Económica Europea y transfiere las decisiones básicas de la política agrícola y alimentaria a la Unión Europea. Participar en dicho mercado incrementará nuestra seguridad, pondrá a nuestra disposición un volumen muy notable de fondos comunitarios (destinados a la modernización de los sectores más productivos y a la reconversión o cierre de los menos eficientes), y abrirá los mercados europeos a nuestros productos. Pero también coarta la toma de decisiones vinculadas con la defensa de determinadas producciones y necesidades locales, y España se ve obligada a sacrificar determinados sectores, en aras de una mayor seguridad global y de menores precios de abastecimiento⁹.

El primer enfoque productivista de la Política Agraria Europea, unido a su apuesta por determinadas producciones en lugar de otras y a la falta de modernización y productividad de gran parte de las explotaciones agropecuarias españolas, forzará el cierre de muchas explotaciones y una nueva ola de transferencia de activos poblacionales a las ciudades. La evolución de la participación de la agricultura y la ganadería en el PIB Nacional, independientemente de la apuesta por la intensificación de la producción, y las mejoras de la productividad en las explotaciones supervivientes producidas por el progreso industrial y tecnológico (con la consecuente mecanización de las tareas agrícolas y ganaderas), sufre una evolución demoledora tanto en cifras porcentuales como en empleo. Así, la contribución de la agricultura al PIB nacional caerá del 30% en 1950 al 2,5% en 2009, y el empleo agrario lo hará desde los 5.300.000 trabajadores a menos de 800.000¹⁰, con una proyección a la baja que aún no se ha estabilizado. Sin embargo, en términos absolutos la producción aumentará considerablemente, y se fortalecerá un sector agroindustrial de indudable peso en la economía nacional.

Mientras todo esto ocurría en la agricultura y la ganadería, en el ámbito forestal las cosas eran diferentes. Excepción hecha de los montes públicos¹¹, se mantenía y se mantiene en España un enorme minifundismo que, unido a una estructura de la propiedad "compleja" (derivada en parte de las políticas desamortizadoras del siglo XIX), dificultaban seriamente la aplicación de una gestión forestal cuya orientación prioritaria era la silvopastoral, para la generación de pastos y leña (o carbón forestal).

Y aunque es cierto que desde los años cincuenta se había iniciado una significativa actividad forestal industrial privada con destino a la producción de papel y tableros, que permitirá implantar una gestión activa sobre aproximadamente 1 millón de hectáreas, y los servicios públicos avanzarán en la implantación de la gestión en montes públicos, consolidando figuras de gestión forestal en unos 2 millones de hectáreas, el balance global suponía que, en el momento de nuestra incorporación a la Unión Europea poco más del 10% de la superficie forestal estaba siendo gestionado. Del orden de 17 millones de hectáreas

⁸ *Ibidem*.

⁹ Informe del Grupo de Trabajo del Instituto de la Ingeniería de España citado.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Básicamente los montes de utilidad pública y propiedad municipal.

apenas eran explotadas ni aprovechadas (2 millones de hectáreas de titularidad desconocida por procesos de herencia no registrados, y 15 millones de hectáreas de propiedad particular familiar). Una situación que en los últimos lustros no solo se ha mantenido, sino que ha aumentado como consecuencia de un notable proceso de reforestación natural.

En el momento de nuestra incorporación al Mercado Común Europeo, este no contaba con una política común en materia forestal. Esta situación prácticamente se mantiene. El siglo XX finalizará sin una política forestal europea propia¹². Paradójicamente, han sido los años en que en mayor medida ha aumentado la superficie forestal y el volumen de madera en nuestro país, que probablemente se encuentre ahora en máximos nunca conocidos en el periodo histórico.

Probablemente en el origen de este proceso silente esté la intensificación del modelo ganadero a partir de 1985, que supondrá la reducción de la carga ganadera que soportaban los montes. Ello, unido al abandono agrícola de muchos terrenos marginales y a la reducción drástica de extracción de leñas para combustible y calefacción, posibilitará el inicio de una sorprendente regeneración de los montes españoles, que ganarán 7 millones de hectáreas forestales en 35 años, a la par que asistirán a un considerable incremento en el número e intensidad de los incendios forestales¹³.

En las últimas décadas del pasado siglo, la preocupación ocasionada por los incendios forestales, por la degradación y deterioro medioambiental que se estaba produciendo en el medio rural a consecuencia del “boom” urbanístico e industrial, y por la transformación de usos territoriales (provocados no solo por la afectación directa del territorio, sino también por la extracción descontrolada de las materias primas, la necesidad de desarrollar complejas –y en muchos casos altamente contaminantes– infraestructuras de producción y distribución de agua y energía, y la producción de una cada vez mayor cantidad de residuos y vertidos sin control) irá “in crescendo”. Los políticos y técnicos más preocupados por el medio ambiente propiciarán un progresivo reconocimiento por las administraciones de la necesidad de dotarse de un marco normativo y legal que ponga freno a la dinámica, y que permita preservar eficazmente el medio ambiente y los recursos naturales más valiosos.

Desde el punto de vista industrial, el medio rural (sobre todo el más alejado de los grandes polos industriales y de las ciudades) continuará con un nivel de industrialización precaria vinculada fundamentalmente al 1º sector (agroalimentación –de primera y segunda transformación–, sector extractivo minero-metalúrgico –afectado de una grave crisis y en proceso de reconversión–, y extracción de materias primas y materiales para la construcción y la industria).

¹² Únicamente se confeccionaron sucesivas medidas estructurales de carácter marginal como apoyo al desarrollo de áreas de montaña, acciones forestales coyunturales desde el enfoque agrario, combinaciones de normativas aisladas y dispersas, medidas ambientales de acompañamiento para la reforma de los mercados agrícolas, o bien complementos de políticas medioambientales. En definitiva, en lo forestal, y probablemente desde la desaparición del Patrimonio Forestal del Estado, España no ha tenido una política propia; no ha articulado, más allá del papel, una verdadera estrategia dirigida al ámbito forestal; todas las iniciativas desarrolladas no han tenido ninguna vinculación territorial como para materializarse, y en la práctica lo único realizado han sido medidas y acciones residuales de otras políticas sectoriales, principalmente la agrícola.

¹³ No pocos autores consideran que este proceso, de no ser objeto de una adecuada, activa y muy intensa política de gestión y manejo (son masas muy jóvenes, muy poco estructuradas, y explosivas en su organización como consecuencia de un cambio sustancial en la presión de uso que han sufrido a lo largo de milenios), provocará “colateralmente” una explosión en el número e intensidad de los incendios forestales, así como en la proliferación de plagas y enfermedades forestales.

De todos estos sectores, el más relevante a efectos de creación de empleo será el agroalimentario¹⁴. Un sector que manifiesta, además, una enorme influencia en los ámbitos rurales próximos a su emplazamiento. El desarrollo de la industria agroalimentaria en determinadas comarcas y regiones españolas dará lugar a verdaderos “casos de éxito”, generando desarrollos económicos y creación de empleo sin parangón. Merece reseñarse el caso del sector hortofrutícola valenciano, el sector vitivinícola riojano o de las tierras del Duero, la industria alimentaria y de los vinos y cavas catalanes, los cultivos en invernaderos en Almería, o el sector del aceite en Jaén, por poner solo algunos ejemplos.

Algunos de estos éxitos vendrán propiciados por la proliferación de movimientos cooperativistas y asociacionistas, tendentes a fortalecer la capacidad de gestión y de acceso a los mercados de infinidad de pequeños productores e industrias, haciéndolos más competitivos. No obstante sus notables éxitos, muchas de estas cooperativas y asociaciones manifestarán sin embargo importantes carencias y deficiencias en su gestión, y acabarán fracasando. En cualquier caso, su impulso inicial se ve frenado por las dificultades de lograr una adecuada integración.

Asimismo, en la industria se desencadenará un importante proceso de búsqueda de diferenciación, que se traducirá en la proliferación de “Denominaciones de Origen Protegida”, “Indicaciones Geográficas Protegidas”. Este hecho, en principio favorable en tanto supone poner en valor producciones locales, complicará sin embargo enormemente la comunicación de la marca, el acceso a los mercados, el darse a conocer, y el logro de la aceptación y reconocimiento por parte de los consumidores.

Y mientras todo esto sucedía, hará su aparición en escena el turismo. España vivirá en las últimas décadas del siglo XX un verdadero “boom”. Iniciado con el turismo de “sol y playa” internacional, también los españoles a medida que mejoran las expectativas económicas (sobre todo los residentes en los núcleos urbanos) se sumarán a esta “moda” del viaje por placer y no por trabajo, y descubrirán que toda España (y no solo las playas del litoral) es “bonita”. Se asume que ese atractivo podía ser explotado y convertirse en una fuente importantísima de recursos económicos, ofreciendo no solo para las localidades ubicadas en el litoral, sino también para nuestros pueblos y comarcas rurales, nuevas fuentes de ingresos y desarrollo.

A lo largo de las últimas décadas España asistirá a un colosal desarrollo primero de la oferta hotelera y de restauración (vinculada esta última con el valioso activo que es nuestra gastronomía), y posteriormente de las casas y alojamientos rurales y de empresas pertenecientes al sector de los servicios turísticos. Como contrapartida, el “boom” inmobiliario generado en nuestras costas inducirá una urbanización masiva y totalmente desordenada de los territorios costeros, favorecida por la falta de control y la ausencia de instrumentos de planificación y ordenación territorial, propiciando una burbuja inmobiliaria de cuyas consecuencias y efectos todavía tenemos mucho que arrepentirnos.

Finalmente, los últimos años traerán a España otro “boom”, el de las energías renovables, que sembrará nuestros campos y montes de aerogeneradores y huertos solares/fotovoltaicos, y que contribuirá de manera muy importante a la diversificación y desarrollo económico de las economías rurales.

¹⁴ Hasta el punto de que acabará convirtiéndose en el mayor sector industrial de nuestro país a día de hoy.

Desde nuestra incorporación a la Unión Europea y hasta hoy, y en paralelo a los procesos citados, España recibirá un considerable montante de fondos europeos¹⁵, que permitirán acometer importantes inversiones para la dotación y mejora de las infraestructuras públicas (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, hospitales, redes de abastecimiento de agua, energía eléctrica, teléfono, banda ancha...) y sistemas de previsión y prestación sociales.

Complementariamente a ella, desde la AGE y las CC.AA. se promoverán planes de desarrollo de infraestructuras, obras y servicios en el medio rural que, si bien generarán un importante número de jornales (y no puestos reales y estables de empleo), serán "vendidos" por los correspondientes gobiernos como "Programas de Desarrollo Rural". La contrapartida a estas actuaciones será la realización de abundantes sobre-inversiones y de aplicaciones de fondos poco apropiadas, como consecuencia de la falta de planificación y de unos criterios clave de priorización de las inversiones, y de una buena coordinación administrativa.

El medio rural será también objeto de otros programas y planes de empleo rural, de los que el más relevante será el "Plan de Empleo Rural" (PER), subsidio agrario creado por el Gobierno de España en 1984 y aplicado en las zonas rurales de Andalucía y Extremadura. El PER daba derecho a los perceptores a cobrar seis meses de subsidio por haber trabajado en el campo al menos 35 jornadas, siempre que se cumplieran ciertas condiciones en función de la edad, situación familiar e ingresos mínimos. En diciembre de 1996 pasó a denominarse Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios (AEPSA), reduciéndose el número de jornadas de trabajo exigidas para cubrir el subsidio a 20, y pasando a aplicarse a más comunidades autónomas, aunque Andalucía y Extremadura copan el 86,5% de las ayudas¹⁶.

El PER será polémico desde su creación: sus defensores argumentan que contribuye a mejorar las condiciones de vida en el medio rural y a evitar un éxodo de población de este a las ciudades; sus detractores argumentan que evita un verdadero desarrollo de los pueblos y que lleva aparejado diversos tipos de fraude (trabajadores que declaran peonadas falsas para alcanzar el subsidio, o que continúan trabajando ilegalmente mientras lo reciben) y genera un voto cautivo. De cualquier manera, lo que sí es evidente es que, al no incluirse en las estadísticas los perceptores del PER (o actual AEPSA) como parados del sistema general, este tipo de medidas introducen sesgos en dichas estadísticas, distorsionando la verdadera realidad del empleo en el medio rural.

Las ayudas aportadas al medio rural tienden, no obstante, a ser sobrevaloradas, existiendo la tendencia a considerar, por ejemplo, que el sector de la agricultura ha sido comparativamente mucho más "subsidiado" que cualquier otro. Algunos estudios recientes parecen demostrar que no es así: mientras en 2008 se destinaron a la PAC 5.100 millones de Euros, las ayudas recibidas por otros sectores no fueron menores, pues la banca recibió 50.000 millones de Euros¹⁷ y el sector del automóvil 5.200 millones¹⁸, por poner dos ejemplos.

¹⁵ En saldo neto positivo en relación con nuestras aportaciones hasta estos momentos.

¹⁶ <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/359663/02/08/Andalucia-y-Extremadura-copan-el-865-de-los-fondos-AEPSA-para-2008.html>

¹⁷ <http://www.eleconomista.es/espana/noticias/790446/10/08/Zapatero-anuncia-la-creacion-de-un-fondo-de-30000-millones-para-financiar-empresas.html>

¹⁸ <http://es.finance.yahoo.com/noticias/espaa-cuarto-pas-del-mundo-con-ms-ayudas-gubernamentales-al-automovil-segn-deloitte-europaprb396be09613.html?x=0>

Esta pincelada general no sería completa si no contempla el hecho de la inmigración. A partir de mediados de los años 90, la inmigración en España experimentará un desarrollo espectacular (pasará de cerca de 1 millón de personas¹⁹ a 6,7 millones a primeros de enero de 2011²⁰) y hará crecer la población del país entre 1998 y 2005 en más de 4 millones de habitantes. Si bien el sector que más inmigrantes acaparará será el de los servicios²¹, seguido del de la construcción²², el medio rural español no permanecerá ajeno a este fenómeno, ocupando al 8% del total de inmigrantes en 2005.

Aparte de un rejuvenecimiento evidente de la población²³, de haber repercutido favorablemente en el total de afiliaciones a la Seguridad Social²⁴, de haber contribuido significativamente al crecimiento del PIB, y de haber comportado un incremento de la recaudación asociada a la imposición del trabajo (principalmente por la vía de las cotizaciones sociales), el bajo porcentaje de su población dependiente (de menos de 15 años y de más de 65 años, que es del 18,98% para el colectivo extranjero pero del 30,83% para la población general) ha provocado que hayan aportado de manera neta a la caja del Estado más que la población nacional. Además, la población inmigrante ha frenado (e incluso revertido en algunos lugares) el proceso de despoblamiento del medio rural, fijando nueva población (y más joven) al medio.

Como consecuencia de los hechos y acontecimientos que se acaban de describir, el medio rural español experimentará en las últimas décadas una mejora espectacular del nivel de vida, financiado y soportado en su mayor parte por las administraciones, y apoyado en una potente política de apoyos y subvenciones. La desgracia para el campo español será, sin embargo, que el empleo perdido en la agricultura (pérdida que en parte inevitablemente debía producirse como resultado de la tecnificación y la intensificación necesaria para mantener un escenario de rentabilidad y competencia, así como del desarrollo económico y la plena incorporación a un mercado agrario único europeo), apenas transferirá empleo a otras actividades económicas en el medio rural, sino al empleo urbano. No se ha logrado reasignar a otras actividades rurales a gran parte de los excedentes activos de la agricultura en el medio rural y, en particular, no se ha logrado reasignar a aquellos con mayor grado de formación y con más capacidad para generar nueva actividad. Las políticas de desarrollo de los últimos 50 años han estado focalizadas hacia el medio urbano y ciertamente han conseguido el despegue económico del país, pero apenas han tenido sensibilidad especial para lo que estaba ocurriendo en el medio rural.

Las ayudas recibidas manifestarán además un efecto colateral pernicioso. Y es su capacidad para, hasta cierto punto, terminar haciendo a este medio cautivo y tremendamente

¹⁹ Aproximadamente el 2,5% de la población total.

²⁰ Aproximadamente el 14,1% de la población total.

²¹ El 59% de los inmigrantes en 2005, fundamentalmente en los ámbitos de hostelería y empleadas de hogar.

²² El 21% en 2005.

²³ La mayoría de la población inmigrante viene a España buscando un puesto de trabajo, de ahí que el 51,91% de los extranjeros residentes en España (frente a un 32,66% del conjunto de la población) tengan entre 20 y 39 años y que el 30,19% de los extranjeros tengan entre 25 y 34 años (frente a un 17,44% del conjunto de la población).

²⁴ Cerca de un 45% de las altas registradas entre 2001 y 2005 correspondieron a trabajadores foráneos.

dependiente de las subvenciones. La consecuencia es un retraimiento de la actividad de los emprendedores, y la falta de estímulos reales para la innovación. La modernización y mejora sustancial de la productividad de determinados sectores, y la reconversión de otros, incrementarán las cifras de no ocupados sin alcanzar el objetivo necesario y complementario de promover una diversificación económica real y suficiente para absorber estos activos, que emigrarán a sectores externos, acentuando la descapitalización del medio rural, impidiendo la construcción de nueva economía, y cerrando un círculo vicioso de imposibilidad de vida. El siguiente paso será incluso la capacidad de manejar la nueva agricultura desde la distancia de las capitales, bien mediante empresas de servicios o bien mediante una ocupación cada vez más parcial. El resultado aparente de un espacio rural que sigue estando ocupado agrícolamente es la realidad de un territorio que se desvertebra y vacía. Tampoco se potenciará y fortalecerá suficientemente al sector privado para que, una vez finalizado el ciclo de ayudas o alternativamente a su presencia, este sector pueda sustituir al sector público como motor económico del medio rural sin necesidad de nuevos aportes públicos, y permitir a la administración pública pasar a jugar un papel secundario y más centrado en la ordenación general, la tutela de los bienes públicos, la protección colectiva, y los servicios sociales.

Con todo, la evolución y mejora en dotaciones, infraestructuras y calidad de vida del medio rural será innegable, si bien sorprendentemente (y hasta cierto punto, de manera incomprensible) un gran porcentaje de la población urbana no es en absoluto consciente a día de hoy de los cambios producidos y las mejoras conseguidas. Hoy muchos siguen considerando la vida en las ciudades como de una calidad muy superior a la que puede ofrecer el medio rural; y esto cuando se da la paradoja, aparentemente y a falta de cifras oficiales, de que muchos de nuestros territorios rurales están resistiendo la crisis mejor que muchas áreas urbanas.

Esta percepción infundada y errónea del medio rural, y de sus capacidades y sus posibilidades, constituye sin duda un serio hándicap que debe ser combatido sin contemplaciones, si se quiere desarrollar la economía y el empleo privados en el medio rural. Por encima de cualquier medida, el medio rural debe ser visualizado como un lugar atractivo, viable y de futuro, y reconocer que la calidad de vida en él es cada vez mayor.

9.2.2. La actuación de las administraciones públicas en este periodo

Si bien en el apartado anterior ya se han hecho referencias al papel y las actuaciones de las distintas administraciones en el medio rural en el periodo estudiado, no está de más consignar que, paralelamente a la evolución descrita, y en gran medida como consecuencia de los hechos acaecidos, las administraciones públicas han realizado en las últimas décadas un profuso y amplio trabajo normativo, regulador y administrativo, centrado fundamentalmente en:

- Promulgar y aplicar leyes, estrategias y planes para regular y controlar los usos y aprovechamientos tradicionales y los recursos claves del medio: suelo, agua, montes...
- Promulgar y aplicar leyes, estrategias y planes para regular y controlar los usos y aprovechamientos emergentes del medio (energías renovables, uso público, turismo...), así como la preservación de la fauna, la flora y los espacios naturales de mayor valor.

- Promulgar y aplicar leyes para evaluar y reparar los daños producidos al medio, reducir la contaminación y manejar y gestionar mejor los residuos.
- Trasponer y aplicar las normas y directivas europeas.
- Apoyar a los sectores en crisis y necesitados de modernización y/o reconversión, no solo financieramente (complementando las ayudas provenientes de la Unión Europea) sino también de forma activa.
- Desarrollar leyes, estrategias y planes de acción sectorializados de ámbito general²⁵.
- Invertir en formación, descentralizando de manera muy importante la formación universitaria, y dotando gran cantidad de fondos a la formación y/o reconversión de trabajadores de menor cualificación, con mayores dificultades de incorporación al mundo laboral (mujeres, jóvenes sin estudios, mayores de 45 años...).

Además, la creación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y el traspaso de competencias desde la Administración General del Estado (AGE) a estas, propiciarán la multiplicación de los textos normativos y legales y de las regulaciones existentes, y dificultará la coordinación administrativa. Además, sobre la normativa y principios de base establecidos por la AGE, las CC.AA., con competencias plenas en la gestión del territorio, realizarán ulteriores desarrollos y ampliaciones apoyando y priorizando aquellos ámbitos y materias que consideran prioritarios en sus territorios, y que no siempre serán coincidentes entre las distintas CC.AA. Ello se traducirá en muchas ocasiones en “orientaciones” dispares entre territorios limítrofes y con similares vocaciones, derivadas de la ausencia de una ordenación territorial que identifique claramente esas vocaciones (y programe su desarrollo de acuerdo con ellas y con base territorial), y de las prioridades asignadas por los respectivos gobiernos de las CC.AA. a dichos territorios.

Adicionalmente, la dificultad de actuar en los territorios (derivada en gran parte de la ausencia de una ordenación territorial), provocará que gran parte de las ayudas e inversiones correspondientes al medio rural se acaben yendo a las ciudades, aumentando más si cabe las diferencias entre el medio rural y el medio urbano, y convirtiendo a algunas ciudades en verdaderos “polos de poder” con capacidad para competir en práctica igualdad de condiciones con las CC.AA. Y mientras, las administraciones locales se enfrentarán a serios problemas de falta de población²⁶, de financiación²⁷, y de capacidad de ejecución²⁸.

Solo muy recientemente empezará a hablarse y a legislarse sobre el territorio y el desarrollo rural integral, entendido desde una visión holística, teleológica e integradora, diversificada y sostenible. Se trata de una iniciativa comunitaria y un cuerpo legal que apenas ha tenido tiempo de dar frutos, y en las que es necesario incorporar nuevas perspectivas, a la vista del escenario económico, si se quiere consolidarlo como marco de referencia.

²⁵ Si bien en muchos casos insuficientemente desarrollados y con escasa aplicación práctica, y con muy serias deficiencias en cuanto al desarrollo real de los instrumentos de ordenación y planificación en ellos recogidos.

²⁶ Si bien entre 2000 y 2009 la población de los municipios de menos de 2000 habitantes se incrementó de media en un 9%, aunque por ejemplo en Castilla y León se redujo en un 4%.

²⁷ Con una necesidad imperiosa de reforma de la Ley de Haciendas Locales que no termina de llegar.

²⁸ Los municipios de pequeño tamaño no poseen los recursos y la capacidad técnica necesarios para su desarrollo.

9.2.3. La iniciativa LEADER

A principios de los años 90, se crea la Iniciativa Comunitaria “Liasions Entre Activités de Development de l’Economie Rural” (LEADER), como programa piloto y de carácter experimental destinado al ámbito rural y diseñado con el objetivo principal de diversificación de la economía de las zonas rurales, mejora de la calidad de vida de sus personas y lucha contra el despoblamiento.

Desde su formulación, y a través de los diferentes escenarios de programación en que se ha desarrollado, el LEADER ha tratado de impulsar un proceso de revitalización económica y social de las zonas rurales, promoviendo el desarrollo endógeno de las mismas, como complemento y en perfecta integración con las restantes intervenciones realizadas en ellas por las administraciones públicas.

Su peculiaridad deriva del carácter endógeno del proceso, que se traduce, por una parte, en la incorporación a las tareas del desarrollo de sus territorios de los agentes socioeconómicos locales, a través de los llamados GAL (Grupos de Acción Local, conceptualmente escenarios de puesta en común y acuerdo para la sociedad civil organizada), y, por otra, en la explotación sostenible de todos los recursos existentes en el medio, cualquiera que sea su naturaleza, mediante la ejecución de proyectos por iniciativa de diferentes emprendedores.

Los objetivos fundamentales son:

- La activación y diversificación de la economía.
- La creación de empleo.
- La mejora de la calidad de vida.
- La conservación y utilización racional del patrimonio natural y cultural.
- La mejora de los servicios y
- La ampliación de oportunidades en el ámbito rural, especialmente para los jóvenes y las mujeres.

En definitiva, se trata de utilizar todas las capacidades humanas y materiales de la zona para impulsar un dinamismo que favorezca el progreso sostenido y el bienestar de la población rural.

Tras más de 20 años de vida y perfeccionamiento, LEADER ha dejado de ser una Iniciativa Comunitaria para convertirse en el presente periodo de programación en un eje metodológico y transversal de ejecución de medidas adoptadas en los otros tres ejes temáticos del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Todo parece indicar que en futuros periodos de programación comunitaria esta situación se va a mantener o incluso se va a ver reforzada.

Tras el cambio, y sobre la apuesta comunitaria para una mayor autonomía de los Estados miembros para diseñar la política de desarrollo rural a través de un enfoque integrador de las dimensiones agrícola, territorial y ambiental, en España la programación, basada en Programas de Desarrollo Rural (PDR) impulsados desde las CC.AA. y con una discreta capacidad de intervención coordinadora por parte de la AGE, han dado una singular prioridad a la modernización y competitividad agrícola (52% del total de fondos públicos), y dedicado el 10,3% a PDR (en los que se incluye el apoyo a la creación y consolidación de nuevas empresas en otros sectores de actividad).

En concreto, las actuaciones que se engloban dentro de las medidas económicas de diversificación (principalmente dirigidas al apoyo de microempresas y en otros sectores como el turismo), han recibido de media de los PDR autonómicos el 1,2% del total de sus fondos públicos (frente a la media europea de 4,8%), existiendo seis Comunidades Autónomas (Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Valencia y Baleares) que no incluyeron medidas de esta sección en sus respectivos PDR²⁹.

Este limitado alcance de las políticas transversales de diversificación económica en el ámbito de la aplicación en nuestro país de la política de desarrollo rural está en la raíz del peso que en la aplicación de la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, en tanto que política nacional complementaria y de la que a continuación se hablará, se está tratando de dar.

La realidad es que todo indica que han sido relativamente escasos, del total de los posibles, los fondos públicos que se han dedicado a medidas económicas de diversificación. Sigue primando una orientación sectorial y basada mayoritariamente en la consolidación de actividades ya existentes. Y los fondos que realmente han tenido este fin se han utilizado fundamentalmente para proyectos ideados y promovidos por los agentes socioeconómicos locales de cada territorio, basados en la explotación sostenible de todos los recursos existentes en dicho territorio, y ejecutados por emprendedores igualmente vinculados al territorio, con un enfoque fuertemente endógeno. La aportación de elementos exógenos de actividad en el medio rural ha sido ciertamente residual en todos estos últimos años. Este enfoque, si bien ha cosechado éxitos notables e innegables, presenta algunos puntos débiles:

- Ha levantado importantes barreras de acceso para los emprendedores foráneos.
- Ha pretendido ser innovador, pero centrándose exclusivamente en los recursos existentes en cada territorio.
- La génesis de las ideas se ha circunscrito igualmente a los agentes socioeconómicos del territorio.
- No se conocen bien los resultados prácticos de los proyectos desarrollados.
- El valor real obtenido por la iniciativa ha sido inferior al potencial, dado que la difusión y comunicación de iniciativas, experiencias, éxitos y fracasos, entre los GAL de la UE, una de las claves de la iniciativa, ha tenido una aplicación práctica muy limitada.
- Ha existido una politización de la iniciativa, que la ha convertido parcialmente en un instrumento que no siempre responda a los intereses comunes de los distintos actores del territorio, y que a veces sirve como argumento subsidiario para la financiación de actividades ordinarias de algunas administraciones, en particular las locales.

Por otro lado, la falta de participación de agentes foráneos, y el tener que usar como base los recursos existentes en cada territorio, ha inducido el no aprovechamiento de una serie de oportunidades, debido a:

- La ausencia de ideas realmente innovadoras y rompedoras, venidas de fuera.
- Los territorios sin población suficiente para constituir GAL, que no han podido ser "explotados" con el enfoque LEADER.

²⁹ Informe "Estudio de Dinamización Socioeconómica en el Medio Rural. Un punto de partida", del Grupo de Trabajo de Dinamización Socioeconómica de la Red Rural Nacional y Garrigues Medio Ambiente, pág. 49.

- Los recursos no presentes en los territorios en los que se han constituido GAL, que no han podido ser explotados con el enfoque LEADER.
- El previsible agotamiento de ideas, tras años en los que las mismas personas tuvieron que buscar iniciativas novedosas para los mismos recursos y el mismo territorio, con escaso contacto con el exterior.

La consecuencia más inmediata y positiva de todo ello es la presunta existencia de territorios y recursos “inexplorados”, y de proyectos e iniciativas exitosas desarrolladas en la UE y en España que no se han replicado en otros lugares, y que previsiblemente podrían replicarse con éxito.

Por otra parte, se ha generado una cierta sensación de que todo lo que haya que hacer para desarrollar el medio rural debe proceder de sus propios recursos, lo cual no es necesariamente cierto. Como ya se ha señalado, el presente estudio, sin obviar la aportación de los recursos endógenos a la activación económica del territorio y partiendo de considerar la filosofía LEADER como un referente de interés, no renuncia a considerar como valor activo y potencial adicional la incorporación de elementos, recursos, actividades, y capacidades exógenas a los ya existentes en el territorio. En este sentido marca una pauta de cambio con la trayectoria general de las orientaciones de la búsqueda de actividad económica en el medio rural.

9.2.4. El desarrollo de una política rural propia

Tal y como se ha reseñado, en las últimas décadas, la política rural española se ha venido apoyando fundamentalmente en las políticas europeas de desarrollo rural, agricultura e infraestructuras. En el marco del desarrollo rural, conocido como el segundo pilar de la Política Agrícola Común (PAC), el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 estructurará la programación en España para el periodo 2007-2013, de acuerdo con el Reglamento n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), recogiendo las prioridades de la intervención del Fondo y del Estado, un Marco Nacional, que contiene los elementos comunes a todos los programas y las medidas horizontales de aplicación general, diecisiete Programas Regionales de Desarrollo Rural y un Programa de Red Rural Nacional.

Adicionalmente a este marco de programación comunitaria dentro de la PAC, también a finales del año 2007 se promulgará la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. La Ley 45/2007 establecerá las bases de una política rural propia, como política de Estado, plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, que quiere complementar la aplicación de los instrumentos de las políticas europeas con efectos sobre el desarrollo rural. En esencia la Ley incorporará al marco jurídico español el nuevo paradigma de la ruralidad en donde el territorio rural se concibe desde una perspectiva transversal, integrada, y con un fuerte componente de planificación ascendente en la formulación de sus estrategias.

La Ley 45/2007 plantea entre sus objetivos generales el de *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. Y señala que las políticas de desarrollo rural sostenible de las administraciones públicas que se deriven de esta Ley deberán orientarse a la consecución, entre otros objetivos, del fomento de 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.

Con esta ley se pretende por tanto llevar a cabo un impulso de desarrollo en las zonas rurales y, prioritariamente, en las que padecen un grado mayor de atraso relativo, mejorando la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad. Para ello, la Ley 45/2007 identifica un amplio número de posibles acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, que pueden ser aplicadas tanto por la AGE como por las CC.AA., según sus respectivas competencias.

Con el fin de dar cumplimiento a la Ley, articulando adecuadamente las medidas a adoptar, la Ley prevé la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), finalmente aprobado por RD 572/2010, que se configura como *el instrumento principal para la planificación de la acción de la AGE en relación con el medio rural, se elaborará en coordinación con las CC.AA. 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 CC.AA.*

El PDRS es por tanto el instrumento base sobre el que se llevará a la práctica la nueva política rural española. En él se definen la estrategia y objetivos de desarrollo rural, las zonas rurales donde se aplicará, las medidas de desarrollo rural sostenible que se pondrán en marcha, el marco de actuación de cada Administración Pública y el sistema para evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Se trata de un cuerpo legal que apenas ha tenido tiempo de dar frutos, y en el que es necesario incorporar nuevas perspectivas, a la vista del escenario económico, si se quiere consolidarlo como marco de referencia.

9.2.5. Cambios y tendencias recientes de la sociedad respecto al medio rural

La percepción que la sociedad tiene del medio rural ha ido cambiando a lo largo de los siglos. No obstante, los cambios experimentados en las últimas décadas en todas las sociedades desarrolladas (y entre ellas en la española) no tienen precedentes. Asimismo, han surgido y se han desarrollado una serie de tendencias que han producido un verdadero vuelco en la visión del mundo rural, y han sido determinantes para configurar tanto el escenario económico actual, como las oportunidades de creación de empleo futuro.

Las manifestaciones más evidentes de estos cambios y tendencias son:

- Un mejor conocimiento y una mayor valoración del medio rural por parte de los habitantes del medio urbano, junto con una seria “reconsideración” de las opiniones que del medio rural tienen muchos ciudadanos, trabajadores y emprendedores.
- Un mejor conocimiento y una mayor valoración del medio rural por parte de sus propios habitantes, junto con un importante “reajuste” en los valores dados por ellos a los distintos recursos presentes en él.

- Un mejor conocimiento y difusión del medio rural español fuera de nuestras fronteras.
- Un mejor conocimiento general de la unicidad y exclusividad del medio rural, y mayor valoración de muchas de sus posibilidades y recursos:
 - ✓ Incremento del reconocimiento del incalculable valor que la naturaleza y los bosques prestan al ser humano, y de la necesidad de preservarlos.
 - ✓ Incremento del reconocimiento del valor de nuestro patrimonio cultural, histórico, artístico y etnográfico, y de la necesidad de preservarlos.
- Una mayor interacción entre el medio urbano y el rural, con efectos sin duda positivos, pero difíciles de cuantificar y valorar.
- Nuevas oportunidades de negocio, muchas de ellas aún por descubrir.
- Un incremento de la viabilidad y/o del potencial de las oportunidades de negocio ya identificadas.
- Una mayor apertura de (y un mayor acceso a) nuevos mercados.
- La eliminación o reducción de muchas de las barreras hasta ahora presentes en el medio.

El detalle de los cambios y tendencias que se consideran más reseñables, junto con las principales consecuencias que de ellos se derivan a efectos de la configuración del escenario económico actual y de la creación de empleo en el medio rural, es el siguiente:

Cuadro 2: Cambios y tendencias recientes de la sociedad española respecto al medio rural, y consecuencias para la creación de empleo.

Cambios y tendencias recientes de la sociedad española	Consecuencias para la creación de empleo en el medio rural
Mejora sustancial de la dotación de infraestructuras y de la "aptitud" del medio rural para vivir, y cambio en las preferencias residenciales de una cifra cada vez mayor de habitantes del medio urbano, con una propensión creciente a trasladar su residencia al medio rural.	Tendencia cada vez mayor al establecimiento de un mayor número de neorurales en el medio rural, a tiempo parcial o completo.
Mejora sustancial de la dotación de infraestructuras y de la "aptitud" del medio rural para trabajar, unida a costes laborales y de instalación sustancialmente inferiores a los del medio urbano, y a una necesidad cada vez menor por parte de las empresas de tener que estar ubicadas en un lugar concreto.	Tendencia cada vez mayor al traslado de empresas, de la gestión de determinados procesos o servicios de las mismas, y/o de trabajadores al mundo rural.
Incremento del número de universidades ubicadas en capitales de provincia, y producción cada vez mayor de titulados universitarios que no emigran a las grandes ciudades y se quedan en "su provincia".	Disponibilidad de trabajadores jóvenes, cada vez más cualificados, en el mundo rural o vinculados a él (capitales de provincia, cabeceras de comarca, etc.).
Incremento del número de españoles que, en activo, o una vez jubilados, deciden construir o habilitar una residencia en el medio rural, para ser utilizada o permanentemente, o en fines de semana, periodos vacacionales, etc.	Tendencia cada vez mayor hacia una diversificación de orígenes y ámbitos de ocupación entre los residentes en el medio rural, así como hacia un mayor contacto, vinculación y comunicación con otros territorios, tanto urbanos como rurales.

Continúa Cuadro 2

Cambios y tendencias recientes de la sociedad española	Consecuencias para la creación de empleo en el medio rural
Incremento del número de ciudadanos europeos que, en activo, o una vez jubilados, deciden venirse a vivir a España, y dentro de ellos, tendencia creciente a hacerlo en el medio rural.	Tendencia cada vez mayor hacia una diversificación de orígenes y ámbitos de ocupación entre los residentes en el medio rural, así como hacia un mayor contacto y vinculación con otros países.
Creciente número de oportunidades de trabajo en todo el territorio nacional derivadas de la aprobación de la Ley de la Dependencia	Tendencia a la profesionalización de los servicios a la personas, y a su regulación y control.
Incremento del turismo internacional, y desarrollo cada vez mayor del turismo de interior (cultural, de itinerarios, gastronómico, etnográfico, de naturaleza, de observación de fauna y flora, etc.).	Necesidad de conservar todo lo que nos diferencia y hace atractivos para el visitante extranjero, y de ofrecer unos servicios competitivos y de calidad vinculados con el uso y disfrute de dichos recursos.
Importancia creciente de la naturaleza y el paisaje como inductores de turismo y de planteamientos y decisiones de cambios de residencia.	Necesidad de conservar todo lo que nos diferencia y hace atractivos para el visitante extranjero, y de ofrecer unos servicios competitivos y de calidad vinculados con el uso y disfrute de dichos recursos.
Importancia creciente del patrimonio cultural, histórico, artístico, etnográfico y gastronómico como inductores de turismo y de planteamientos y decisiones de cambios de residencia.	Necesidad de conservar todo lo que nos diferencia y hace atractivos para el visitante extranjero, y de ofrecer unos servicios competitivos y de calidad vinculados con el uso y disfrute de dichos recursos.
Percepción creciente de la necesidad de generalizar el uso de la ordenación territorial como instrumento imprescindible para una gestión y manejo sostenibles de los territorios y de sus recursos.	Necesidad de acometer todos los proyectos de Planificación y Ordenación del Territorio para poder optimizar y hacer más sostenible la gestión, uso y aprovechamiento de los territorios.
Creciente concienciación social de que el agua es un recurso escaso y costoso, y de la necesidad de ahorrar y utilizar de manera más eficiente este recurso.	Necesidad de potenciar el sector de los servicios de eficiencia hidrológica.
Obligación de España de reducir un 20% en 2020 sus emisiones de gases de efecto invernadero (Directiva 2009/28/CE), con tendencia a seguir disminuyendo a más largo plazo.	Necesidad de avanzar en el desarrollo de las energías renovables y en la mejora de la eficiencia energética.
Obligación de España de producir el 20% en 2020 de su energía con energías renovables (Directiva 2009/28/CE), con tendencias crecientes a más largo plazo.	Necesidad de avanzar en el desarrollo de las energías renovables y en la mejora de la eficiencia energética.
Creciente concienciación social de que la energía es un recurso escaso, caro y contaminante, y de la necesidad de ahorrar energía y potenciar la producción y consumo de energías renovables.	Necesidad de avanzar en el desarrollo de las energías renovables y en la mejora de la eficiencia energética.
Desarrollo espectacular de las Energías Renovables, que nos ha convertido en líderes mundiales y en exportadores de estas energías.	Las inversiones en energías renovables pueden ser muy rentables, y ayudar a reforzar la posición de liderazgo de España en estas energías, su imagen internacional, y su capacidad de exportación.

Continúa Cuadro 2

Cambios y tendencias recientes de la sociedad española	Consecuencias para la creación de empleo en el medio rural
Intención firme de la administración de reducir el consumo de combustibles fósiles y la factura energética, sustituyéndolos progresivamente por fuentes autóctonas de energías renovables, así como de mejorar la eficiencia energética y el ahorro.	Previsión de avance y desarrollo considerable, en el corto y medio plazo, del desarrollo de las energías renovables y de las empresas de servicios energéticos.
Compromisos internacionales asumidos por el Estado Español en materia energética y ambiental.	Previsión de avance y desarrollo considerable, en el corto y medio plazo, del desarrollo de las energías renovables y de las empresas de servicios energéticos.
Crecimiento del diferencial de salarios entre las grandes ciudades y las ciudades de tamaño medio o pequeño, presentes en el medio rural.	Tendencia cada vez mayor al traslado de empresas, de la gestión de determinados procesos o servicios de las mismas, o de trabajadores concretos a localidades ubicadas en el medio rural.
Preocupación cada vez más obsesiva en las empresas por la reducción de costes, y tendencia creciente a la subcontratación y/o deslocalización de servicios y procesos no esenciales hacia lugares en los que se puedan ahorrar costes, e incluso al traslado de las compañías hacia esos lugares.	Tendencia cada vez mayor al traslado de empresas, de la gestión de determinados procesos o servicios de las mismas, o de trabajadores concretos a localidades ubicadas en el medio rural.
Cuestionamiento entre las grandes compañías españolas con servicios externalizados en el extranjero ("offshoring"), de su coste y rentabilidad reales.	Tendencia cada vez mayor a "repatriar" los servicios que se realizan en "offshoring", transfiriéndolos a ubicaciones nacionales, mayoritariamente ubicadas en el medio rural ("nearshoring").
Tendencia creciente de muchas empresas de servicios a deslocalizar centros de trabajo fuera de las grandes ciudades y/o a tener parte de la plantilla haciendo teletrabajo.	Tendencia cada vez mayor de deslocalización de actividades empresariales y de personas, de las grandes ciudades a ciudades más pequeñas.
Desarrollo de una "conciencia ambiental y social empresarial", y asignación creciente de fondos para fines ambientales y sociales, con el fin de transmitir una imagen de preocupación, compromiso y responsabilidad para con la sociedad y el medio ambiente.	Posibilidad de optar a más fondos privados y de conseguir "sponsors" para actuaciones en el medio rural.
Concienciación cada vez mayor de la necesidad de retribuir la provisión de servicios ambientales, e implantación en un número de países cada vez mayor de tasas por contaminar (como la "Carbon Tax") y de sistemas de Pagos por Servicios Ambientales.	Tendencia a la progresiva implantación y crecimiento de sistemas de pago por servicios ambientales, abriéndose la puerta a nuevos y poderosos mecanismos de financiación de inversiones y actuaciones en el medio rural.
Aumento creciente de la posibilidades de exportación de productos, tecnologías y servicios, así como de la inversión, en otros países, por la liberalización mundial de los mercados y la ampliación de la UE, a condición de mejoras en la productividad.	El destino de los bienes y servicios producidos en el medio rural excede la comarca, la Comunidad Autónoma o España: el mercado potencial es el mundo.
Mayores posibilidades de tecnificación de los sistemas de producción, distribución y promoción, e implantación de las TIC, lo que se traduce en mayores posibilidades de empleo en el sector servicios.	Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) abren un nicho de oportunidades de empleo de mayor cualificación y valor añadido en el sector TIC.

Continúa Cuadro 2

Cambios y tendencias recientes de la sociedad española	Consecuencias para la creación de empleo en el medio rural
Decisiones políticas y legales recientes para crear más oportunidades de empleo y formación a jóvenes y mujeres (Ley de Igualdad de Género y Medidas de Apoyo a Jóvenes para Acceso a TIC).	Las oportunidades de empleo que detectamos en el presente estudio para jóvenes y mujeres, se van a ver favorecidas por estas decisiones políticas y legales.
Decisiones políticas recientes para el fortalecimiento del I+D+i (Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica).	El fortalecimiento del I+D+i (Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica) abre la posibilidad de explorar vías hasta ahora inexploradas por falta de apoyo financiero y/o administrativo.

Fuente: Elaboración propia.

9.2.6. Escenario de partida

El escenario del que se parte en la realización del presente estudio es el resultado de los efectos y las consecuencias más significativas que, sobre el entorno socioeconómico rural, han provocado el devenir histórico, las actuaciones realizadas por las administraciones en las últimas décadas, y los cambios habidos en la percepción del medio rural por parte de las sociedades avanzadas, devenir, actuaciones y cambios que han sido descritos en los párrafos precedentes.

Las consideraciones y factores más relevantes a la hora de definir este escenario de partida son, en opinión de los autores, los siguientes:

1. El país se encuentra inmerso en una profunda crisis económica de la que no se libra el medio rural, y que ha incrementado considerablemente las cifras del desempleo.
2. Adicionalmente a esta crisis económica, el mundo rural español y europeo lleva décadas viviendo su propia crisis³⁰, cuyos efectos más notables han sido el despoblamiento del territorio, las notables diferencias de renta con relación al medio urbano y entre los distintos territorios entre sí, y el envejecimiento y la reducida tasa de actividad de la población.
3. Tras un proceso continuado de despoblamiento, la situación en la última década parece haberse estabilizado en algunos lugares, y revertido en otros. En concreto, entre 2000 y 2009 la población de los municipios de menos de 2.000 habitantes se incrementó en un 9%, si bien en Castilla y León, por ejemplo, se redujo en un 4%.
4. En el proceso anterior parece haber tenido un papel destacado la población inmigrante, que no solo ha producido un rejuvenecimiento evidente de la población de algunos núcleos, sino que el empleo inmigrante –legal o ilegal– ha contribuido de una manera muy importante a fijar la población al medio rural (solo en el ámbito de la agricultura se estima que trabajaban, en el año 2005, el 8% de los inmigrantes, porcentaje que aplicado al número de extranjeros censados en aquel año

³⁰ Esta crisis es común a todos los países de la Unión Europea, si bien les afecta con diferentes grados de intensidad.

–3.730.610 personas– da una cifra de 298.449 personas), y a suavizar la rigidez de la oferta en sectores donde la oferta de mano de obra nacional resulta escasa (como la agricultura), limitando la aparición de tensiones inflacionistas y haciendo que pequeñas empresas españolas continúen con su actividad³¹.

5. Con objeto de combatir la crisis del medio rural, tanto la UE como las administraciones nacionales, regionales y locales, llevan décadas invirtiendo fondos³² y adoptado todo tipo de medidas, priorizando sectores como la agricultura (PAC, PER, AEPSA...), la obra civil (Planes de desarrollo de infraestructuras) o determinados servicios (Planes de dotación de servicios sanitarios, educativos, sociales...), en detrimento de otros. Estas ayudas han sido claves en las que podrían denominarse “políticas clásicas” de empleo rural, si bien han estado más enfocadas a promover la creación de puestos de trabajo estables dentro del sector público, o jornales (y no puestos de trabajo estables) en el sector privado, lo que ha producido claros sesgos en el desarrollo económico rural, distorsiones en la medida de las actuaciones y de sus resultados (los perceptores del PER o el AEPSA no figuran como parados en las estadísticas oficiales), y que han servido para evidenciar la necesidad de un nuevo paradigma de empleo rural.
6. A pesar de la proliferación de instrumentos de planificación, el territorio no ha sido “ordenado” ni existe una conciencia general de destino. Existe un evidente bloqueo territorial derivado de la infinidad de procedimientos incursos resultado de las diversas, y no pocas veces contradictorias, figuras de planificación y ordenación previstas y exigidas por las leyes. Las consecuencias más inmediatas son que muchos de los recursos del medio rural apenas han podido ser puestos en valor ni aprovechados, y que los ayuntamientos de las zonas rurales han sido penalizados frente a las grandes ciudades, que aumentan su potencial de crecimiento derivado de las economías de escala y aglomeración.
7. La explotación de los recursos ha obedecido en consecuencia más a los apoyos financieros, a la costumbre y a la disponibilidad de mano de obra, que a la ordenación territorial o la rentabilidad real de los recursos presentes en el territorio.

³¹ Además, el hecho de que la población inmigrante haya ocupado puestos laborales poco deseables para la población española y el que sea una población joven, ha permitido a su vez que los españoles ocupen puestos más altos en la pirámide laboral, que los jóvenes puedan acceder a mayor formación, que las mujeres puedan acceder en mayor número al mercado laboral, y en general a que el Estado de Bienestar español continúe estable. No obstante estos beneficios, a la inmigración se la achaca una cierta responsabilidad en la producción de distorsiones en el mercado laboral español. Así, aunque el PIB español creció entre el 3% y el 4% entre los años 1997 y 2007, los salarios reales de la población española disminuyeron ligeramente, achacándose este hecho en parte a la llegada de inmigrantes de baja cualificación, que habrían tirado a la baja de los salarios en sectores de la economía española como la construcción o el servicio doméstico, perjudicado a los trabajadores peor pagados como consecuencia del aumento de la oferta. Por otro lado la inmigración habría ocasionado el abaratamiento del ciclo productivo en la economía tradicional española, al hacer innecesario acometer proyectos de modernización e I+D, debido a que, al conseguirse mantener beneficios mediante la reducción de salarios, la inversión en esos proyectos no era ya necesaria.

³² Ello no quiere decir que solo el medio rural y los sectores económicos a él asociados hayan sido receptores de ayudas públicas. Tal y como se explicó anteriormente, y por poner un ejemplo, en 2008 el sector de la banca recibió unas ayudas 10 veces superiores a las que se destinaron a la agricultura.

En concreto, las administraciones han financiado y siguen financiando los sectores necesitados de modernización y/o reconversión, fundamentalmente el agrícola y ganadero.

8. La financiación de estos sectores no solo ha tenido un escaso un papel tractor de otras actividades, sino que ha contribuido a promover un modelo de desarrollo rural especializado en actividades de bajo valor añadido o bajo potencial de aumento de la productividad (agricultura y ganadería, construcción, servicios a las personas, turismo, hostelería...), si bien a la vez ha propiciado la existencia de importantes yacimientos de empleo apenas explotados y susceptibles de serlo rentablemente.
9. Muchos territorios se han orientado en demasía a apoyarse financieramente en el flujo de ayudas y con las ayudas. Ha existido una cierta sensación de que estas, de una forma u otra, iban a durar para siempre. Esta lectura, más que propiciar la inversión privada, en muchos casos la ha desincentivado, máxime cuando las ayudas no han tenido una orientación económica vinculante.
10. Se ha creado además un clientelismo político que ha regido (y rige) una parte de la inversión rural pública o de promoción pública en España, derivado en especial del (mal) funcionamiento del marco institucional formado por entidades locales, comarcas –en las comunidades donde las hay– y diputaciones provinciales, y que provoca descoordinación, disparidades entre zonas rurales, desatención de las necesidades en unas, y sobre-inversión en otras.
11. Por otro lado, la llegada de fondos a los núcleos rurales, unida a la ausencia de planificación urbanística (o de su aplicación y/o control), ha promovido el desarrollo de un modelo de “urbanismo rural” que no ha respetado ni las tipologías constructivas tradicionales ni el entorno ambiental de los pueblos, causando daños irreparables en la mayoría de estos núcleos, de los que ni siquiera se han librado los pueblos con mayor patrimonio histórico o valor ambiental.
12. La actividad empresarial, por su parte, ha estado mayoritariamente concentrada en las últimas décadas en las áreas urbanas, en las que las oportunidades de negocio y las expectativas de beneficios eran mayores, al igual que lo era la mano de obra disponible.
13. Como consecuencia de todo ello, y de no haberse logrado incentivar suficientemente la inversión externa, el medio rural no ha resultado suficientemente atractivo para los emprendedores foráneos, ni ha sido capaz de atraer capital privado exógeno como para crear una economía privada que permita actuar como motor de desarrollo económico del territorio, al margen de la subvención pública.
14. Se han desarrollado potentes estructuras administrativas asociadas a la gestión del medio ambiente, junto con un amplio paquete de normas, leyes y reglamentos que afectan a prácticamente cualquier actividad susceptible de ser realizada en el territorio, y que difieren en función de la C.A. de que se trate. La consecuencia es un marco institucional y normativo muy complejo, confuso, rígido, descoordinado y tremendamente sectorializado, que dificulta, ralentiza y en muchas ocasiones acaba inhibiendo la puesta en marcha de muchas iniciativas económicas.

15. Parte de esa legislación no se ha desarrollado todavía de forma suficiente, y existen ámbitos de indefinición que se suplen con posicionamientos cambiantes y personalistas. Esto provoca la indefensión del administrado con intereses directos ante una legislación que por una parte le obliga a solicitar permiso para multitud de actuaciones, y por otra no define claramente los criterios y requisitos objetivos a cumplir para obtener dicho permiso, quedando en muchas ocasiones la decisión final en manos del criterio subjetivo y más o menos arbitrario del funcionario correspondiente.
16. La economía rural ha estado fuertemente condicionada por un elevado intervencionismo público, con una proliferación de empresas públicas ocupando parcelas que no guardan relación con una prestación de servicios públicos esenciales o singulares. Muchas de reciente creación, compitiendo con las privadas o impidiendo la consolidación de éstas. Estas empresas públicas, si bien han dado trabajo a muchas personas en el medio rural, han dificultado la creación y el desarrollo del muy necesario tejido empresarial autóctono, tejido que sin duda ayudaría al asentamiento poblacional y al desarrollo socioeconómico de muchas comarcas rurales.
17. La legislación ha estado mucho más centrada en prohibir, controlar y regular, que en permitir, posibilitar y facilitar. Se ha asentado y consolidado una cultura de la autorización frente a la de la inspección. Para muchas actividades se ha establecido la exigencia de la autorización administrativa, y los tiempos de respuesta son tremendamente largos. Los procedimientos no siempre son todo lo transparentes ni objetivos que deberían ser. Existe una conciencia local de que muchos empleados públicos se han convertido en meros fiscalizadores de los procedimientos, con una capacidad excesiva para influir en el desarrollo económico real de un territorio.
18. Si bien se ha producido una potente descentralización en el ámbito de la enseñanza, existe una falta de adecuación de la formación (en especial profesional) en el medio rural, a las necesidades y potencialidades de su entorno económico.
19. Se ha producido un importantísimo abandono de tierras de cultivo (existen en estos momentos 4 millones de hectáreas abandonadas, y se prevé que en pocos años esta cifra se incremente en 5 millones de hectáreas más) y una expansión sin precedentes de la superficie forestal (que ha ganado 7 millones de hectáreas en los últimos 35 años y alcanza en estos momentos los 27 millones de hectáreas, nada menos que el 54% de la superficie total de nuestro país, y de los cuales apenas se aprovecha el 10%). La consecuencia más inmediata es que más del 50% del territorio español apenas produce rendimientos económicos, a pesar de ser susceptible, en muchos casos, de hacerlo. El no aprovechamiento de este territorio, además de implicar una pérdida de valor económico, medioambiental y paisajístico considerable, lo expone a incendios, erosión y plagas, que se traducen a su vez en nuevas pérdidas de valores y de recursos. Es por ello absolutamente necesario e imprescindible buscar alternativas y rentabilidad a estos terrenos, lo que se puede conseguir con el aprovechamiento de la biomasa con fines energéticos, los cultivos energéticos, la creación de bancos de tierra, el desarrollo de la ganadería extensiva, etc.
20. Hasta hace 20 años no se ha apostado seriamente por una diversificación de la economía rural basada en los recursos del territorio y en su desarrollo endógeno y

ascendente, y ha habido que esperar a 2007 para disponer de una política rural propia de Estado. Los resultados de estas actuaciones no han sido todavía los esperados, si bien se han cosechado importantes éxitos con el Plan LEADER que podrían ser replicados en otros territorios.

Recapitulando, la gran asignatura pendiente de las administraciones ha sido y es la planificación y la ordenación del territorio, desde una perspectiva de simplicidad e integración. España, y en particular su mundo rural, ha asistido en los últimos años al desarrollo de una abundante normativa, que si bien era absolutamente necesaria, ha sido rígida y tremendamente sectorializada, se ha centrado fundamentalmente en usos y actividades concretas y en el territorio que las sustenta, y hasta fechas muy recientes ha carecido de una visión integral y un enfoque ordenador y planificador.

Todo ello se ha complicado con una capacidad institucional que, si bien ha cambiado sustancialmente, no lo ha hecho con la celeridad e intensidad requeridas. En general, nuestras instituciones no han tenido la capacidad y los reflejos necesarios para adaptarse a los cambios experimentados por nuestro país, y presentan problemas de rigidez, descoordinación y adaptabilidad a una realidad y circunstancias cada vez más cambiantes. El nuevo papel de lo público en un escenario abierto, cambiante, y globalizado está aún por encontrar, y existen demasiadas formas, maneras y comportamientos asociados a una forma de construir desarrollo que ya, sencillamente, es inviable. El impacto de ello sobre el medio rural español supone aceptar que carecemos en gran medida de una capacidad institucional, de los instrumentos de ordenación y planificación, y de los modelos territoriales necesarios, para diseñar, planificar, organizar y gestionar de manera óptima el territorio. Obviamente ello no es justificación para la inacción, sino todo lo contrario.

El reciente devenir histórico y las actuaciones de las administraciones públicas en el medio rural no han incentivado todo lo que debiera la capacidad de creación de empleo, ni la atención a los emprendedores y empresarios como piezas claves en todo ello. Es cierto que ha existido una voluntad de acción y una capacidad de ejecución, pero esta no ha tenido la amplitud de perspectiva suficiente, ni el arraigo territorial, ni la vocación de integración precisa como para anclarse en el territorio y conformar nuevas formas de uso, aprovechamiento, y creación de riqueza. Las recientes normas y programas aprobados, en particular los derivados de la puesta en marcha de la legislación en materia de desarrollo rural sostenible, permiten apreciar un cambio de tendencia claro. Pero es preciso actuar rápidamente y en muchos frentes. El presente informe trata de ilustrar cómo ello puede ser posible, y de alumbrar sobre el hecho de que la mayor parte de las tareas a realizar no requieren aporte de fondos adicionales por parte de las administraciones, como de forma apriorística pudiera pensarse, sino precisamente una mayor vertebración y asignación de los recursos ya disponibles, así como una activación de la capacidad de inversión por parte de emprendedores y de empresarios.

Para concluir, y como aspectos más positivos, la concentración del dinero y de la actividad en el aprovechamiento de determinados recursos ha permitido que otros recursos presentes en el medio apenas hayan sido explotados y hayan pasado prácticamente desapercibidos para los emprendedores. Además, en las sociedades avanzadas se han producido unos cambios y se manifiestan una serie de tendencias cuyo resultado neto es

una mayor valoración de los activos del medio rural, y una mayor disposición para su aprovechamiento y disfrute. De este modo, la riqueza real de nuestros territorios rurales es cada vez mayor y existen menos barreras para su uso y explotación. Y esta riqueza, en parte oculta y en parte sobrevenida, es la que se pretende identificar, poner en valor y “hacer aprovechable”.

9.3: Anexo III: Estimación de creación de puestos de trabajo

En la tabla que se expone a continuación figuran las cifras estimadas de creación de empleos estables, directos y a tiempo completo, a corto plazo (al cabo de dos años) y a medio plazo (al cabo de 6 años), derivadas de la incentivación de los ámbitos clave de creación de empleo. Las cifras señaladas deben entenderse como una estimación orientativa en base a diferentes fuentes y opiniones recopiladas por el conjunto de los autores del presente informe, pero no contienen órdenes de magnitud que puedan considerarse infundados ni apartados de una más que posible realidad en caso de ponerse en marcha el escenario de actividad y propuestas que en el presente informe se detallan.

Los ámbitos clave de creación de empleo aparecen ordenados por el número de empleos creados a corto plazo (al cabo de dos años). Al final de la tabla se dan las cifras acumuladas de empleos creados:

Tabla 3: Estimación de creación de empleos en los ámbitos clave identificados, a corto y medio plazo

Ámbitos de creación de empleo	Empleos directos y estables creados a corto plazo (al cabo de 2 años)	Empleos directos y estables creados a medio plazo (al cabo de 6 años)
Rehabilitación de viviendas en el medio rural	74.000	74.000
Servicios a las personas	70.000	210.000
Rehabilitación energética	60.000	60.000
Producción de energía con biomasa	45.000	85.000
Servicios y aprovechamientos forestales	20.000	20.000
Agricultura y ganadería	18.000	25.000
Servicios turísticos y de ocio	10.000	30.500
Conservación y gestión de los espacios naturales	10.000	10.000
Centros de servicios	10.000	25.000
Industria agroalimentaria	4.000	20.000
Total empleos creados:	321.000	559.500

Fuente: Elaboración propia.

Oportunidades para
la **creación** de **empleo**
en el MEDIO RURAL