Roman J. Duque Corredor

COMENTARIOS SOBRE LA LEY 45/2007, DE 13 DE DICIEMBRE PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL DE ESPAÑA

Caracas, 7 de septiembre de 2022

COMENTARIOS SOBRE LA LEY 45/2007, DE 13 DE DICIEMBRE PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL DE ESPAÑA

Roman J. Duque Corredor[1]

1. Definiciones, principios, objetivos e instrumentación.

La Ley para el desarrollo sostenible del medio rural de España, o Ley 45/2007, de 13 de diciembre, e incluye en este medio las zonas periurbanas, es decir, las regiones intermedias entre el núcleo urbano y el espacio rural que se hallan en los espacios periféricos de las grandes ciudades. Además, las regiones donde se encuentran los recursos naturales, patrimonios naturales y culturales, así como las nuevas actividades económicas, como turismo y residenciales. Y desde el punto de vista social tiene en cuenta que el desarrollo económico es de menor medida en las zonas más rurales. Este fenómeno, es característico del desarrollo económico moderno, en razón de la persistencia de un atraso económico y social relativo en el medio rural, debido a causas económicas, sociales y políticas pero que son evitables.

La Ley en comento, forma parte de la Política de Cohesión y de la Política Agraria de la Unión Europea, que sustituye la aplicación de normas reglamentarias comunitarias por una legislación nacional adecuada para el fomento del desarrollo del medio rural bajo la concepción que la política rural depende subsidiariamente de los Estados, conforme la definición de la política rural conforme las políticas comunes europeas y las orientaciones comunitarias, como la Estrategia de Lisboa de 2000[2] en relación con el empleo y la competitividad y la Declaración de Gotemburgo de 2001[3] que contempla una estrategia para el desarrollo sostenible y que añadió la

---

[1] Exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia de la República de Venezuela. Individuo de Numero de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Coordinador Nacional del Bloque Constitucional de Venezuela. Presidente de la Fundación Alberto Adriani.

[2] La Estrategia de Lisboa, también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa es un plan de desarrollo de la Unión Europea (UE). Fue aprobado por el Consejo Europeo en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000. El objetivo establecido por el Consejo Europeo fue convertir la economía de la UE en la más competitiva del mundo para el 2010, basándose en el conocimiento y el empleo. Para el crecimiento económico se considera fundamental la supresión de los obstáculos a la competencia y el acceso a los mercados nacionales de las empresas de los otros Estados miembros en igualdad de condiciones. (Consejo Europeo Lisboa 23 y 24 de marzo 2000: Conclusiones de la Presidencia (europa.eu)

[3] 00200-r1es1.pdf (europa.eu)

dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social. Sin embargo, con la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural española se adopta una política rural plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares de España. En otras palabras, que el régimen comunitario no significa ignorar las condiciones del medio rural ´propio.

Y, por otra parte, el desarrollo sostenible, es un objetivo fundamental y global de la Unión Europea con el que se pretende mejorar continuamente la calidad de vida y el bienestar de las generaciones presentes y futuras, vinculando el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y la justicia social[4].

Aparte de los principios anteriores de la política rural del desarrollo sostenible en el medio rural, otro principio es el de la integración territorial de las zonas rurales, mediante una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, para lo cual ha de fomentarse en el medio rural un desarrollo sostenible. Asimismo, se destacan los principios de la responsabilidad del Estado respecto de la política rural del desarrollo sostenible, de la concertación de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y de la promoción de la participación del sector privado y el de subsidiaridad de la actividad agraria.

Otro principio es el de la integralidad de la política rural del desarrollo sostenible, puesto que la Ley comprende todo tipo de acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, tanto de origen nacional como comunitario, aplicadas por la Administración General del Estado y concertadamente con las demás Administraciones Públicas, según sus respectivas competencias. Ello por cuanto la finalidad de la Ley en comento es el de llevar a cabo un impulso de desarrollo en las zonas rurales y, prioritariamente en el medio rural de mayor de atraso relativo, cualquiera que sea su localización dentro del Estado. Además, para la acción política rural se consideran como factores de primer orden el volumen de población potencialmente beneficiaria, la amplitud del territorio de actuación afectado, y la cantidad de recursos financieros públicos y privados.

Asimismo, por su contenido, la Ley que nos ocupa establece como objetivos la mejora de la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad y concede una atención preferente a las mujeres y los jóvenes, de los cuales depende en gran medida el futuro del medio rural.

---

[4]Desarrollo sostenible en la Unión Europea Informe de seguimiento de 2009 sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE Resumen ejecutivo (Executive summary (europa.eu)

No obstante, sus objetivos socioeconómicos, por su dimensión ambiental, Ley en comento es también una normativa de orientación territorial, puesto que contempla zonas rurales diferenciadas según una tipología establecida, por ejemplo, Zonas rurales a revitalizar, Zonas rurales intermedias o Zonas rurales periurbanas y define las zonas rurales prioritarias y prevé el establecimiento de un plan por zona rural. Y en razón del desarrollo sostenible la referida Ley comprende acciones y medidas multisectoriales y medioambientales, de modo que el medio rural sea económicamente cada vez más diversificado, para que cumpla una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto.

En su motivación se precisa que para la aplicación de esta Ley se requiere un elevado grado de gobernanza, por lo que rige el principio de primacía y el efecto directo de la norma comunitaria[5]. Para ello se han de establecer instrumentos de programación y colaboración entre las Administraciones, nacional y autónomas, principalmente mediante un Programa de Desarrollo Rural Sostenible plurianual, y además promover la incentiva y la participación del sector privado en el proceso de desarrollo rural sostenible.

2. La sostenibilidad del desarrollo del medio rural.

De la motivación de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural de España debe destacarse su objetivo de contribuir para que los ciudadanos que habitan en municipios rurales puedan dar un salto cualitativo en su nivel de desarrollo y que el inmenso territorio rural y una buena parte de la población del país puedan obtener las mejoras suficientes y duraderas que necesitan. Todo ello en contexto histórico posindustrial y globalizado, lo que

---

[5] La expresión «gobernanza europea» designa el conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejercen los poderes en la Unión Europea (UE). El objetivo consiste en fortalecer la democracia a escala de la UE y acercar a los ciudadanos a las instituciones de la UE. La gobernanza europea se basa en los siguientes principios: la apertura y la transparencia de las instituciones de la UE; la implicación de la sociedad civil en la toma de decisiones; la formulación y la aplicación de políticas coherentes y bien gestionadas; la garantía de un marco normativo claro, estable y predecible que facilite el crecimiento y la creación de empleo; el respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad; la garantía de que cada institución de la UE y Estado miembro de la UE explica y asume la responsabilidad por lo que hace en Europa; y la contribución al debate sobre la gobernanza mundial a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones internacionales(EUR-Lex - governance - ES - EUR-Lex (europa.eu) (Ver, **Cristian Zamorano-Guzmán, "La gobernanza de la Unión Europea: Principio de primacía, efecto directo y traumatismo fundador", Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso n.31 Valparaíso dic. 2008,** La gobernanza de la Unión Europea: Principio de primacía, efecto directo y traumatismo fundador (scielo.cl).

genera nuevos riesgos, pero también nuevos retos y oportunidades para el medio rural. Por ello se insiste en su motivación que es una Ley de fomento de un desarrollo sostenible del medio rural, que persigue promover acciones públicas e incentivar iniciativas privadas de desarrollo rural para el logro simultáneo de objetivos económicos, sociales y medioambientales. Porque el futuro del medio rural necesita un modelo de desarrollo sostenible.

3. Contenido fundamental de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural de España

La Programación para el Desarrollo Rural Sostenible constituye el contenido fundamental Ley, a través del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, que constituye el instrumento principal para la aplicación de la Ley por cuanto ha de comprender las medidas de política rural, los procedimientos y los medios para llevarlas a cabo. Por otra parte, respecto aplicabilidad la Ley en comento define el ámbito territorial de su aplicación conforme la dimensión actual de la ruralidad, que comprende los núcleos urbanos como elementos dinámicos y funcionales necesarios para el desarrollo rural, y además establece una tipología de zonas según la diversidad rural existente y la necesidad de una atención diferenciada. Asimismo, consagra el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y respecto de la atención prioritaria de loa grupos de población se orienta por el principio del fomento del desarrollo rural socialmente justo y viable, con especial preferencia a la participación de las mujeres y de los jóvenes.

En cuanto a la cooperación entre las Administraciones Públicas, para su aplicación, la Ley en comento prevé los convenios de colaboración como un instrumento básico, así como la adopción de Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural. A estos efectos establece los mecanismos para el seguimiento y evaluación del Programa de carácter interno y con la participación de las Comunidades Autónomas, mediante la remisión de un informe periódico al Senado. Además, define las competencias y acciones generales de la Administración General del Estado para el desarrollo rural sostenible. Es decir, las acciones para promover una agricultura suficiente y compatible con un desarrollo rural sostenible, con atención preferente a los profesionales de la agricultura y prioritariamente a los titulares de explotaciones territoriales y prevé el establecimiento de una adecuada planificación ambiental para proteger a las zonas rurales de mayor valor medioambiental. En ese orden de ideas, contiene las medidas de desarrollo rural a concertar por la Administración General del Estado con las demás Administraciones Públicas, cuyas medidas sirve de base para orientar el contenido del Programa. Medias estas que se agrupan por tipos de

materias, en primer lugar, las medidas de fomento de la diversificación económica. Así como de fomento de la consolidación del sector agroalimentario y de potenciar la seguridad alimentaria, el apoyo a la actividad económica vinculada a la industria, al comercio, al turismo y otros servicios, y la necesidad de generar nuevos tipos de actividades locales.

Bajo la orientación del desarrollo sostenible, que según la ONU es «la satisfacción de las necesidades de la generación presente. Todo sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"[6], además de las medidas propiamente de desarrollo rural la Ley en comento, contempla las medidas de creación y mantenimiento del empleo que prevén actuaciones públicas de apoyo y formación, especialmente para las mujeres y los jóvenes y en las zonas rurales prioritarias. E, igualmente, las medidas de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos para mejorar el transporte público, asegurar el abastecimiento energético, implantar el tratamiento de residuos y apoyar la dotación de servicios públicos municipales. Un aspecto que debe destacarse de la Ley en comento es la atención especial que le merecen las medidas a favor de promover la producción y el uso de energías renovables[7], y su relación con la adaptación de actividades y usos a los efectos del cambio climático. Asimismo, se concede una importancia singular a las medidas para el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso del agua, singularmente por lo que se refiere a la modernización de regadíos.

Debe destacarse, por lo que se refiere al conocimiento, que al Ley que nos ocupa se refiere a las medidas para potenciar la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, completando y mejorando la cobertura

---

[6] En 1987, la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas definió la sostenibilidad como lo que permite "satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus necesidades propias.". La ONU aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible como un plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, basado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tiene por objeto asegurar el progreso social y económico sostenible en todo el mundo y fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. (Ver, The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf (un.org)

[7] Se denomina **energía renovable** a la energía que se obtiene a partir de fuentes naturales virtualmente inagotables, ya sea por la inmensa cantidad de energía que contienen, o porque son capaces de regenerarse por medios naturales Entre las energías renovables se encuentran la energía eólica, la geotérmica, la hidroeléctrica, la mareomotriz, la solar, la undimotriz, la biomasa y los biocarburantes. La energía verde, es decir, toda energía limpia no contaminante que proceda de fuentes 100% renovable, es cada vez más importante en la sociedad (Energía renovable - Wikipedia, la enciclopedia libre)

de las telecomunicaciones en todo el medio rural, para favorecer la actividad económica y la mejora de los servicios. Igualmente, dentro del contexto de desarrollo sostenible en el medio rural, dicha Ley comprende medidas para reforzar e incrementar la seguridad ciudadana en las áreas rurales, y en particular las que tienen por objeto proteger la conservación del medio natural.

La Ley de para el desarrollo sostenible del medio rural de España se refiere a la educación y cultura al indicar medidas relativas al acceso de la población rural a unos servicios públicos básicos educativos y culturales de calidad a través de la atención específica a una gran variedad de aspectos en relación con los alumnos y los centros, pero también con el mantenimiento de unos equipamientos y una oferta cultural suficientes. También, de modo complementario, la Ley en cuestión se refiere a las medidas sanitarias que requieren una adaptación del sistema público de salud de acuerdo con las necesidades del medio rural, como las infraestructuras sanitarias, el mantenimiento y el mejoramiento de los equipamientos, para garantizar el acceso a una atención sanitaria especializada de calidad en todo tipo de zonas rurales. Por ejemplo, prevé medidas para propiciar que los empleados públicos, preferentemente los docentes y sanitarios se estabilicen en el medio rural. A su vez, las medidas de protección social promueven la integración social de los inmigrantes y apoyan la mejora de los programas sociales en el medio rural. En ese orden de ideas, la Ley que nos ocupa promueve las medidas para hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente rural, a facilitar el acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes y a favorecer la recuperación del patrimonio arquitectónico rural.

4. La interacción administrativa y la financiación.

La Ley, en comento, respecto de la financiación de las medidas para el desarrollo rural sostenible contempla los criterios generales para la asignación del gasto derivado del Programa entre las Administraciones Públicas. En particular, destaca la posible cofinanciación por parte del Estado de las medidas que sean concertadas con las demás Administraciones Públicas, así como la creación de un programa presupuestario único en los Presupuestos Generales del Estado que identifique su aportación total a la financiación del Programa. Y en sus Disposiciones Organizativas establece varios instrumentos necesarios para la aplicación de la Ley, como la Comisión Interministerial para el Medio Rural, el. Consejo para el Medio Rural, que es el organismo de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas, del que dependerá la correcta aplicación de la Ley. Y, la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural, como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas

relacionadas con el medio rural de ámbito estatal. Por tanto, se trata de una Ley cuya aplicación requiere la colaboración de todas las Administraciones Públicas. Cuyas bases son las del Estado autonómico y que son la referencia para la definición de las medidas y los instrumentos de política rural, para que sean aplicados con el máximo nivel de eficacia y de eficiencia.

5. Importancia de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural de España como fuente de derecho comparado.

Al aprobar la ONU, en el 2015, la Agenda 2030[8], la comunidad internacional ratificó su compromiso a favor del desarrollo sostenible. En efecto, a través de esta Agenda, los 193 Estados miembros se comprometieron a velar por un crecimiento económico sostenido e integrador, la inclusión social y la protección del medio ambiente, y a hacerlo en un marco de paz y cooperación. Es decir, se trata de una fuente de derecho internacional, consonó con los derechos económicos y sociales, que igualmente han aprobado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y que se desarrolla en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Derechos estos que se incorporan al derecho interno de los Estados en virtud de ser recogidos de manera preferente y vinculante en sus constituciones. Así, por ejemplo, Venezuela, en su Constitución de 1999[9], tiene la obligación de garantizar a toda persona los derechos humanos[10], y, de aplicar los tratados relativos a estos derechos, los cuales tienen jerarquía constitucional y son además de aplicación preferente[11]- Aún más, según la misma Constitución, el Estado venezolano está comprometido en asegurar el desarrollo humano integral y el desarrollo armónico de la economía. Y, particularmente, el desarrollo rural integral, como base de la agricultura sustentable promoviendo las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente, mediante el fomento de la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra, la dotación de las obras de infraestructura y debe velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario[12]. Hasta el presente Venezuela ha carecido de una verdadera Ley de desarrollo sostenible del medio rural, que se evidencia dentro del

[8] 2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer-spanish.pdf (unssc.org)
[9] Gaceta Oficial No. 36.850 de 30.12.1999
[10] Articulo 19.
[11] Articulo 23
[12] Artículos 299, 305 y 306.

índice de pobreza del país del 94,2%, como el de mayor incidencia en el medio rural[13] .

En el orden de ideas expuesto, no cabe duda que el Estado venezolano ha incumplido su compromiso como miembro de la comunidad internacional, al no legislar sobre el desarrollo sostenible del medio rural y su poder legislativo no ha cumplido con los mandatos constitucionales de promover el desarrollo rural integral, como base de la agricultura sustentable, incurriendo, a mi juicio, en omisión inconstitucional puesto que no ha dictado las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de los referidos mandatos constitucionales, a tenor de lo dispuesto en el Numeral 7 del artículo 336 de la vigente Constitución[14]. Y en este sentido, bien puede indicarse que la Ley 45/2007, de 13 de diciembre sobre el Desarrollo Sostenible de España, es un precedente que puede servir de referente para promover en Venezuela, conforme la Agenda 2030 de la ONU, el desarrollo sostenible de nuestro sector rural. Por nuestra parte, como presidente de la Fundación Alberto Adriani, elaboré un Anteproyecto de Código Orgánico Agrario, cuya finalidad es poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, bajo la orientación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de 2015 de la ONU. Código que contempla un marco general de la promoción y modernización de la actividad agrícola, con prácticas de manejo y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, bajo las exigencias de parámetros de eficiencia, de productividad y de competitividad, asegurando la progresiva adaptación del sector agrícola a las nuevas condiciones de apertura a la exportación y con el propósito fundamental de construir una actividad agrícola rentable, racional y multifuncional[15].

Caracas, 7 de septiembre de 2022

---

[13] Condiciones de vida de los venezolanos entre emergencia humanitaria y pandemia. ENCOVI 2021(https://assets.websitefiles.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6153ad6fb92e4428cada4fb7_Presentacion%20ENCOVI%202021%20V1.pdf).

[14] **Artículo 336** Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: (…). 7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estadal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección

[15] Duque Corredor, Roman J., "Anteproyecto de Código Orgánico Agrario #, Fundación Alberto Adriani, Producciones Karol C. A, mayo de 2018.