

ACCIONES DE DESARROLLO RURAL EN LA PROVINCIA DE TERUEL: INICIATIVAS COMUNITARIAS E INICIATIVAS LOCALES

JOSÉ VICENTE QUEROL MONTERDE | GERENTE DE ADIBAMA

De todos es bien conocida la situación socioeconómica actual de la provincia de Teruel. En este breve espacio pretendemos acercarnos a la realidad turolense desde el punto de vista de las acciones para el desarrollo llevadas a cabo desde el propio territorio, apoyándose en las iniciativas comunitarias de la Unión Europea y desde las distintas instituciones y Administraciones Locales. En cualquier caso, no se trata de un análisis exhaustivo sino de una mera aproximación a los diferentes procesos y acciones emprendidas desde la óptica del desarrollo endógeno y proactivo acometido directamente por los propios agentes locales que interactúan sobre el territorio. De modo especial tendremos en consideración la experiencia más innovadora y que mayores aportaciones cualitativas y metodológicas ha hecho a la teoría y práctica del desarrollo rural en la última década: las iniciativas LEADER.

1. LA PROVINCIA DE TERUEL, HISTORIA DE UNA LUCHA POR EL DESARROLLO

Desde finales del siglo XIX la sociedad turolense va adquiriendo progresivamente conciencia de atraso, de subdesarrollo y dificultades para industrializarse, anhelando su modernización al tiempo que se ven fracasar diversas iniciativas de desarrollo. Así, bajo la influencia de algunos intelectuales imbuidos de ideas regeneracionistas se buscan explicaciones a dicho atraso y ya en los últimos años del XIX y primeras décadas del XX se plantean diversas posibilidades de desarrollo basadas principalmente en la mejora de las comunicaciones (el ferrocarril) y la explotación de los recursos propios (la minería de hierro y de carbón). La creación de azucareras y de otras pequeñas industrias alimentarias (molinos de harina, almazaras, etc.) o las primeras centrales hidroeléctricas, no tienen entidad suficiente para frenar los movimientos emigratorios que ya habían comenzado en las zonas más pobres de la provincia, canalizándose principalmente hacia Cataluña.

El descenso demográfico se acelera a partir de los años sesenta. Sólo las Cuencas Mineras mantienen su población debido al auge de la industria extrac-

tiva y las centrales térmicas. No obstante, a partir de los 80 la necesidad de mantener la productividad de las empresas mineras exige una fuerte reconversión de las mismas, con cierre de minas, desarrollo de la minería a cielo abierto y drástica reducción del número de empleados. El futuro de la minería turolense se torna muy incierto y se comienzan a solicitar alternativas de inversión y creación de empleo. La Ley del Canon sobre la producción de energía eléctrica de 1981, por ser Teruel una provincia productora, permitió una serie de mejoras en infraestructuras a nivel municipal y provincial. Pero ésta sólo duró cinco años, al ser anulada por la necesidad de adaptación al sistema fiscal europeo.

Con la esperada incorporación de España a la Comunidad Europea se generan ciertas esperanzas en la provincia. Por primera vez se realizan estudios planteados desde una perspectiva del desarrollo integral de Teruel, entre los que destaca el *Estudio Preparatorio de la Operación Integrada de Desarrollo para la Provincia de Teruel* (1988), financiado por la Comisión de la CEE.

No obstante, pronto se frustran las esperanzas de acceder a los Fondos Estructurales europeos a través del Objetivo 1, cuya finalidad era el desarrollo de las regiones más desfavorecidas de la Comunidad Europea. Aragón y, por consiguiente, la provincia de Teruel, quedaban enmarcados en el Objetivo 5b. Al quedar fuera del Objetivo 1, no se llega a financiar la OID planteada en el estudio anteriormente mencionado. Además, Teruel dispondrá, a largo plazo, de menos fondos para inversiones en infraestructuras que si se hubiese integrado en el Objetivo 1, se le exigirá un mayor esfuerzo para cofinanciar las actuaciones en las que participan los Fondos Europeos, y también contará con menores subvenciones públicas para incentivar la inversión empresarial.

La implantación del *Plan Especial para Teruel* como medida de compensación para esta provincia (3.600 millones de pesetas por año), pronto se manifestará francamente insuficiente: Teruel proseguirá el camino acelerado de la despoblación, con francas limitaciones para su desarrollo, fuertes carencias en infraestructuras y falta de apoyo decidido por parte de la Administración Central y Autonómica, que no acometen políticas enérgicas para compensar los desequilibrios territoriales internos, ni a nivel del Estado Español ni a nivel de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Desde su creación en 1990 el Instituto Aragonés de Fomento ha tenido un papel relevante como «agencia de desarrollo regional». Su actividad en Teruel ha sido importante en diversos campos. Particularmente destaca por su apoyo o participación directa en proyectos empresariales (Casting Ros, ...), en rehabilitación de edificios singulares para usos turísticos (La Iglesuela del Cid, Camarena de la Sierra, ...), en la promoción de las estaciones de esquí de Valdelinares y Javalambre, en la financiación de la Fundación Santa María de Albarracín y de la Sociedad de Desarrollo de la Sierra de Albarracín.

Por otro lado, a raíz de la reestructuración del sector de la minería del carbón, como consecuencia de la Decisión 3632/93/CECA y de la Directiva 96/92/CE, que prevé una reducción de la producción minera, se articuló como compensación el *Plan de Reestructuración y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras* (1998-2005), que contiene tres líneas de actuación: desarrollo de infraestructuras, formación y proyectos empresariales generadores de empleo alternativo. Actualmente, el Plan MINER está teniendo importantes resultados con la implantación de nuevas empresas con creación de empleo, lo que es particularmente visible en Andorra (cerámica, cartonajes, etc.). Además, en el caso de Andorra los efectos del Plan MINER se han visto reforzados por el *Plan Económico para Andorra y su comarca* (IAF-ENDESA) para la promoción de proyectos empresariales.

2. PROBLEMAS QUE CONDICIONAN EL DESARROLLO Y RECURSOS DE LA PROVINCIA DE TERUEL

En las dos últimas décadas se ha producido una fuerte sensibilización social hacia el futuro de la provincia de Teruel, tanto a nivel institucional como ciudadano. Esto va paralelo a la realización de diversos estudios de investigación, análisis y prospectiva de la realidad socioeconómica de la provincia de Teruel, a cargo de instituciones tanto públicas como privadas. La mayor parte de estos estudios y de otros análisis realizados a nivel institucional coinciden básicamente en los condicionantes que demoran el desarrollo de esta provincia y que en síntesis podemos enumerar así:

- Limitaciones que impone el medio físico: complicada orografía, clima riguroso.
- Deficientes infraestructuras, con baja accesibilidad interna y externa.
- Despoblación, escasez de recursos humanos, bajo dinamismo demográfico, envejecimiento de la población.
- Debilidad del tejido empresarial, falta de innovación, escasa proyección exterior, ...
- Potencial del sector agroalimentario infrautilizado.
- Fuerte peso del sector energético en el PIB provincial.
- Industria de bajo contenido tecnológico y baja competitividad.
- Sector terciario débil y con bajo nivel de especialización.
- Excesiva estacionalidad del turismo.

No obstante, tanto en la sociedad turolense como en sus instituciones existe un consenso generalizado en señalar como principales dificultades que condicionan el futuro de la provincia esencialmente dos:

- a) DEFICIENTE DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS viarias y de comunicaciones.
- b) DESPOBLACIÓN, escasez de recursos humanos, bajo dinamismo demográfico, envejecimiento de la población.

Por otra parte, en diversos estudios, jornadas, encuentros y demás foros de reflexión acerca de la problemática turolense se ha planteado reiteradamente la cuestión de las potencialidades para el desarrollo de la provincia. No en vano, la búsqueda de «motores de desarrollo» para Teruel ha sido una constante a lo largo del último siglo.

Desde un punto de vista meramente económico, en los últimos años también hay coincidencia en los sectores de actividad que pueden liderar una estrategia realista de desarrollo para Teruel. Un buen resumen es el que recoge *el Examen Territorial de la OCDE-Teruel: una región rural* (2000). Este estudio, tras evaluar las fortalezas y debilidades de Teruel, comparándolas con las de otras regiones similares de la OCDE, sugiere dos áreas principales hacia las que las Administraciones Públicas deberán enfocar su atención en una estrategia de desarrollo global. Las dos, muy vinculadas entre sí, se fundamentan en un mayor aprovechamiento de los recursos naturales y culturales de la provincia:

1. Mejorar la rentabilidad y posicionamiento de los productos agroalimentarios de Teruel, de modo que puedan ocupar nichos de mercado diferenciados por su calidad.
2. Desarrollar una estrategia de turismo rural sostenible, apoyándose en los atractivos naturales y culturales de la provincia.

De hecho, éstos son, inequívocamente, dos ejes prioritarios de desarrollo en la provincia tanto para los responsables políticos de la Administración Autonómica y Diputación Provincial, como para los Grupos de Desarrollo Rural. No obstante, las distintas comarcas turolenses, con situaciones demográficas y socioeconómicas muy dispares entre sí, deben ser objeto de un análisis preoperacional individualizado (las Serranías Turolenses, las Cuencas Mineras o la Tierra Baja presentan realidades en ocasiones muy diversas) para, a posteriori, implementar estrategias de desarrollo integral *ad hoc*. En buena medida, éste es el modelo que se está siguiendo desde los Grupos de Desarrollo Rural que han gestionado y gestionan la iniciativa comunitaria LEADER.

3. POLÍTICAS EUROPEAS DE DESARROLLO RURAL: LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS EN LA PROVINCIA DE TERUEL

A partir del periodo de programación 1989-1993 las políticas comunitarias de desarrollo en el medio rural se impulsaron de forma importante y de ellas par-

tipificará la provincia de Teruel. En primer lugar, con las intervenciones de FEOGA en las políticas comunitarias agraria y regional: la PAC, un potente, complejo y costoso instrumento financiero de intervención en el mundo agrario y rural. Por otro lado, las iniciativas comunitarias LEADER, LEADER II y, más tarde, LEADER+, estimulando alternativas de desarrollo endógeno, con carácter piloto, desde los propios territorios rurales.

3.1. Las iniciativas LEADER en la provincia de Teruel

La Iniciativa LEADER tiene por objeto el desarrollo rural de las zonas rurales más desfavorecidas, bajo un enfoque innovador, contando con la participación de los agentes sociales en el proceso de programación de sus propias estrategias territoriales de desarrollo y corresponsabilizándose en el proceso de toma de decisiones y de ejecución del gasto. Realmente este planteamiento fue absolutamente novedoso en todo el ámbito rural, y particularmente en la provincia de Teruel, donde históricamente la población rural, en sus diferentes niveles de representatividad social, había tenido un papel eminentemente pasivo.

3.1.1. *La iniciativa LEADER (1990-1994), una experiencia pionera*

La iniciativa comunitaria LEADER (1990-1994) fue operativa en Aragón a través de tres Grupos de Acción Local: CEDESOR, en las comarcas oscenses de Sobrarbe y Ribagorza, CEDEMATE en el Maestrazgo turolense y ADRI Daroca-Calamocha, entre las provincias de Teruel y Zaragoza. Es decir, dos de los tres GAL de esta primera fase de la iniciativa LEADER actuaron en la provincia de Teruel.

El Grupo de Acción Local que gestionó este programa en las sierras turolenses del Maestrazgo fue el *Centro para el Desarrollo Rural del Maestrazgo-Teruel* (CEDEMATE), creado en 1991 a partir de la dinámica generada en el entorno de la Escuela Taller de Molinos. Estructurado como asociación sin ánimo de lucro en la que estaban incluidos agentes públicos (Diputación y nueve ayuntamientos) y privados (cooperativas, sindicatos y asociaciones), el objetivo general de CEDEMATE no era otro que promocionar los recursos endógenos, potenciando el tejido económico y cultural de la zona.

La promoción del turismo rural fue el primer objetivo del Grupo LEADER del Maestrazgo. La creación de itinerarios turísticos debidamente señalizados, la realización de acciones de promoción propias y el apoyo a entidades asociativas de carácter turístico, son las acciones más destacables. Ciertamente es que en las serranías del Maestrazgo se llevaba trabajando en promoción turística desde hacía dos décadas y que ya existía una infraestructura turística básica sobre la que trabajar. Así, a primeros de los 70 las Diputaciones Provinciales de Teruel

y de Castellón crearon la Mancomunidad Turística del Maestrazgo. En 1981 el municipio de Mirambel recibió el Premio Europa Nostra, constituyendo el más destacado reclamo publicitario para la comarca. En 1992 se creó MAESTUR (Asociación de Viviendas de Turismo Rural del Maestrazgo) a iniciativa de dos emprendedoras locales y basada a priori en una concepción social del turismo rural donde la mujer empieza a ser protagonista principal.

No obstante, la actividad desarrollada por CEDEMATE supuso, sin duda, un importante impulso en la promoción del sector turístico del Maestrazgo y una paulatina toma de conciencia para la población local de que éste podía ser un valioso recurso para su desarrollo. Se apoyaron en esta primera etapa LEADER una serie de infraestructuras, alojamientos y actividades complementarias atendiendo principalmente a la potenciación de una oferta turística convencional (hoteles, hostales, campings, restaurantes) y en menor medida a la oferta complementaria (viviendas de turismo rural, escuelas de naturaleza, centros ecuestres, etc.). En 1995 se creó la Asociación de Empresarios Turísticos del Maestrazgo.

Por otro lado, desde CEDEMATE se centraron igualmente en la «valorización y comercialización de productos agrarios», más concretamente en la promoción de productos agroalimentarios (especialmente los secaderos de jamones y productos cárnicos). En este marco de relaciones con el sector surgió también la Asociación de Empresarios Agroalimentarios del Maestrazgo, que agrupaba a la práctica totalidad del sector de la industria alimentaria, constituyendo una eficaz plataforma de trabajo para la propia gestión de los fondos LEADER.

El otro Grupo de Acción Local fue la *Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las comarcas de Daroca y Calamocha* (ADRI), fundada también expresamente para la gestión de LEADER, y constituida por ayuntamientos, cooperativas y asociaciones, con el objetivo de generar procesos dinamizadores del tejido económico y social. ADRI presentaba la particularidad de actuar en dos comarcas, la de Calamocha, situada en la provincia de Teruel, y la de Daroca en Zaragoza. La medida que mayor dotación económica recibió fue la de «turismo rural», sector que comenzó a desarrollarse aprovechando los recursos naturales y culturales de la zona, quedando a cierta distancia la medida de apoyo a «pequeñas empresas artesanas y servicios locales».

Se pone de manifiesto que en este primer programa LEADER se dio un mayor peso específico al turismo rural, acumulando sólo esta medida el 42% de la inversión total de LEADER en las dos comarcas. En cualquier caso, ésta fue, sin lugar a dudas, una experiencia pionera en el ámbito del desarrollo rural de la provincia de Teruel y, aun más, en el conjunto de Aragón.

Una muestra del volumen de inversión gestionado por los dos Grupos de Acción Local de Teruel viene dada por el siguiente cuadro resumen:

Tabla 1. Iniciativa Comunitaria LEADER (1991-1993)

	TOTAL	PÚBLICA	U.E.	PRIVADA
MAESTRAZGO	1.611,6	1.000,9	367,2	610,6
DAROCA-CALAMOCHA	635,1	240,5	165,5	394,5

Inversión (millones de pesetas).

3.1.2. La iniciativa LEADER II (1995-1999), el valor de la innovación

Conociendo la experiencia previa de estos grupos pioneros y la imagen exitosa que se tenía del primer programa LEADER, la convocatoria de la iniciativa comunitaria LEADER II generó importantes expectativas en amplias comarcas rurales de todo el territorio aragonés. Trece fueron las comarcas que formaron Grupos de Acción Local para gestionar esta iniciativa LEADER II en Aragón, de los cuales cinco correspondían a la provincia de Teruel: *Maestrazgo* (CEDEMATE), con un territorio notablemente ampliado con respecto al programa anterior, la comarca de *Jiloca-Gallocanta* (ADRI), *Bajo Martín* (ADIBAMA), *Albarracín* (ASIADER) y *Mezquín-Matarraña* (OMEZYMA). Esto venía a representar el 53,3% del territorio turolense y el 36,7% de la población de la provincia.

Los grupos de nueva creación pasaron por la fase previa de Adquisición de Capacidades, mientras los dos con experiencia del primer programa optaron directamente a la fase de Innovación Rural. En cualquier caso, cada una de estas comarcas puso en marcha, de acuerdo con los criterios de LEADER, una estrategia de desarrollo territorial, multisectorial, y con acciones innovadoras para el desarrollo de la zona, en función de las posibilidades de cada territorio. Las iniciativas empresariales que surgieron dentro de los diferentes campos de aplicación de LEADER II se estructuraron de forma preferente en torno a los sectores de turismo, PYMEs y agroalimentación.

La medida de *turismo* fue, de nuevo, la que registró al finalizar el programa un porcentaje más alto de gasto público: el 23,6% del presupuesto total de los grupos de Teruel. Esto es indicativo no sólo del potencial turístico de la provincia, sino más aún de la demanda de ayuda existente para la mejora de infraestructuras turísticas por parte de la iniciativa privada. En todo caso, las comarcas con mayor potencial turístico dedicaron elevados porcentajes de gasto en esta medida, como es el caso de Maestrazgo (32,2%), Daroca-Calamocha (29%) y Albarracín (28%), constituyendo ésta la medida mejor dotada de fondos. En sentido contrario, el Bajo Martín sólo consumió en la medida de turismo el 16,4% de los fondos públicos, y el Mezquín-Matarraña el 18,7%.

En cualquier caso, la promoción del turismo rural sigue siendo en LEADER II un objetivo prioritario para los Grupos, en consonancia con la sensibilidad existente en otras instituciones y Administraciones Públicas. No en vano duran-

te el periodo de duración de LEADER II tuvieron lugar varias iniciativas de importancia para el desarrollo turístico de la provincia: se publicó abundante material promocional; se crearon diversas asociaciones comarcales de viviendas de turismo rural, que a su vez se integraron en FARATUR (Federación Aragonesa de Asociaciones de Viviendas de Turismo Rural); la DGA aprobó una legislación más exigente para las viviendas de turismo rural; se puso en marcha el Plan de Calidad Turística para el Maestrazgo; apareció la Ley de Parques Culturales de Aragón; la Diputación Provincial de Teruel instituyó el Patronato Provincial de Turismo, entre otras cuestiones a mencionar.

El caso de CEDEMATE es especialmente significativo en lo relativo a su actuación en el sector turístico: la claridad de objetivos y la voluntad de coordinación de los equipos técnicos del grupo LEADER con los de MAESTUR y de la Asociación de Empresarios Turísticos del Maestrazgo actuó a favor de utilizar la iniciativa LEADER II para organizar estructuras eficaces de cooperación, para cohesionar al sector turístico, y para posibilitar una campaña de promoción exterior del territorio realmente eficaz. La creación del Parque Cultural del Maestrazgo, que ponía en valor al mismo tiempo recursos paleontológicos, arqueológicos, geológicos, paisajísticos y el patrimonio local de los pueblos, trató de mejorar la oferta turística con planteamientos alternativos, dirigida a un turismo más especializado.

La medida que ocupa el segundo lugar en inversión de fondos públicos de LEADER II es la relativa a *PYMES y servicios locales*. Es evidente que el apoyo al precario tejido empresarial de estas comarcas turolenses, compuesto fundamentalmente por pequeñas empresas y microempresas, ocupa también un lugar destacado (el 23% del gasto público total), absorbiendo una parte importante de las ayudas públicas. Así mismo, la creación de empleo directo en estos proyectos de inversión empresarial es también reseñable (cerca de 1.000 empleos nuevos en Teruel), sobre todo porque se ha primado el empleo de mujeres y jóvenes emprendedores, fundamentales para fijar población rural.

Para algunos grupos la consolidación del tejido empresarial de su comarca fue prioritario, constituyendo ésta la medida mejor dotada en el conjunto del programa, como es el caso del Bajo Martín y del Mezquín-Matarraña, los dos grupos ubicados en tierras bajoaragonesas. El fomento del asociacionismo empresarial, organizando a los pequeños empresarios y trabajadores por cuenta propia que forman una parte esencial del tejido productivo que mantiene vivos nuestros pueblos o, en todo caso, la estrecha colaboración con las asociaciones empresariales de la zona, ha constituido una importante línea estratégica por parte de todos los grupos.

La *valorización y comercialización de la producción agroalimentaria* ha sido otra medida importante para los grupos turolenses, aunque cuantitativamente presenta una inversión económica inferior, con el 11,2% del gasto públi-

co total del programa. Sin embargo, su valor en cuanto diversificación económica y valor añadido a partir de la propia producción agraria (muchas de las comarcas LEADER II son eminentemente agrarias) es muy valioso desde el punto de vista del futuro de la provincia, en línea con ciertas actividades potenciadas directamente desde las Administraciones Públicas (Denominaciones de Origen, agricultura ecológica, etc.).

Por otro lado, los grupos LEADER han propiciado la creación de asociaciones agroalimentarias como estrategia para organizar el sector y desarrollar así mecanismos de cooperación entre las empresas comarcales. Algo nada fácil, puesto que se trata, por lo general, de empresas dedicadas a subsectores muy distintos, con objetivos, mercados y nivel de facturación a su vez muy diversos entre sí. La Asociación de Empresarios Agroalimentarios del Maestrazgo fue pionera, con reconocida capacidad para llevar a cabo acciones de consolidación del sector, ofreciendo determinados servicios a sus socios e implementando medidas de promoción y comercialización conjunta. Después se crearían otras asociaciones de estas mismas características, como la Asociación Agroalimentaria del Bajo Martín-Sierra de Arcos.

Hemos hecho una breve reseña de las medidas «productivas» de LEADER II en Teruel, pero también hay que mencionar otras dos no menos importantes desde el punto de vista cualitativo. Las actuaciones en materia de *patrimonio cultural y medio ambiente* canalizaron el 13,8% del gasto público total de LEADER II en la provincia de Teruel. Formando parte sustancial del conjunto de la estrategia global de desarrollo de cada grupo, han constituido intervenciones de muy diverso signo, pero siempre arropando la medida de turismo o formando parte del proceso de dinamización sociocultural abierto en cada comarca. Al mismo tiempo esta medida ha servido como aglutinante para que Entidades Locales, asociaciones y entidades privadas de las respectivas comarcas hayan participado activamente en la estrategia global de desarrollo o en aspectos particulares de la misma.

La medida de *formación profesional y ayudas a la contratación*, aunque sólo consumió un 13% del presupuesto de fondos públicos, posee también un gran valor cualitativo. La cualificación de los recursos humanos del territorio es uno de los principales condicionantes para su desarrollo. Conscientes de esto, desde los grupos se hizo un esfuerzo importante, aplicando planes de formación a la medida de las necesidades del territorio y de la demanda de los agentes sociales y económicos del mismo. Destaca la implementación de acciones formativas en materia de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, porque el espacio rural turolense no puede quedar al margen de las nuevas tecnologías emergentes. Así, se desarrollaron planes de formación *ad hoc*, caso del Bajo Martín, o se crearon telecentros para facilitar el acceso de la población a estas nuevas tecnologías, como hizo, por ejemplo, el grupo de Albarracín.

FUENTE: DGA. Dirección Gral. de Desarrollo Rural. Elaboración propia.

(*) Para el Grupo ADRI Daroca-Calamocha se ha considerado el 50% de su programa como el correspondiente a la provincia de Teruel.

Tabla 3. Iniciativa Comunitaria LEADER II (1994-1999)
en la provincia de Teruel (en pesetas)

GASTO PÚBLICO					
MEDIDAS	COSTE TOTAL	TOTAL PÚBLICO	SUBVEN. COMUN.	ADMIN. NAC.	GASTOS PRIVADOS
Formación profesional y ayudas al empleo	382.205.151	322.120.615	177.090.662	145.029.953	60.084.536
Turismo rural	2.582.373.292	697.110.621	460.679.686	236.420.935	1.885.274.621
Pequeñas empresas artesanas y servicios locales	3.009.961.200	677.987.439	474.743.096	203.244.343	2.331.973.761
Valorización y comercialización de productos agrarios	1.358.925.590	331.318.454	241.208.272	90.110.182	1.027.607.135
Patrimonio cultural y mejora del entorno	825.536.344	405.555.417	228.751.230	176.808.186	419.976.927

FUENTE: D.G.A. Dirección Gral. de Desarrollo Rural. Elaboración propia.

3.1.3. *La iniciativa LEADER+ (2000-2006), participación y autogestión*

La nueva iniciativa comunitaria LEADER+ constituye un reconocimiento de la Comisión Europea a la eficacia del método LEADER y en cierto modo la consolidación de esta metodología de desarrollo rural en toda la Unión Europea. En el momento de la convocatoria ninguna comarca aragonesa quiso quedarse fuera que esta importante vía de promoción y desarrollo territorial. Finalmente fueron doce los grupos seleccionados en Aragón, De éstos, cinco corresponden a la provincia de Teruel, sobre la base de los anteriores, pero adaptando el ámbito territorial a la delimitación de las Comarcas Administrativas y, en ocasiones, ampliando notablemente sus respectivas zonas de actuación:

- *Bajo Martín - Sierra de Arcos* (ADIBAMA)
- *Bajo Aragón-Matarraña* (OMEZYMA)
- *Albarracín* (ASIADER)
- *Jiloca-Gallocanta* (ADRI, que sigue incluyendo la comarca de Daroca, prov. de Zaragoza)
- *Gúdar-Javalambre-Maestrazgo* (AGUJAMA)

La novedad más llamativa fue la desaparición del histórico CEDEMATE, hecho que acaeció en medio de una fuerte polémica en la que intervinieron factores de muy diversa índole, no siempre directamente relacionados con el desarrollo rural.

Por otro lado, el mapa provincial de centros de desarrollo rural se completa con los *programas PRODER (2000-2006)*, programas de desarrollo rural directamente dependientes de la Administración Autonómica, pero fundamentados en la filosofía LEADER. Concretamente son los de las *Cuencas Mineras* (OFICUMI) y de la *comarca de Teruel* (ADRI Teruel).

Desde el punto de vista funcional, la nueva iniciativa LEADER+ presenta algunas novedades. Entre ellas, que cada estrategia integrada y de carácter piloto debe girar en torno a unos aspectos aglutinantes; los grupos turolenses plantean su programa estratégico en torno a los siguientes:

- a) mejora de la calidad de vida de los habitantes,
- b) valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de la pequeñas estructuras de producción mediante acciones de tipo colectivo,
- c) valorización de los recursos naturales y culturales, incluidas las áreas de interés comunitario en el marco de Natura 2000.

Por otro lado, como apoyo a la cooperación entre territorios se plantea la nueva fórmula de *cooperación interterritorial*, lo que permite desarrollar acciones de cooperación de modo exclusivo con otros grupos nacionales, regionales o

incluso provinciales, algo que está empezando a generar interesantes expectativas de trabajo en red entre los diversos centros de desarrollo rural de la provincia.

El cuadro financiero sintetizado para los grupos de Teruel queda como sigue a continuación:

Tabla 4. Iniciativa Comunitaria LEADER+ (2000-2006).
Inversión prevista (miles de euros)

	TOTAL	PÚBLICA	U.E.	PRIVADA
Bajo Martín-S ^a de Arcos	8.864	4.432	2.216	4.432
Jiloca-Gallocanta	12.222	6.111	3.055	6.111
Albarracín	8.854	4.427	2.213	4.427
Bajo Aragón-Matarraña	12.921	6.460	3.230	6.460
Gúdar-Javalambre-Maestrazgo	12.356	6.178	3.089	6.178
TOTAL provincia de Teruel	55.218	27.608	13.804	27.608

3.1.4. La experiencia LEADER en Teruel

Las aportaciones de las iniciativas LEADER en la provincia de Teruel son especialmente significativas. En una situación de desvitalización generalizada de la sociedad rural turolense, los programas LEADER han realizado importantes contribuciones en los procesos de concienciación social, de participación en estrategias de desarrollo endógeno a escala comarcal, y muchas veces en la mejora de la autoestima de la población rural, algo mucho más valioso que la mera aportación económica de estos programas, ya de por sí importante.

En un intento de sintetizar dichas aportaciones de los programas LEADER, aun sin ánimo de ser exhaustivos, podemos resaltar los siguientes aspectos en los cuales la aportación de esta iniciativa es relevante:

1º. La propia organización de los representantes locales para emprender o potenciar procesos de desarrollo, con la creación de los GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL, es en sí misma un activo importante para las comarcas beneficiarias de la iniciativa LEADER.

- * Los G.A.L. son asociaciones creadas expresamente para la gestión de LEADER sobre los principios de participación y representatividad: ayuntamientos, organizaciones empresariales, agrarias, sindicales, asociaciones culturales y sociales, etc.
- * Se han formado equipos técnicos de gestión con personal cualificado, lo que constituye un importante factor de desarrollo hasta ahora inexistente.

2º. Los GAL, tanto en el proceso de preparación como en el de ejecución del programa, han movilizado a los agentes y actores locales, al tiempo que han llevado a cabo también prácticas de dinamización de la población.

- * Se han promovido diferentes dinámicas locales, destacando la importancia de la información a la población (no siempre es fácil que la información del programa llegue a toda la población, sobre todo en las zonas más aisladas de Teruel).
- * Merece ser resaltada la promoción del ASOCIACIONISMO en sus distintas vertientes: empresarial, turístico, agroalimentario, cultural, etc. En la mayor parte de las comarcas turolenses no existía ninguna asociación empresarial hasta que se promovió desde el programa LEADER. En unos casos se planteó como asociación intersectorial, de carácter territorial (por ejemplo, la Asociación de Empresarios del Bajo Martín). En otros, respondiendo a una estrategia más concreta, se impulsaron asociaciones sectoriales, particularmente en turismo rural (por ejemplo, la Asociación de Empresarios Turísticos del Maestrazgo) y en el sector agroalimentario (por ejemplo, la pionera Asociación de Empresarios Agroalimentarios del Maestrazgo). La vertebración del tejido empresarial (con predominio de la pequeña empresa y de microempresas) en torno a estas asociaciones ha posibilitado abrir nuevos foros de opinión empresarial, activar iniciativas de promoción de las empresas locales y apoyar a los pequeños empresarios rurales, tan escasos en ésta ya de por sí despoblada tierra turolense.

3º. Relevante es también el esfuerzo por PLANIFICAR el desarrollo rural a escala comarcal. En la mayor parte de los casos, el programa LEADER ha constituido la primera experiencia de planificación integral de ámbito comarcal. Sí habían existido otras experiencias en elaboración y redacción (no tanto en gestión) de planes sectoriales, principalmente en turismo y patrimonio cultural, en comarcas como Maestrazgo o Albarracín.

4º. Es también significativo el esfuerzo que implica la iniciativa LEADER por conseguir una concertación económica: Fondos Europeos, Administración Central, Administración Autonómica, Administración Local. La corresponsabilidad (financiera y de gestión) de las distintas Administraciones Públicas en el programa de desarrollo es vital, y así lo entendió desde un principio el Gobierno de Aragón. Otro asunto es la corresponsabilidad financiera de la Administración Local, que hasta ahora no ha contribuido a la financiación del programa debido a sus propias limitaciones presupuestarias. No obstante, en el programa LEADER+ ya se van integrando progresivamente las Comarcas, nueva Administración Local con competencias propias en muchas de las materias objeto de intervención de dicha iniciativa comunitaria.

5º. La acción LEADER ha sido especialmente relevante en la RECUPERACIÓN Y FOMENTO DE LA SEÑAS DE IDENTIDAD de los diferentes territorios y comarcas turolenses, particularmente en cuanto a:

- * Recuperación de diversos aspectos de nuestro acervo cultural,
- * Mejora de la «autoestima» de la población rural a través de una mayor valoración de lo propio, de su entorno natural, de su patrimonio cultural.

6º. Los programas LEADER han sido pioneros en INCORPORAR A LA MUJER RURAL a sus proyectos de desarrollo de forma activa, mediante:

- * Acciones directas para facilitar el acceso de la mujer al mercado laboral y que posea un papel más activo de estos procesos. Por ejemplo, en el Bajo Martín el 49% de los empleos generados con ayudas LEADER II fueron de mujeres.
- * En la iniciativa LEADER+ constituye, además, un «eje horizontal». Muchos grupos lo recogen como criterio específico en la selección de proyectos subvencionables.

7º. Se ha trabajado de forma eminente en la VALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS LOCALES, entendidos éstos en un sentido muy amplio:

- * Patrimonio cultural y natural
- * Promoción turística y territorial
- * Productos agroalimentarios de calidad
- * Valorización de recursos autóctonos específicos de determinados territorios (alabastro en el Bajo Martín, trufas en Albarracín, etc.)

8º. Se ha adquirido la experiencia de TRABAJAR EN RED con otros territorios rurales, tengan LEADER o no, lo que permite la transferibilidad de experiencias y conocimientos, así como con todos los agentes de desarrollo rural del propio territorio. Esta integración de los grupos de desarrollo rural en red se ha llevado a cabo a través de:

- * La Red Aragonesa de Desarrollo Rural
- * Proyectos de cooperación transnacional y, en LEADER+, interterritorial.
- * Proyectos de cooperación entre los propios Grupos de Teruel y de estos con otras instituciones (Diputación Provincial).

9º. Progresivamente se ha ido adquiriendo experiencia en PROYECTOS DE COOPERACIÓN, tanto transnacional como entre territorios europeos, arropados por una política informativa, de difusión y animación de las políticas comunitarias, tanto desde los propios Grupos de Desarrollo Rural como desde observatorios *ad hoc*, como es el caso del *Centro Aragonés de Información Rural Europea* (CAIRE), ubicado en Molinos desde 1994 como una estructura más del CEDEMATE, y financiado por el programa CARREFOUR.

3.2. Equal-Teruel (2002-2004)

La Iniciativa comunitaria EQUAL tiene por objeto facilitar el acceso y la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos. La Diputación Provincial de Teruel creó en el 2002 la Agrupación de Desarrollo Teruel Emplea (ADETEM) que integró a 32 entidades y colectivos que trabajan en el desarrollo socioeconómico de la provincia, tanto públicas como privadas. Contando con financiación del Fondo Social Europeo, su finalidad es facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades sociolaborales (mujeres, jóvenes, parados de larga duración, despedidos, inmigrantes, etc.). A través de la creación de 22 «antenas» o servicios de inserción sociolaboral, entre las cuales estaban las correspondientes a los Grupos de Desarrollo Rural de Teruel, se abarcó todo el territorio provincial. El presupuesto total de ADETEM para realizar todas sus acciones ascendió a 2.367.000 euros, destinado en buena parte a sufragar los costes de dichas «antenas».

A partir de esta interesante experiencia, se presentó un nuevo proyecto a la convocatoria de la iniciativa EQUAL II en España, con el título «SAVIA FEMENINA» y como Agrupación de Desarrollo «Femina Teruel», que cuenta con 19 socios, dentro de la temática *«Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo»*. Recientemente aprobado con un presupuesto total de 2.768.464 euros, el F.S.E. aporta el 50%, corriendo el resto a cargo de las entidades participantes. Se han diseñado una serie de acciones con el objetivo de conciliar la vida familiar y profesional, de sensibilizar a la población en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, de promover la inserción laboral de colectivos desfavorecidos dentro de la provincia, y de promover la inserción de la mujer dentro de los sectores productivos con mayor capacidad de generar empleo femenino en la provincia de Teruel.

4. PATRIMONIO CULTURAL Y DESARROLLO RURAL: INICIATIVAS INSTITUCIONALES E INICIATIVAS LOCALES

En este capítulo queremos destacar algunas de las iniciativas locales más relevantes llevadas a cabo en el territorio turolense cuyo objetivo es el desarrollo rural basado en la gestión del patrimonio cultural de sus respectivos territorios.

4.1. Parques culturales

La Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón, consagra esta fórmula de gestión del patrimonio cultural aragonés que «debe traducirse en un apoyo eficaz al desarrollo rural sostenible». En realidad la Ley

venía a regular una serie de Parques Culturales que contaban ya con una experiencia contrastada a través de planteamientos y puesta en marcha de actividades de «conservación y protección del patrimonio». En definitiva, un Parque Cultural está constituido por «un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes». Entre los objetivos de los Parques Culturales, además de los específicos en protección, conservación y difusión del patrimonio cultural y natural, la Ley apunta también los de «contribuir a la ordenación del territorio, corrigiendo los desequilibrios socioeconómicos» y el de «fomentar el desarrollo rural sostenible, mejorando el nivel de vida de las áreas afectadas».

Cinco son los Parques Culturales declarados en Aragón, de los cuales tres pertenecen a la provincia de Teruel: *Parque Cultural del Río Martín*, *Parque Cultural de Albarracín* y *Parque Cultural del Maestrazgo*. Los dos primeros surgieron como iniciativas locales apoyándose en un importante recurso patrimonial como son las pinturas rupestres existentes en sus respectivos territorios, en torno a los Estrechos y Cañones del río Martín y en los parajes de El Rodeno de Albarracín. La necesidad de protección y el potencial atractivo turístico-cultural del arte rupestre levantino (posteriormente declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO) actuaron como motor para la potenciación de una interesante iniciativa promovida fundamentalmente desde los propios Ayuntamientos involucrados, dando lugar a un largo proceso de puesta en valor de este patrimonio rupestre, agregando *a posteriori* en torno a él otros aspectos destacables del patrimonio cultural y natural de estos territorios, particularmente en el caso del Bajo Martín, donde se ha concebido el patrimonio cultural en un sentido amplio e integrador.

El origen del Parque Cultural del Maestrazgo es un tanto diferente. Nace en el ámbito de CEDEMATE, como estrategia de valorización del patrimonio cultural al servicio del desarrollo del territorio y de la identidad comarcal, como consecuencia de la propia dinámica generada desde el programa LEADER y contando con el antecedente del Parque Cultural de Molinos. El patrimonio cultural y natural se articula con el concepto de territorio, con el cual se identifica la población local, de modo que esa interrelación de patrimonio-territorio-población es la que definirá la intervención global para el desarrollo. En definitiva, este modelo consagra el patrimonio como instrumento ordenador de los territorios rurales.

El Parque Cultural del Maestrazgo planteó su estrategia en torno a la creación de lo que se denominaba Grupos de Acción sobre el Patrimonio de cada pueblo, lugares de encuentro de asociaciones locales, ayuntamientos, investigadores locales y universitarios, etc. El mismo Parque Cultural viene conformado

por una serie de parques temáticos y centros expositivos, vinculados entre sí globalmente y que crean una imagen diferenciada del territorio: Parque Cultural de Molinos, Parque Geológico de Aliaga, Parque Paleontológico de Galve, Parque Escultórico de Hinojosa de Jarque, Museo de Mas de las Matas, Centro de Interpretación Ambiental de Villarluego y Parque Fluvial del Guadalope.

Entre los aspectos más positivos de estos Parques Culturales turolenses cabe destacar el efecto divulgador y la sensibilidad despertada entre las instituciones locales y aun entre la población local hacia la protección y valoración del patrimonio cultural de sus territorios. Por otro lado, se ha contribuido a reforzar la identidad comarcal a través de una mayor valoración de su propio patrimonio, aportando un plus de autoestima a la población local, que ve reconocidos desde el exterior sus propios valores culturales, actuando además el Parque Cultural como un eficaz instrumento de promoción del territorio.

4.2. La experiencia de la Fundación Santa María de Albarracín

Otra iniciativa local de gran interés es la Fundación Santa María de Albarracín, entidad que lleva desarrollando en los últimos años un importante proyecto de gestión integral del patrimonio arquitectónico de Albarracín, basado en dos objetivos:

- Restauración del patrimonio arquitectónico.
- Gestión y dinamización del patrimonio recuperado.

La actividad de la Fundación tiene sus antecedentes en dos programas de Escuela Taller (1988-91 y 1992-95), que realizaron un importante trabajo de recuperación de una parte sustancial del patrimonio arquitectónico de la ciudad, al tiempo que se creaba empleo y se afianzaba una dinámica cultural complementaria a la actividad básica de las Escuelas Taller. Una vez constituida la Fundación en 1996, con el patrocinio de D.G.A., del Obispado, Ayuntamiento de Albarracín e Ibercaja, se continuó recuperando edificios emblemáticos del municipio a través de diferentes programas de formación y empleo, haciéndose cargo posteriormente de la gestión de los mismos, garantizando así su viabilidad y mantenimiento.

La Fundación completa su actividad con un importante programa cultural («Albarracín Cultural») que incluye Jornadas, Seminarios, Exposiciones, Conciertos, etc., lo que permite que la labor realizada por la Fundación se materialice en actividades que reportan creación de empleo, actividad económica y, en suma, riqueza para la población.

Entre las claves del éxito de este proyecto está el haber sabido conjugar un programa de formación, creación de empleo y dinamización cultural, con la

existencia de un vasto patrimonio arquitectónico, el compromiso de las instituciones locales con el proyecto y el decidido y cuantioso apoyo institucional y económico que ha recibido la Fundación. En todo caso, un interesante ejemplo de desarrollo rural basado en la restauración y gestión integral del patrimonio arquitectónico.

5. ADMINISTRACIONES LOCALES Y DESARROLLO RURAL

En las últimas décadas hemos asistido a un cambio importante en las Administraciones Locales, particularmente en los Ayuntamientos, que de forma progresiva han ido adquiriendo competencias en gestión municipal, al tiempo que se han sensibilizado y puesto en marcha políticas para el desarrollo local, algo común tanto a los municipios con más población como a los pueblos más pequeños de la provincia.

Algunas de las acciones más conocidas en materia de formación y empleo son las Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, muy extendidas por toda la provincia desde el año 1995. En el 2004 han sido 15 las existentes en la provincia. Del mismo modo, ayuntamientos, mancomunidades y comarcas vienen optando cada vez más por dotarse de Agentes de Desarrollo Local, al objeto de disponer de personal especializado en la prospección, difusión y estímulo de las potencialidades de desarrollo de sus respectivos territorios, así como en el apoyo y acompañamiento técnico de proyectos empresariales. En el momento de escribir estas líneas son doce los AEDL distribuidos por toda la provincia cofinanciados por el INAEM.

El primer objetivo de las Corporaciones Municipales es, obviamente, cubrir las necesidades más apremiantes de infraestructuras y servicios municipales, aspectos ya de por sí importantes. En muchos pequeños municipios mantener la escuela abierta y evitar que no desaparezca el Consultorio Médico se ha convertido en todo un motivo de lucha. Ya en segundo lugar de prioridades suele estar el desarrollo de acciones tendentes a frenar la despoblación, a la creación de empleo y a fomentar el asentamiento de nueva población. Así, han surgido iniciativas de apoyo entre ayuntamientos e instituciones motivadas en la lucha contra la despoblación. Un ejemplo es la *Asociación Española de Municipios contra la Despoblación*, creada a partir de la experiencia del Ayuntamiento de Aguaviva y con sede en este mismo municipio. Varios son los casos también en los que el propio Ayuntamiento ha promovido directamente determinados servicios que no puede llevar a cabo la iniciativa privada, realizando ofertas de trabajo a nuevos pobladores.

La creación de *Centros Multiservicios* en pequeñas localidades donde la iniciativa privada no cubre determinadas necesidades de la población (tienda,

bar, etc.) es otra iniciativa local interesante. En esta línea cabe destacar la promoción de estos Centros Multiservicios realizada desde la Cámara de Comercio e Industria de Teruel en pequeños municipios, como Blancas, Olba, Lidón y Castelnou, estos últimos con apoyo de la Diputación Provincial de Teruel.

Otra iniciativa local con creación de empleo y recuperación de población es la de la Cooperativa TANCAT, impulsada desde el Ayuntamiento del pequeño municipio de La Cerollera, y compuesta por habitantes del pueblo y antiguos emigrantes para crear nuevas actividades ganaderas de bovino y de ovino, una nueva quesería, un coto comercial de caza y otras infraestructuras turísticas, con la consiguiente revitalización del pueblo.

Finalmente, cabe mencionar el liderazgo que la Diputación Provincial está tomando en los últimos años, haciendo bandera de la lucha contra la despoblación e implementando acciones concretas a través del programa EQUAL-TERUEL, ya mencionado, o participando en el programa NEXOS, que ha tenido por objeto la inserción de familias inmigrantes en el medio rural. Así mismo, la Diputación Provincial coordina actualmente el *Proyecto REVITAL* en el marco de la iniciativa INTERREG III B SUDOE, que persigue la finalidad de revitalizar la provincia mediante una estrategia de desarrollo sostenible, promoviendo una nueva dinámica social y económica a través de un proceso de movilización de la población, sensibilización y potenciación de los recursos endógenos del territorio.

Concluyendo, todavía hace falta en la provincia de Teruel un mayor esfuerzo en coordinar acciones para el desarrollo entre las diversas Administraciones Locales, contando también con las Comarcas recientemente creadas, la Administración Autonómica y otras entidades que operan en el territorio con experiencia probada en desarrollo rural, como los Grupos de Acción Local que agrupan a los agentes sociales de sus respectivos territorios. Así mismo, es necesario canalizar las diferentes sensibilidades que han ido apareciendo en la sociedad turolense fruto de la toma de conciencia de la crítica situación por la que atraviesa la provincia.

Especialmente significativo es el caso de la plataforma ciudadana «*Teruel Existe*», un movimiento reivindicativo que nace como reacción a lo que se considera el «abandono histórico y nulas expectativas de futuro para Teruel» y exige un mayor compromiso inversor de las Administraciones Públicas, empezando por una serie de servicios básicos en materia de transporte, sanidad, enseñanza y empleo. La sociedad turolense, junto a sus instituciones, no puede dejar de reivindicar una política de ordenación del territorio más racional y coherente, que realmente impulse un mayor equilibrio territorial y un desarrollo económico y social basado en criterios de sostenibilidad. En eso estamos.