



# Dictamen

3/2021

Anteproyecto de ley de dinamización del medio rural de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 3/2021

Noviembre de 2021

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2021

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

[cesa@aragon.es](mailto:cesa@aragon.es)

[www.aragon.es/cesa](http://www.aragon.es/cesa)

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 5 de noviembre de 2021, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

En fecha 16 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Secretario General Técnico, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, por el que solicita dictamen de este Consejo en relación con el "anteproyecto de ley de dinamización del medio rural de Aragón". En el escrito se identifica una dirección electrónica en la que consultar la documentación del anteproyecto.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española señala en su artículo 40, como uno de los principios rectores de la política social y económica, que *"los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa"*, y en línea similar se manifiesta cuando prevé que *"los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles"* (artículo 130), o cuando alude al *"principio de solidaridad [...] velando por el establecimiento de un*

*equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español*" (artículo 138).

El título VIII de la Constitución, que se ocupa de la organización territorial del Estado, señala que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*" (artículo 148.1.3ª). Sin embargo, el artículo 149 del texto constitucional reconoce como competencias exclusivas del Estado algunos títulos con directa transcendencia sobre el conjunto de la población y del territorio nacional, como condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (148.1.1ª), inmigración o extranjería (148.1.2ª) o coordinación de la planificación general de la actividad económica (148.1.13ª), además de otros títulos con implicación sobre el territorio, como obras públicas de interés general (148.1.24ª), ferrocarriles y transportes terrestres (148.1.21ª), o legislación básica sobre protección del medio ambiente (148.1.23ª).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece, como uno de los principios que han de regir el conjunto de sus políticas públicas, que "*Corresponde a los poderes públicos aragoneses [...] promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad*".

Y más adelante, en su artículo 71, el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma competencias –con la calificación de exclusivas, aunque con los condicionantes ya señalados- que inciden claramente porque se corresponden con materias a las que se refiere el texto sometido a dictamen como objeto de las actuaciones con las que se pretende alcanzar su fin de dinamización del medio rural, como el propio título contempla, así, "*la ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental*" "*vivienda*", "*carreteras*", "*transporte*", "*agricultura y ganadería*", "*montes*", "*medio ambiente*", "*acción social*", "*juventud*", "*cultura*", "*turismo*", entre otras, y que la memoria justificativa recoge.

En ejercicio de las competencias propias del señalado artículo 71.8º, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de

Aragón –en adelante “LOTA”–, cuya redacción actual es la fijada por el texto refundido aprobado por Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre (y su posterior modificación parcial por Decreto-ley 1/2017, de 3 de febrero).

De acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y siguientes de la LOTA, el Gobierno de Aragón aprobó, mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón –en adelante “EOTA”–, como instrumento básico de planeamiento territorial (sobre la que el Consejo Económico y Social de Aragón se pronunció a través de su dictamen número 6/2014).

La EOTA prevé como una de sus estrategias la siguiente:

*“Estrategia 10.3.E3. Plan Integral de Política Demográfica y contra la Despoblación.*

*El Gobierno de Aragón revisará y actualizará el Plan Integral de Política Demográfica, con especial atención a los problemas derivados del envejecimiento, la baja densidad y la dispersión en amplias zonas de la Comunidad Autónoma.”*

Para dar cumplimiento a esta estrategia y como una profundización de la misma se aprueba la directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación mediante Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón.

Cómo antecedentes del anteproyecto de ley sometido a dictamen, no podemos obviar la diversa normativa aragonesa que regula materias que de un modo u otro inciden en el medio rural, léase, sin ánimo de ser exhaustivos, las normas reguladoras de la comarcalización, las propias del desarrollo sostenible del medio rural, de la política agraria común, del desarrollo local participativo..., y así se recoge en su exposición de motivos. Al igual que dicha exposición hace un reconocimiento de integración de la norma con lo que son los objetivos de documentos estratégicos relevantes por su impacto en el medio rural cómo el RIS3, la Estrategia Aragonesa del Cambio Climático Horizonte 2030, la de Especialización Inteligente o la Estrategia Aragón Circular.

## II. Contenido

El Anteproyecto de Ley consta de una exposición de motivos y 97 artículos, estructurados en ocho títulos que se dividen en capítulos, nueve disposiciones adicionales, una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El título I (artículos 1 a 18) se ocupa de las “Disposiciones generales” en su capítulo I (artículos 1 a 4), regulando el objeto, ámbito de aplicación, fines y objetivos; y en su capítulo II (artículos 5 a 18) establece los “principios rectores de actuación”, desarrollados en cada uno de los artículos, destacando el mecanismo rural de garantía (artículo 5) configurado como eje de la regulación mediante el cual se pretende analizar el impacto de las políticas sectoriales en el medio rural bajo la perspectiva del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación.

El título II, “Delimitación y zonificación” (artículos 19 a 28), recoge la clasificación de los asentamientos y municipios de carácter rural, correspondiéndose con las definiciones hechas en la Estrategia de Ordenación Territorial, que habrá de utilizarse para establecer las medidas de discriminación positiva que la propia norma regula. Contiene también un capítulo, de un solo artículo (28), regulando la clasificación a efectos fiscales.

El título III, “Planificación y Programación” (artículos 29 a 33), configura los instrumentos de planeamiento y gestión territorial, regulados en la ley de Ordenación del Territorio de Aragón, como los referentes para la planificación en el medio rural de las políticas de dinamización. Establece como las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma deben ajustarse a los objetivos y medidas que regula la propia norma y, como a su vez, las medidas sectoriales que se planifiquen habrán de complementarse con las reguladas en la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

El título IV, “Dinamización y diversificación económica” (artículos 34 a 40), dedica un capítulo I, de un solo artículo, a la elaboración y contenido del Programa de Gestión Territorial de Dinamización Económica y Social para el medio rural, ya previsto en la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, pero que habrá de incorporar las medidas que se apliquen para cumplir los objetivos de fomento de la cultura emprendedora y de la actividad económica y el empleo en el medio rural establecidas en los capítulos II y III. Introduce el posible reconocimiento de “territorio emprendedor” para las entidades locales especialmente activas en cumplir tales objetivos y la especialidad de la “responsabilidad social rural” dentro de la corporativa de empresas y organizaciones.

El título V, “Políticas públicas en el medio rural” (artículos 41 a 86) que se estructura en once capítulos, comienza con la declaración de que, las acciones y medidas que se establecen en los siguientes capítulos serán complementarias a las contempladas en los documentos de planeamiento territorial y habrán de orientar las políticas públicas del Gobierno de Aragón. Los diez capítulos restantes regulan actuaciones y medidas en las actividades económicas –economía social, energías renovables, agricultura y ganadería, sector forestal, agroindustria, turismo, políticas de reactivación de polígonos industriales y de internacionalización empresarial-; en urbanismo y vivienda; en equipamientos y servicios; en transporte; en tecnologías digitales de comunicación; en patrimonio territorial; de apoyo a las mujeres, a las familias, a los jóvenes y a la inclusión social.

El título VI “Gobernanza, coordinación y operadores territoriales” (artículos 87 a 91), impone la coordinación interinstitucional y con el sector privado en la aplicación de las políticas sectoriales de dinamización del medio rural. La Gobernanza institucional se sostiene en el órgano ya existente, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, cómo órgano coordinador de tales políticas, al que le atribuye nuevas funciones a sumar a las que ya le son propias, destacando la de incorporar el Mecanismo Rural de Garantía, y le adscribe un Grupo Técnico con funciones de apoyo técnico y en el Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional que queda configurado como órgano asesor de las

administraciones. El capítulo II lo dedica a la figura de los Agentes dinamizadores rurales, que pueden ser personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pero que tienen participación activa en la dinamización del medio rural.

El título VII “Financiación y estímulos económicos” (artículos 92 a 96), regula la financiación de las políticas de dinamización del medio rural –incluyendo medidas de discriminación positiva en ayudas y subvenciones públicas- y acciones de impulso a la financiación y apoyo al trabajo autónomo y al emprendimiento, como la creación, para ello, de fondos e instrumentos específicos y los Bonos de Impacto Rural para apoyar económicamente intervenciones innovadoras.

El título VIII “Fiscalidad diferenciada” (artículo 97), establece que el Gobierno de Aragón impulsará medidas normativas que establezcan una fiscalidad diferenciada, en las zonas rurales a que se refiere la ley, y que podrá consistir en una incentivación con diferentes niveles de beneficios fiscales.

Las 9 disposiciones adicionales establecen la clasificación y criterios de adaptación de las zonas rurales; el desarrollo del Programa Territorio Emprendedor de Aragón; la aplicación de los Bonos de impacto rural; la implementación de la Plataforma online para la prestación de servicios de información y asesoramiento; el desarrollo del Programa de relevo generacional; el Plan de digitalización en el medio rural; la puesta en marcha del proyecto Academia rural digital; la articulación de los Laboratorios de innovación rural y, por último, el inicio del procedimiento de elaboración del Plan de gestión territorial de dinamización económica y social.

La disposición transitoria única define, transitoriamente, la entidad local de carácter metropolitano.

La disposición derogatoria suprime algunos artículos de las normas de creación de la Comisión Delegada para la política territorial y del Observatorio de dinamización demográfica y poblacional.

En las disposiciones finales, se modifican algunos artículos del texto refundido de la ley de Ordenación del Territorio de Aragón, habilitan al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley y se dispone su inmediata entrada en vigor.

### III. Observaciones de carácter general

#### *I. La situación demográfica aragonesa*

El cambio demográfico y el consiguiente desequilibrio territorial, produciéndose una concentración de población y actividades en áreas urbanas a la par que un claro declive de las áreas rurales y pequeños municipios, ocupa las agendas de las instituciones europeas, es un problema visible en distintos territorios de España y en Aragón es de vital importancia.

El Consejo Económico y Social de Aragón viene destacando reiteradamente en sus Informes anuales los graves desequilibrios demográficos que aquejan a nuestro territorio. Si ya en su primer Informe sobre la situación económica y social de Aragón, correspondiente al año 1991, el Consejo señalaba: "Nuestra región se caracteriza por una despoblación del territorio cuyos efectos negativos se ven potenciados por la desvertebración urbana de la región"; más de un cuarto de siglo después, el Informe correspondiente a 2020, recientemente aprobado por el Pleno del CESA, destaca varias cuestiones en su capítulo "Demografía":

La densidad de la población aragonesa es de 27,9 habitantes por kilómetro cuadrado, solo por encima de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura, y muy lejos de la media nacional y de la Unión Europea de los 27, que se sitúan en 94,0 y 106,2 hab./km<sup>2</sup>, respectivamente. Únicamente 7 comarcas aragonesas (de 33) se sitúan por encima de los 24 hab./km<sup>2</sup>, y 17 de ellas se encuentran con una cifra igual o inferior a los 12,5 hab./km<sup>2</sup>, desiertos demográficos o zonas escasamente pobladas. Los números evidencian que más del 70% de la población aragonesa se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes.

Aragón es la que cuenta con el porcentaje más bajo de municipios en áreas intermedias (de 2.001 a 10.000 habitantes), aglutinando, asimismo, la mayoría de la

población en Zaragoza ciudad (51,3%), lo que deriva en una importante asimetría entre su capital y el resto de localidades.

Los municipios de zonas rurales son un total de 674 (el 92,2% del total), albergando al 15,6% de la población. Únicamente 14 localidades (el 1,9%) conforman la zona urbana, aunque 7 de cada 10 personas tienen su residencia en estas (70,8%). La población en las áreas intermedias (13,6%) se redujo en la última década (-9,7%), dándose la misma tendencia en las zonas rurales (-8,7%). La dinámica ha sido distinta en el ámbito urbano donde la población creció desde 2010 (2,3%). Los núcleos rurales

han bajado su cifra de empadronados entre enero de 2019 y 2020 (-1,4% y 2.881 personas menos). De igual manera, las zonas intermedias han retrocedido (-3,5% y 6.619 habitantes menos). Por un lado, se ha producido un trasvase hacia las áreas urbanas, y, por otro, ha llegado población extranjera a los núcleos más poblados, lo que ha elevado sustancialmente su cifra de habitantes

La baja densidad poblacional y el alto nivel de envejecimiento de las zonas rurales conllevan un importante riesgo para el reemplazo generacional y para su supervivencia a medio y largo plazo, además del reto de posibilitar una calidad de vida y unos servicios adecuados para sus habitantes. El 44,5% de los municipios que no exceden de los 100 habitantes están dentro de aquellos denominados demográficamente terminales. Hasta los 2.000 habitantes, en torno a 6 de cada 10 localidades están clasificadas como muy viejas.

Así, consciente de la profundidad de los retos demográficos en nuestra Comunidad Autónoma, con una estructura dispersa, envejecida y despoblada y del rotundo mandato de nuestro Estatuto de Autonomía, el Consejo Económico y Social de Aragón quiere comenzar su dictamen respaldando decididamente la iniciativa del Gobierno de Aragón que aborda la necesidad de establecer una legislación integral con la que afrontar la promoción, el desarrollo sostenible y la necesaria dinamización del medio rural, priorizando todo tipo de políticas públicas –como proclama el propio artículo 1-. Se trata de enfrentar la situación demográfica y la despoblación de nuestro territorio mediante una estrategia política global y transversal.

El CESA aplaude también que se trate de una estrategia global y transformadora que plantea la coordinación y colaboración entre los departamentos del Gobierno de Aragón, entre distintas administraciones y con el sector privado y la sociedad civil como el modo de gobernanza para implementar las políticas sectoriales.

Sin embargo, precisamente por tales motivos y dados el impacto, la amplitud y transversalidad del Anteproyecto, el Consejo lamenta que se haya solicitado su dictamen de forma previa a la realización del trámite de audiencia pública, finalizado el cual, hemos de suponer que el texto remitido, con motivo de las alegaciones recibidas, sufrirá modificaciones –probablemente numerosas- que dejarán sin objeto o sentido partes de este dictamen, con la consiguiente pérdida de valor de la función del CESA. Solicitamos, en consecuencia, que en lo sucesivo se solicite dictamen de proyectos normativos en su última redacción, tras haber finalizado la audiencia pública.

## *II. La elaboración del anteproyecto de ley*

El texto del anteproyecto de ley de dinamización del medio rural de Aragón figura en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón acompañado de la siguiente documentación: orden de inicio del procedimiento; memoria justificativa (en la que se incorporan elementos como la necesidad y oportunidad del anteproyecto, los títulos competenciales en que se ampara, una descripción de su contenido y su inserción en el ordenamiento jurídico); un informe de evaluación de impacto de género con un anexo sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género; un informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad; memoria económica; informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y el certificado del Gobierno de Aragón de toma de conocimiento del anteproyecto.

Es en el informe de la Secretaría General Técnica donde se describe el procedimiento de elaboración del proyecto de norma y, pese a argumentar que el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no constituye legislación básica en el caso de

las iniciativas legislativas –y sí en el caso de la elaboración de reglamentos- conforme a doctrina del Tribunal Constitucional, se indica que se estimó conveniente la realización del trámite de consulta pública previa y que el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social ha certificado que se presentaron alegaciones que aporta. Sin embargo, en el portal de transparencia figura, tan sólo, la resolución por la que se acuerda la realización de dicho trámite pero no así los términos en que se realizó, ni tampoco las alegaciones realizadas, limitándose así la participación en el proceso de elaboración.

Señala también dicho informe de la Secretaría que, para la elaboración del proyecto de ley, se acordó la constitución de un grupo de trabajo con el que garantizar la participación activa del resto de Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

El CESA, cuyo lema es el “valor de la participación” y que viene sosteniendo reiteradamente en sus dictámenes la importancia de un proceso de participación de los ciudadanos y sus organizaciones de forma real, más allá de cumplimiento de requisitos formales, considera que especialmente en este caso, dada la naturaleza y la materia que se pretende regular, con significativas repercusiones de índole socioeconómicas, hubiera sido deseable una mayor participación de los Agentes Sociales más representativos en el procedimiento de elaboración (de la participación en el desarrollo y aplicación de la norma hablaremos más tarde), haciendo uso de la participación institucional que la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de Diálogo Social y Participación Institucional garantiza.

Por último, en relación con la memoria económica que acompaña al anteproyecto, elemento que este Consejo considera, en todos los casos, relevante a la hora de dictaminar la norma, sorprende que el coste de su aplicación quede limitado a once millones de euros adicionales al gasto actualmente destinado a la dinamización rural. Se hace una relación exhaustiva de las partidas presupuestarias que actualmente ya dedica el Gobierno de Aragón a actuaciones que derivan de la aplicación de la ley pero sería deseable un mayor compromiso de gasto por parte del Gobierno para que

algunas de las previsiones que contiene no queden en una mera declaración de intenciones.

Entendiendo la dificultad de cuantificar, lo cierto es que las numerosas propuestas de actuaciones sectoriales contempladas en los títulos IV y V del anteproyecto precisarán de importantes previsiones presupuestarias y respecto de las que en la misma memoria económica se reconoce que no se ha hecho la correspondiente estimación de gasto. Así, por ejemplo, se hace una estimación del coste de la sanidad en el medio rural pero no del incremento que deberá suponer la aplicación de la ley; en educación se reconoce que no se cuantifican los incentivos al personal o la potenciación de la oferta educativa y otros Departamentos del Gobierno de Aragón consideran que no pueden hacer en el momento actual una estimación del gasto futuro de implementación de nuevas actuaciones.

En definitiva, este Consejo considera que, aun entendiendo el esfuerzo que requiere, la valoración económica de las medidas a aplicar ayudaría a su concreción, haciendo a la ley mejor garante de esa dinamización del medio rural que tiene por objeto.

### *III. Objeto, fines y aplicación de la norma*

El objeto de la norma, según se señala en el artículo 1 del Anteproyecto, es establecer el marco normativo de medidas de discriminación positiva y de mecanismos que garanticen los servicios esenciales con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y de calidad de vida para todos los habitantes de Aragón y, a su vez, que la aplicación de las políticas sectoriales en el medio rural se haga mediante coordinación interinstitucional y con el sector privado.

La norma está asumiendo que, al igual que la regresión demográfica de Aragón y su proceso de despoblación no responde a una causa única, no cabe esperar que la dinamización del medio rural pueda acometerse con una u otra política sectorial, ni con actuaciones aisladas de un solo sujeto, público o privado. Las múltiples vertientes del problema, tanto en causas como en consecuencias, exigen una actuación plenamente coordinada, dentro del Gobierno de Aragón, primero, pero también con

el conjunto de administraciones públicas del territorio y, por supuesto, contando con la complicidad activa de la sociedad en su conjunto y de los agentes sociales, en particular.

Por ello, este Consejo aplaude que figure entre los fines de la ley "la coordinación de las políticas públicas autonómicas y el fomento de la actuación conjunta de las Administraciones Públicas y de los distintos interlocutores sociales y económicos del medio rural" y, entre sus principios rectores, dedique un artículo a la "Cooperación Institucional" y otro a la "Colaboración público-privada". Sin embargo, no puede dejar de objetar que cuando de la aplicación de medidas y actuaciones se trata, hay falta de presencia de los Agentes Sociales así como de los Grupos de Acción Local Leader.

Este Consejo no puede dejar de insistir en cómo nuestro ordenamiento jurídico atribuye a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas una posición jurídica relevante para participar en la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica, al entender que los intereses que estas organizaciones representan van más allá de los intereses particulares de trabajadores y empresarios, abarcando también, en su función de agentes o interlocutores sociales, los intereses generales de los ciudadanos. El mandato del artículo 7 de la C.E. se ha trasladado a la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón definiendo el concepto de esta participación institucional como "...la defensa y promoción de los intereses que son propios de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón, entendiendo que defienden y representan el interés general socioeconómico de nuestra comunidad, todo ello en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos públicos.". Contempla dicha ley la participación "...en cualquier instrumento de planificación socioeconómica que, por su relevancia, sea necesario someter a concertación social" y, obviamente, la dinamización del medio rural, como el propio Anteproyecto declara, debe incluirse entre las actuaciones de fomento de desarrollo económico y social.

A la par, el Anteproyecto de ley no puede obviar la experiencia de más de tres décadas como modelo vivo y exitoso de colaboración público-privada que suponen los Grupos de Acción Local Leader, dinamizando el medio rural, luchando contra la

despoblación y siendo las únicas entidades que integran en su seno a los representantes de los agentes sociales, institucionales y económicos de los territorios rurales. Su larga experiencia como agentes impulsores de la asunción de la innovación en el medio rural y sobre el terreno les convierte en la mejor herramienta para llevar a cabo muchas de las propuestas de esta norma que se dictamina.

Es por estos argumentos por los que este Consejo propondrá, más adelante, la adición de participación de los Agentes Sociales y de los grupos de acción local en determinados artículos dentro del apartado de observaciones específicas.

Es también importante para el Consejo Económico y Social que el término "empleo" se sustituya por el de "empleo de calidad". Es el propio Estatuto de Autonomía de Aragón el que establece que "*los poderes públicos de Aragón promoverán el pleno empleo de calidad...*". La norma sometida a dictamen no elude el hecho de que el empleo es esencial para promover ese desarrollo en el medio rural que permita la igualdad de oportunidades y la calidad de vida, pero ese empleo si ha de atraer y fijar población ha de ser "empleo de calidad", porque sólo éste colabora con el objetivo del crecimiento demográfico sostenible a medio y largo plazo, en línea con los ODS y Estrategias Europeas.

Por otra parte, el CESA se congratula de que el Anteproyecto tenga como uno de sus objetivos impulsar la racionalización administrativa, con medidas de simplificación y automatización de los procedimientos administrativos. No son pocas las ocasiones en que son precisamente las cargas administrativas, con un exceso de trámites, las que obstaculizan el desarrollo de su actividad a los agentes públicos y privados. La simplificación y, también, la celeridad en la tramitación, facilitarán las inversiones y las actuaciones en el medio rural.

#### **IV. Observaciones de carácter específico**

##### *A la exposición de motivos*

El Consejo propone que en el apartado I se haga alguna referencia explícita al "Pacto Verde Europeo", una nueva estrategia de crecimiento para la U.E. que es un

marco de oportunidades para el empleo, la innovación y la sostenibilidad en las zonas rurales y al que se destinará gran parte de las inversiones del plan de recuperación Next Generation. Es, además el contexto en el que nace, en julio de 2020, la “Agenda Rural”, en la que se indican los retos y problemas a los que se enfrentan las áreas rurales y se hace hincapié en algunas de las oportunidades más visibles en un enfoque integrado que debe continuar con la definición de un Pacto Rural y un Plan de Acción Rural para el conjunto europeo.

También se propone que en relación a la mención a la normativa de “desarrollo local participativo” en el apartado III, se haga referencia a que es un concepto “asumido por la UE como modelo de gestión del desarrollo territorial integrado para la gestión de los Fondos Estructurales de la UE 2014-2022 y 2023-2027”.

En el mismo sentido el Consejo considera que sería oportuno incluir en el último párrafo del apartado III, referido a documentos estratégicos que esta ley impulsa, “el Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos Estructurales de la UE que reconoce la experiencia del método del desarrollo local participativo Leader como modelo para la gestión de los Fondos Estructurales a través del desarrollo territorial integrado”.

Por otra parte, se echa de menos que, al enumerar las competencias exclusivas que el artículo 71 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma - apartado V-, en la de agricultura y ganadería (17ª) no se haga referencia a que comprende, precisamente, “el desarrollo integral del mundo rural”.

#### *Al artículo 2. Ámbito de aplicación*

En el apartado primero, se propone sustituir la mención a “sus organismos públicos y sociedades mercantiles autonómicas” por la mención “al Sector Público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

En la definición del artículo 2 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón ya están incluidos los organismos y sociedades mencionados.

### *Al artículo 3. Fines*

En el apartado c) se propone la adición al empleo “de calidad”.

En el apartado d) se propone que se incluya “la mejora de las condiciones sociales y laborales” como medio de atraer y retener población al medio rural.

Y en el apartado f) se consideraría apropiado añadir: Fomentar “el equilibrio territorial y la cohesión social mediante” la redistribución justa...

### *Al artículo 4. Objetivos*

En el apartado a) se propone introducir “acceso a los servicios públicos” ya que es un determinante esencial para “propiciar un nivel de vida digno a la población rural”. Por ello, también se propone en este apartado que entre los términos para medir el nivel de vida digno se incluya que las rentas permitan satisfacer las necesidades.

En el apartado c) podría indicarse la consideración del empleo de calidad como un elemento fundamental para la dinamización del mundo rural.

En el apartado d) sería conveniente introducir “celeridad” entre las medidas que han de contribuir a la reactivación del medio rural.

En el apartado g) se propone introducir también “la sanidad”.

### *Al artículo 6. Sensibilización y atracción del medio rural*

Se propone modificar la redacción del apartado primero de modo que, las políticas de sensibilización de la sociedad se amplíen, también, a la “información”, para que la sociedad sea plenamente conocedora del potencial de los recursos endógenos humanos, económicos, sociales y medioambientales de las zonas rurales, y se realicen por los poderes públicos “en cooperación con los Grupos de Acción Local Leader”, aprovechando su larga experiencia como impulsores de la innovación en el medio rural.

### *Artículo 7. Valor ambiental del medio rural*

Se propone que las políticas no sean sólo de reconocimiento sino que se añadan los términos "compensación y retornos económicos" para plasmar que el valor de la aportación ambiental del medio rural requiere una compensación económica.

### *Artículo 11. Colaboración público-privada*

Se propone modificar el apartado primero incorporando, expresamente, en la planificación y aplicación de las políticas públicas a los agentes sociales (organizaciones sindicales y empresariales) por su capacidad de promover y facilitar el desarrollo de la colaboración público-privada en el medio rural.

### *Artículo 12. Contratación*

Con objeto de dar ese mayor soporte a las pymes y autónomos de las áreas rurales que proclama el apartado segundo, se propone añadir:

*"En los contratos de mayor volumen en los que se haya permitido la subcontratación, se exigirá acreditar el previo pago a las empresas subcontratadas para poder proceder a la liquidación del contrato."*

### *Artículo 14. Conectividad*

Para abundar en la necesidad de facilitar la relación de la ciudadanía con las administraciones, se propone añadir el siguiente párrafo:

*"Con el objeto de facilitar la relación de la ciudadanía con las administraciones y eliminar la brecha digital, la administración dispondrá los medios necesarios, técnicos, humanos y económicos, para facilitar la relación por medios telemáticos y superar las barreras de entrada que puedan suponer la utilización de los medios electrónicos para toda la población del medio rural."*

### *Artículo 15. Empleo público y descentralización*

Se propone sustituir la definición “personal funcionario” por “personal empleado público” para incluir a todo el personal.

### *Artículo 30. Otros instrumentos de planificación y programación del medio rural*

Dado que los conceptos “Estrategias de desarrollo local participativo” y Grupos de acción local” están definidos en el Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos Estructurales, conviene asociar las definiciones de ambos conceptos a dicha norma para evitar interpretaciones imprecisas y es por ello que se propone la adición al apartado tercero del siguiente párrafo.

*“A efectos de esta norma, el concepto “Estrategia de desarrollo local participativo” será entendido conforme a su definición establecida en el Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos Estructurales de la UE, concretamente en el artículo 2.19 del Reglamento (UE) nº 1303/2013: un conjunto coherente de operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales, y que contribuyen a la realización de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, diseñado y puesto en práctica por un grupo de acción local.*

### *Artículo 32. Directrices Zonales y Programas de Gestión Territorial*

Cómo ya hemos argumentado anteriormente, considerando que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas tienen una posición jurídica relevante para participar en la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica y que son los Grupos de Acción Local Leader las entidades autorías de las estrategias de desarrollo local participativos, proponemos la adición al apartado tercero del siguiente párrafo:

*“La aplicación de los programas de gestión territorial se realizará mediante la concertación de la administración pública y con la participación de la sociedad del medio rural, de los agentes sociales y de los Grupos de Acción Local Leader o, en su caso, de la entidad representativa mayoritaria de estos Grupos”.*

#### *Artículo 34. Elaboración y contenido*

En el mismo sentido que la propuesta anterior se sugiere modificar el apartado 2.d) finalizando el apartado ", y entre estos últimos, los Grupos de Acción Local Leader o de la entidad representativa mayoritaria de éstos."

#### *Artículo 35. Objetivos en relación al fomento y promoción de la cultura emprendedora*

En el apartado f" se propone incluir, también, a las "personas trabajadoras" como objetivo.

Y se considera oportuno añadir dos nuevos apartados:

*"Fomentar el empleo de calidad en el medio rural como elemento de fijación de la población."*

*"Integrar las nuevas propuestas emprendedoras en el marco empresarial preexistente mediante el fomento, promoción y consolidación del asociacionismo empresarial en el medio rural."*

#### *Artículo 36. Actuaciones en el ámbito de la cultura emprendedora*

Se sugiere añadir en el epígrafe ñ) del apartado segundo...En los laboratorios participarán ", a través de los Grupos de Acción Local Leader o de la entidad representativa mayoritaria de éstos," agentes públicos y privados, ..

Y se propone añadir tres nuevos epígrafes al apartado segundo:

- *"Impulso de programas de aprovechamiento de recursos y colaboración con asociaciones empresariales de carácter local, provincial y autonómico para la transferencia de experiencias y buenas prácticas empresariales en el medio rural."*

- *"Actuaciones de consolidación, crecimiento y adquisición de dimensión competitiva de las microempresas en el medio rural mediante las sinergias con empresas de mayor tamaño a través de las asociaciones empresariales locales, provinciales y autonómicas."*

- *"Favorecer programas de coordinación de actuaciones empresariales en el medio rural aragonés con iniciativas de otras Comunidades Autónomas a través de la vinculación de las asociaciones empresariales más representativas integradas en entidades supra autonómicas."*

#### *Artículo 38. Responsabilidad social rural*

En el apartado tercero se propone añadir a la mención al empleo local, "de calidad en términos de estabilidad y renta,"

#### *Artículo 39. Objetivos en relación al fomento de la actividad económica y el empleo en el medio rural*

Se propone una nueva redacción del apartado primero más acorde al texto del Reglamento nº 1303/2013 de disposiciones comunes de los fondos Estructurales y de Inversión Europeos de la U.E.:

*"Las políticas públicas de incentivos a la actividad económica regional, su programación y, en especial, la programación del desarrollo territorial integrado en el reglamento de los fondos estructurales y de inversión europeos en respuesta a necesidades concretas de los territorios, incidirán de manera específica en las zonas rurales definidas en esta ley."*

Y se propone, también, la siguiente adición al apartado segundo:

2. Se promoverá e incentivará la diversificación económica en el medio rural con medidas transversales "concertadas con los agentes sociales y coherentes con las estrategias de desarrollo local participativo Leader y dirigidas por los Grupos de Acción Local Leader y" que tengan por objeto:

#### *Artículo 40. Actuaciones en el ámbito de la actividad económica y el empleo en el medio rural*

En el apartado 1 se propone sustituir la frase "personas en riesgo de exclusión social" por "personas en situación o en riesgo de exclusión social".

Y añadir un nuevo epígrafe a este apartado 1 de medidas:

“d) El fomento de políticas activas de empleo que contribuyan a la mejora constante de la empleabilidad y de las condiciones de trabajo de las personas en el medio rural, así como la responsabilidad social y la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.”

En el apartado 3 se propone que la participación activa de las entidades locales se amplíe, “y de los Agentes Sociales”.

En el apartado 4 sería conveniente añadir a la materia de intermediación, información y orientación profesional, la “formación”.

Se propone añadir dos nuevos apartados al artículo:

*“Se fomentarán actuaciones tendentes a informar y formar a trabajadores del medio rural en condiciones laborales, formación en salud laboral, igualdad de género, integración y sostenibilidad, contando para ello con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.”*

*“Se impulsarán programas de aprendizaje a lo largo de la vida que, en desarrollo de la ley 2/2019, de 21 de febrero, faciliten la prolongación o complementen la educación en las escuelas, institutos y universidades, para abrir nuevas perspectivas de aprendizaje formal e informal encaminadas al emprendimiento en el medio rural y opciones de segunda oportunidad laboral y empresarial.”*

#### *Artículo 45. Sector forestal*

Se propone añadir al epígrafe i” del apartado 2 lo siguiente: “y entre otros medios, a través de los Grupos de Acción Local Leader.”

Y también se sugiere adicionar un nuevo epígrafe a ese apartado 2:

*“Fomentar el uso de la madera y sus productos derivados en los elementos constructivos, incorporándolos en los procesos de compra pública sostenible, en*

*consonancia con el fomento de la certificación forestal en los montes públicos y privados de Aragón y el impulso de la industria forestal asociada a ellos.”*

#### *Artículo 48. Espacios Rurales de Actividad Económica y Empresarial*

Se propone hacer una adición al final del apartado 4. “...y la posibilidad de establecer acuerdos de colaboración con las asociaciones empresariales locales, provinciales y autonómicas para el aprovechamiento de recursos existentes de gestión y fomento empresarial gestionadas por ellas.”

#### *Artículo 49. Internacionalización*

Se propone incorporar al final del apartado 1. lo siguiente: “...para lo que se fomentarán políticas de colaboración con programas, actuaciones y recursos desarrollados a través de las asociaciones empresariales locales, provinciales y autonómicas.”

#### *Artículo 51. Urbanismo y Vivienda*

Se propone la adición de un nuevo apartado:

*“La Administración autonómica, en colaboración con las entidades locales, impulsará y apoyará nuevas tipologías residenciales destinadas a las personas mayores y/o dependientes, de forma que configuren un factor de competitividad que mantenga y atraiga población en el medio rural.”*

Se trata de incorporar una nueva línea de actividad orientada a mantener y atraer población mayor asegurando su calidad de vida, buscando alternativas paralelas a las fórmulas residenciales institucionalizadas.

También, en relación con el apartado 4., se sugiere hacer una reflexión sobre si las recetas urbanas para incentivar y facilitar el alquiler y la rehabilitación dan respuesta, realmente, a las necesidades de vivienda en el medio rural dada la escasez de suelo y los vínculos afectivos con las propiedades no habitadas permanentemente y si no sería

más razonable facilitar la implantación de viviendas permanentes o semipermanentes.

#### *Artículo 52. Garantía de accesibilidad a los servicios en el medio rural*

Consideramos que el Gobierno de Aragón debe ser el garante de que no se produzcan exclusiones en la prestación de los servicios y, por ello, más apropiado sustituir en el apartado 1. El Gobierno de Aragón...."impulsará medidas tendentes para evitar"...por "garantizará que no se produzcan exclusiones"...

#### *Artículo 58. Oferta educativa y formativa*

Se propone una mayor relevancia de la formación profesional sustituyendo el epígrafe e) por el siguiente texto: "Ampliar la oferta formativa de formación profesional en el medio rural y facilitar su acceso a la población residente, con impulso de la modalidad a distancia y también articulando becas de desplazamiento y residencia en otras localidades"

#### *Artículo 59. Estabilidad, acceso y permanencia*

Se propone añadir un nuevo epígrafe al inicio del artículo: "Adopción de medidas de estabilización del personal docente que eviten la alta tasa de temporalidad en el medio rural."

#### *Artículo 65. Comercio, servicios de proximidad y multiservicios rurales*

Se propone que en el apartado 2. a la colaboración con las entidades locales y las Cámaras de Comercio se añadan "las asociaciones empresariales".

#### *Artículo 70. Movilidad y transporte*

Se propone una adición al final del apartado 4. "A tal fin se elaborará un mapa de distancias –espacial y temporal- de acceso a los servicios básicos como sanidad, servicios sociales, educación y servicios privados comerciales y financieros y, a su vez, a las grandes infraestructuras, para establecer un plan de prioridades en la ejecución de nuevas infraestructuras de acceso."

*Artículo 77. Medidas para favorecer la calidad de vida de las mujeres que viven el medio rural*

Para adecuarse a la definición de Plan de Igualdad de la ley 3/2007 en el epígrafe l) debe sustituirse "Planes de igualdad territoriales" por "Planes territoriales de Igualdad"

*Artículo 78. Medidas de apoyo para el acceso de las mujeres al empleo*

Cómo ya se ha venido argumentando anteriormente, consideramos que debe garantizarse la participación de los agentes sociales, especialmente en los epígrafes relativos al observatorio del emprendimiento (f), a los viveros de empresas (g) y al comercio electrónico (h).

*Artículo 89. El Observatorio de Dinamización Demográfica y poblacional*

Se propone adicionar al apartado 1. lo siguiente: ", modificado por el Decreto 148/2021, de 15 de septiembre."

Es muy relevante esta modificación al decreto de creación y regulación del Observatorio en cuanto que incluye, entre los miembros que lo integran, a las organizaciones sindicales y empresariales.

*Artículo 90. Grupo técnico de dinamización económica y social para el medio rural*

Se propone añadir al final del apartado 2.: "Entre dichas entidades figurarán los agentes sociales y la entidad representativa mayoritaria de los Grupos de Acción Local Leader."

*Artículo 91. Agentes dinamizadores rurales*

Se propone adicionar al final del apartado 1. el párrafo siguiente:

*"Entre los agentes dinamizadores rurales figurarán los agentes sociales y los Grupos de Acción Local Leader."*

Y en el mismo sentido una adición al final del apartado 2.:

*"Los Departamentos de la administración autonómica, y organismos adscritos, competentes por la materia en las políticas públicas reguladas en los títulos IV y V de esta ley, contarán con los agentes económicos y con los Grupos de Acción Local Leader, para su aplicación o desarrollo en la medida en que proceda y, especialmente, en el supuesto de actuaciones transversales de competencia propia de distintos departamentos o administraciones."*

#### *Artículo 95. Financiación y apoyo para el trabajo autónomo y el emprendimiento en el medio rural*

Se propone incluir en el epígrafe b) del apartado 2, dentro de los sectores a priorizar, el "forestal" y finalizar "y de otros servicios básicos para la población rural."

Y en el apartado 6, se propone introducir, tras el mantenimiento de las estructuras ya creadas, "como los Grupos de Acción Local Leader".

#### *Artículo 97. Incentivos fiscales*

Se propone una adición al final del apartado 1: "Los incentivos y beneficios fiscales que se adopten tendrán en cuenta el principio de progresividad en relación con la capacidad contributiva de las personas físicas y jurídicas, así como su necesaria contribución al sostenimiento de los servicios públicos."

Se sugiere que la regulación de este tema contemple que la posibilidad de acceder a incentivos fiscales sea igualmente para empresas de nueva creación y para empresas ya establecidas para así fomentar su consolidación y crecimiento, contribuyendo a la generación de empleo y fijación de población.

#### *Disposición adicional quinta. Programa de relevo generacional*

Se propone añadir a las iniciativas que desarrollan las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria aragonesas "y las organizaciones empresariales"

### *Propuesta de una nueva disposición adicional*

Se propone una declaración general de la importancia de participación de los agentes sociales con un texto que podría ser:

*"Todas las acciones de desarrollo económico que se realicen en el territorio en el marco de las disposiciones de esta ley se realizarán, siempre que así sea posible, con la colaboración y participación de los agentes sociales."*

### **V. Conclusiones**

El Consejo Económico y Social de Aragón quiere destacar la oportunidad y la importancia del anteproyecto sometido a dictamen en la medida que aborda la realidad territorial desequilibrada y despoblada de Aragón bajo el prisma de lograr la igualdad de oportunidades y de calidad de vida de todos sus habitantes.

Considera que merece una valoración globalmente positiva sin perjuicio de las observaciones de carácter general y particular que se expresan en el cuerpo del presente dictamen.

Zaragoza, a 5 de noviembre de 2021

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Pilar Ventura Contreras