



Dictamen

7/2014

Sobre el Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014–2020

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 7/2014

Junio de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014

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

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, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 9 de junio de 2014, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 1 de abril de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido desde la Dirección General de Desarrollo Rural, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, por el que se sometían a consulta de este Consejo los documentos "Borrador del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020" e "Informe de sostenibilidad ambiental del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020", y se informaba de la apertura de un periodo de información y participación pública en relación con esos documentos.

La Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social, fija entre sus funciones (artículo 3.1.3ª) la de "conocer las medidas de planificación económica y social que se elaboren por la Diputación General y que afecten de forma general a los intereses económicos y sociales de Aragón", así como la de "emitir informes y dictámenes y efectuar propuestas, por propia iniciativa o a requerimiento de las Cortes de Aragón o de la Diputación General, sobre materias que conciernen a la competencia del Consejo" (artículo 3.1.1ª).

En ejercicio de esas funciones legales, y siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, los documentos relativos al Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020 han sido analizados por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española contempla en varios de sus preceptos algunas de las facetas que hoy se engloban en el concepto de desarrollo rural. Así, el artículo 40, entre los Principios rectores de la política social y económica, señala 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, por su parte, el artículo 130, en el título sobre Economía y hacienda, establece:

"1. 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.

2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña."

Además de los indicados, podrían señalarse otros preceptos constitucionales que atienden, de uno u otro modo, a alguna de las funciones principales que hoy se asignan al desarrollo rural: sea la producción de alimentos seguros para la población, la ordenación y control del territorio, o la protección y defensa del medio ambiente.

Tomando en consideración esta variedad de funciones, son varios los títulos competenciales que confluyen en esta materia, con diferente distribución entre el Estado y las comunidades autónomas. En general, no obstante, puede señalarse que el artículo 148.1.7ª reconoce como competencia autonómica “la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”, lo que, puesto en relación con la competencia exclusiva estatal prevista en el artículo 149.1.13ª (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”), determina que el desarrollo rural sea una competencia compartida en la que corresponderá al Estado la legislación básica y a las comunidades autónomas su desarrollo y ejecución.

A partir de esta premisa, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, otorga a la Comunidad Autónoma gran número de competencias que confluyen en el concepto de desarrollo rural: “ordenación del territorio” (artículo 71.8ª), “agricultura y ganadería” y “desarrollo integral del mundo rural” (artículo 71.17ª), “tratamiento especial de las zonas de montaña que garantice su modernización y un desarrollo sostenible equilibrado” (artículo 71.19ª), “normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje” y “desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático” (artículo 71.22ª), “mejora de las condiciones ambientales del medio natural aragonés” (artículo 71.23ª), “planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad” (artículo 71.32ª), artesanía (artículo 71.47ª), industria (artículo 71.48ª), turismo (artículo 71.49ª), protección civil (artículo 71.57ª)...

A diferencia de la Constitución, que no pudo reflejar en su texto la incorporación de España a la –hoy– Unión Europea, el Estatuto aragonés sí que señala en su artículo 93.2 que:

“La Comunidad Autónoma de Aragón aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto”.

Así pues, es competencia de la Comunidad Autónoma la formulación del programa operativo necesario para la aplicación en Aragón de la ayuda de la Unión Europea al desarrollo rural que se financia a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), regulado en los Reglamentos (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo números 1303/2013 (disposiciones comunes relativas a los Fondos estructurales y de inversión europeos), 1305/2013 (ayuda al desarrollo rural a través del Feader) y 1306/2013 (financiación, gestión y seguimiento de la Política agraria común).

Este es el objetivo de los documentos sometidos a dictamen del Consejo: un borrador del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014–2020 –que posteriormente España deberá presentar para su aprobación a la Comisión Europea–, y el correspondiente Informe de sostenibilidad ambiental –redactado en aplicación de los artículos 11 y siguientes de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón.

Por último, resulta imprescindible señalar como antecedente en esta materia que, en sus diferentes marcos normativos, Aragón ha participado en los fondos comu-

nitarios para el desarrollo rural desde hace más de veinte años, a través de las iniciativas Leader en su inicio o a través de su configuración como segundo pilar de la Política agraria común, con diferentes instrumentos (programas de desarrollo rural, iniciativas Leader + o Proder) en los periodos 1991–1994, 1995–1999, 2000–2006 y 2007–2013.

II. Contenido

El borrador del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014–2020 (en adelante, PDR) es un documento extenso, que se divide en veinte capítulos, numerados del 0 al 19.

Los capítulos 0, 1 y 2 incorporan una presentación y la delimitación de la zona geográfica que alcanza el programa.

En los capítulos 3 y 4 se expone la evaluación ex ante y el análisis, tipo “DAFO”, para la identificación de necesidades.

Los capítulos 5 a 7 describen la estrategia de la intervención prevista, la valoración de las condiciones ex ante y la descripción del marco que habrá de emplearse para valorar el rendimiento del programa.

El capítulo 8 se centra en la descripción detallada de las medidas y submedidas previstas en el programa, atendiendo a cuestiones tales como objetivos, descripción, beneficiarios, costes elegibles, tipo y límite de la ayuda, criterios de priorización, presupuesto, tasa de cofinanciación...

En los capítulos 9 a 13 se describen los planes de evaluación y de indicadores, así como el plan de financiación y una previsión de financiación adicional.

Los capítulos 14 a 19 contemplan diversas cuestiones relacionadas con la implementación del programa, como complementariedad con otros instrumentos comunitarios, designación de las autoridades de gestión y control, partenariado, creación de una red rural nacional o disposiciones de carácter transitorio.

Por su parte, el Informe de sostenibilidad ambiental se estructura de acuerdo con el siguiente índice:

1. Introducción y antecedentes.
2. Descripción del programa.
3. Características y problemas ambientales relevantes en el plano de la programación.
4. Objetivos ambientales.
5. Efectos ambientales potencialmente significativos.
6. Medidas de prevención y corrección.
7. Análisis y justificación de alternativas.
8. Seguimiento ambiental.
9. Viabilidad económica de las medidas propuestas.
10. Resumen no técnico.
11. Anexo normativo.
12. Anexo bibliográfico.

III. Observaciones de carácter general

I

El equilibrio territorial y social

El Consejo Económico y Social viene reflejando año tras año, a través de sus Informes sobre la situación económica y social de Aragón, los graves desequilibrios territoriales que sufre nuestra Comunidad Autónoma, con una escasa densidad de población y una distribución muy desigual de ésta en el territorio. De las 33 comarcas, una de ellas (la delimitación comarcal de Zaragoza) concentra el 55,9% de la población, mientras que en las 11 comarcas menos pobladas reside un 5,7%; y 26 comarcas están por debajo de los 25 habitantes por kilómetro cuadrado (13 de ellas por debajo de 10 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que se denomina “desierto demográfico”). Esto determina que una parte importante de la población aragonesa pueda considerarse como “urbana” (alrededor del 60%), pero que la inmensa mayoría del territorio aragonés tenga la consideración de espacio rural (un 97% del territorio).

El desequilibrio territorial responde a causas muy diversas, pero despliega sus consecuencias en muy distintos ámbitos, no sólo territoriales, sino económicos y –sobre todo– sociales. De ahí que el desarrollo rural no pueda tratarse únicamente como una cuestión de ordenación territorial, o de desarrollo de determinados sectores económicos vinculados con lo agrario, o de establecimiento de servicios adecuados a una población caracterizada por el envejecimiento, sino que, para el Consejo, una política de desarrollo rural debe atender a todos estos elementos desde una perspectiva global y extenderse a todas las políticas públicas sectoriales.

No debe perderse de vista que las tendencias al agravamiento de la dualidad regional aragonesa entre población urbana –creciente– y territorio rural –en relativo declive–, lo son a pesar de los esfuerzos destinados a paliarlas que se han realizado a través de anteriores programas de desarrollo rural. En esta línea, el Informe de evaluación intermedia del PDR de Aragón 2007–2013 (que contempla el periodo 2007–2009, no tan presionado por la situación económica como el actual) ya destacaba que el programa preveía una inversión de 2.074 euros por habitante del medio rural en el conjunto del periodo, de los que ya se habían invertido 726, pero que esa inversión había generado hasta finales de 2009 aumento de población en 298 municipios –42% del territorio– y disminución en 382 municipios –54% del territorio–, y ello a pesar de haber generado más de 6.600 empleos y haber aportado por encima del 15% de la renta agraria anual.

Por este motivo, el desarrollo rural no puede quedar limitado a la aplicación de determinados fondos de ayuda de la Unión Europea –con importantes consecuencias, aunque insuficientes–, sino que debe impregnar las distintas acciones de los poderes públicos al planificar y ejecutar las diferentes políticas, sean éstas educativas, sanitarias o sociales, con el compromiso no sólo de compensar desigualdades y garantizar a todos los aragoneses unos servicios públicos de calidad, sino de invertir las tendencias hacia la despoblación y el envejecimiento de la mayor parte del territorio aragonés.

En este sentido, el Consejo, por una parte, valora positivamente la tendencia seguida por las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea, en la línea de ir individualizándose de la Política agraria común –cuya perspectiva se centra en precios y mercados– e ir buscando una aplicación integradora con los fondos destinados a la Política de cohesión (fundamentalmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –Feder– y el Fondo Social Europeo –FSE–); pero, por otra, no puede sino lamentar la escasa aplicación que, en las actuales circunstancias económicas y financieras, están teniendo las previsiones de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

II

El proceso de elaboración del PDR 2014–2020

El Consejo Económico y Social de Aragón mantiene como lema “el valor de la participación”, ya que considera –y así lo refleja en sus dictámenes– que la implicación de los ciudadanos y las organizaciones en que se integran en la fijación y evaluación de las políticas públicas es imprescindible para asegurar, por una parte, el máximo conocimiento y legitimación de los poderes públicos en la toma de decisiones y, por otra, el mayor seguimiento de estas decisiones por parte de los ciudadanos. Esta implicación puede obtenerse a través de varios instrumentos de participación ciudadana, entre los que los denominados “procesos de participación” pueden resultar los más adecuados para los documentos de planificación, como es el caso del PDR.

El Informe de sostenibilidad ambiental se refiere a dos canales a través de los que se habría realizado un proceso de participación en relación con el PDR: por un lado, la elaboración de la “Estrategia política de la agroindustria aragonesa”, para la que se realizaron diversas mesas sectoriales del 5 al 17 de julio de 2012, y, por otro, la “Jornada de fondos europeos y programa de desarrollo rural 2014–2020”, que tuvo lugar el 4 de julio de 2013.

El Consejo ha insistido reiteradamente en que los procesos de participación sólo despliegan toda su eficacia cuando se realizan de acuerdo con determinados parámetros, que, por otra parte, son suficientemente conocidos en la medida en que el propio Gobierno de Aragón los tiene publicados en la correspondiente guía metodológica disponible a través de su página web. Entre estos parámetros –que en el caso del PDR no parece que se hayan seguido– pueden destacarse algunos de especial relevancia.

En primer lugar, es necesario fijar, y dar a conocer, las condiciones del proceso participativo o, dicho de otro modo, las “reglas del juego”:

- Quiénes serán las personas y entidades llamadas a participar –el mapa de actores– y en qué calidad se realizará esa participación, si de modo individual o en calidad de representante, así como quién asumirá la tarea de impulsor, coordinador o facilitador.
- Cuánto durará el proceso de participación y con qué hitos principales: fases, mesas, talleres, seminarios...

- Cómo concluirá el proceso: con qué tipo de documentación se plasmará la actividad desarrollada y, en su caso, las conclusiones alcanzadas, y de qué modo se dará a conocer.

En segundo lugar, conviene que el proceso se realice a partir de una documentación completa y, sobre todo, fácilmente accesible y comprensible para las personas que hayan de intervenir. En este sentido, el Consejo estima que tanto el borrador del Programa de desarrollo rural como el Informe de sostenibilidad ambiental son documentos en los que se ha realizado un esfuerzo por controlar en lo posible su terminología técnica, pero que, por su propia naturaleza, son documentos de difícil comprensión para quienes no están familiarizados con su estructura y contenidos. Para facilitar la participación, es conveniente la preparación de documentos que, con carácter divulgativo, expongan con claridad los objetivos esenciales, las líneas estratégicas y las principales consecuencias que habrán de tener las decisiones propuestas.

En tercer lugar, los procesos participativos requieren el cumplimiento de cada una de las siguientes fases: de información –a partir de documentación completa y accesible–, de deliberación –a través de diferentes instrumentos como mesas, talleres o debates– y de retorno –en la que quien haya de tomar decisiones dé cuenta, a partir de la deliberación, de los motivos que expliquen tales decisiones–. Todas y cada una de estas fases cumplen su función específica, y son imprescindibles para que el proceso pueda mostrar toda su capacidad.

Por último, es conveniente que estos procesos se realicen en el momento inicial del procedimiento de elaboración del documento planificador, para que, de este modo, puedan atender a las líneas esenciales, los objetivos a alcanzar y los medios necesarios, sin centrarse en cuestiones concretas, formales o de redacción de una u otra parte del documento. Para esta depuración resulta mucho más adecuado el trámite de información pública –que tiene dinámicas y fines muy distintos de los procesos de participación–, trámite ya previsto en el procedimiento regulado por la Ley aragonesa de Protección Ambiental para los planes y programas.

En este sentido, sin perder de vista las dificultades que supone que los reglamentos comunitarios que regulan las condiciones del correspondiente fondo de ayudas para el periodo 2014–2020 no fueran publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea hasta el 20 de diciembre de 2013, el Consejo considera que debería haberse llevado a cabo un proceso de participación en el que los muchos actores implicados en el desarrollo rural aragonés pudiesen mostrar sus preocupaciones y propuestas y deliberar junto con el resto de interesados acerca de la posibilidad de compartir estrategias.

A falta de ese proceso previo, el Consejo quiere, por una parte, reconocer la actitud del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, que ha mantenido reuniones con organizaciones profesionales agrarias para perfilar algunos extremos del borrador de programa a presentar –señaladamente lo referido a su dotación económica– y, por otra, reclamar del Departamento el mayor esfuerzo para favorecer la deliberación –incluso una vez concluido el trámite de información pública– y realizar una suficiente actividad de retorno hacia quienes hayan aportado sus reflexiones o propuestas.

III

La política de desarrollo rural

El Consejo Económico y Social está convencido de que una política ambiciosa e innovadora de desarrollo rural es un elemento clave para avanzar en la dirección de un diferente modelo productivo, que aporte capacidad de crecimiento económico y al mismo tiempo sienta las bases de su sostenibilidad, económica y ambiental, pero también social. Para ello, la política rural no puede limitarse a ser un elemento aislado de las grandes líneas estratégicas de la política económica, sino que debe integrarse en una visión transversal y multisectorial, que alcance –como se ha indicado en el primer apartado de estas Observaciones– no sólo a las políticas dirigidas a la suficiencia y calidad de los servicios públicos, sino que sea capaz de enfrentar el más grave de los problemas que tiene hoy planteados nuestra Comunidad Autónoma: el empleo, y la reducción del consiguiente riesgo de exclusión social.

Si el primer pilar de la política agraria europea está presidido por un enfoque económico, que tiene en su punto de mira la viabilidad de las explotaciones y la garantía de las rentas, el segundo pilar, basado en el Feader y la política de desarrollo rural, debe estar presidido por un enfoque sociolaboral, centrado en la creación y el mantenimiento del empleo.

En este sentido, sería conveniente que el PDR de Aragón, así como todos los planes y programas institucionales con proyección sobre el medio rural, destacase el empleo no sólo como objetivo de carácter general, sino que estableciese como criterio para la priorización de proyectos –en tanto resulte adecuado a la naturaleza de la medida de que se trate– el de creación de empleo estable o mantenimiento de puestos de trabajo, tanto directos como indirectos, que en muchas ocasiones está más ligado a actividades productivas basadas en recursos locales que a proyectos de infraestructuras.

Además de la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, un objetivo irrenunciable de cualquier política sociolaboral, pero aún más intensamente en el ámbito rural –por sus características demográficas–, es garantizar la calidad del empleo, imprescindible para favorecer el asentamiento estable de población. Para ello es conveniente aprovechar el programa de desarrollo rural para introducir mecanismos adecuados para limitar el recurso al empleo “informal” en las campañas agrícolas, e incrementar el empleo fijo discontinuo frente al trabajo asalariado eventual. Del mismo modo, la seguridad y la prevención de riesgos laborales deberían ser un objetivo más explícito del PDR.

La preocupación del Consejo Económico y Social por la generación de empleo en el ámbito rural se ha reflejado en diversos trabajos que buscan aportar sugerencias útiles para contribuir a un desarrollo equilibrado del territorio aragonés, como los últimos proyectos de investigación publicados: *“La industria agroalimentaria en la economía aragonesa: capacidad dinamizadora, escenarios de crecimiento y medio ambiente”*, que ha servido de base para la formulación de propuestas sobre mejora de la industria agroalimentaria en la redacción del borrador de PDR sometido a dictamen, o *“Nichos de empleo sostenible y emprendizaje innovador”*, que analiza las posibilidades de futuro de los sectores económicos que se incluyen en el concepto de “economía verde”.

En esta línea de búsqueda de aportaciones innovadoras, el Consejo quiere respaldar expresamente que los agentes sociales –organizaciones sindicales y empresariales representativas del sector–, que acumulan amplios conocimientos en el asesoramiento y la formación, así como en la puesta en marcha de diversas experiencias innovadoras de interés, tengan la máxima participación en el análisis, la elaboración, la gestión y el seguimiento del programa de desarrollo rural.

IV

El método Leader

La participación de los interesados en la fijación y evaluación de las políticas tiene un ejemplo especialmente significativo en los grupos de acción local, constituidos para la ejecución de las políticas de desarrollo rural y que funcionan a partir de una metodología ya suficientemente contrastada: el método Leader, que se caracteriza básicamente por su enfoque territorial –para responder a necesidades locales–, la cooperación horizontal y ascendente –mediante asociación de agentes, siempre mayoritarios, e instituciones locales o comarcales–, la descentralización financiera –es el propio grupo de acción local el que determina los beneficiarios de las ayudas– y la organización en red con otros grupos.

En Aragón hay constituidos veinte grupos de acción local Leader, que han centrado sus esfuerzos en vertebrar el tejido social y el entramado económico de sus respectivos territorios, mediante estrategias como el impulso del asociacionismo y la formación de mujeres, jóvenes, empresarios y agricultores, la promoción de la inversión en empresas rurales y la mejora de la capacidad de acogida turística del territorio.

En opinión del Consejo Económico y Social, el método Leader es una experiencia de éxito, en la que conviene profundizar, ya que es capaz de aunar participación y corresponsabilidad entre la sociedad civil y las administraciones locales para poner en práctica estrategias de desarrollo rural adaptadas a la realidad de cada territorio.

En este sentido, el Consejo quiere resaltar la especial adecuación de la metodología Leader con la “lógica de intervención” que propone el borrador de PDR de Aragón, en la que destaca la relevancia de los procesos de deliberación social:

“El punto de partida es la definición de los problemas que pretenden abordarse (necesidades). Como existe una multitud de necesidades reales o percibidas, la decisión sobre cuáles abordar debe ser el resultado de un proceso de deliberación social que defina, sobre la base de un diagnóstico territorial, los cambios deseados (resultados) así como la situación que pretende alcanzarse (metas) y la estrategia regional que pretende aplicarse.”

Por lo expuesto, el Consejo estima que, para facilitar la aplicación del PDR de Aragón en el nuevo periodo de programación 2014–2020, sería conveniente mantener los mismos grupos de acción local existentes en la actualidad, que se encuentran suficientemente consolidados y tienen las condiciones y experiencia adecuadas para extraer los mejores resultados de los fondos que se asignen. Asimismo, sería conveniente concentrar, en la medida de lo posible, el mayor número de acciones bajo la responsabilidad de los grupos de acción local.

V

La dotación económica del PDR 2014–2020

El Consejo Económico y Social de Aragón, en tanto que observador atento de la realidad económica aragonesa y de su contexto internacional, es perfectamente consciente de las dificultades de financiación que aquejan al conjunto de las políticas públicas. No obstante, de acuerdo con la importancia que el Consejo concede a la política de desarrollo rural para el equilibrio territorial y social de Aragón, quiere expresar su insatisfacción con la reducción económica que el PDR va a sufrir con respecto a la dotación de que dispuso en el periodo anterior (898 millones de euros, frente a 1.075 millones en el periodo 2007–2013), descenso superior al 16%, y ello siempre que se consolide la financiación nacional adicional, con cargo a la Comunidad Autónoma de Aragón (177 millones de euros), que el borrador de PDR considera una mera previsión.

El CESA cree que este importantísimo descenso de las dotaciones económicas aportadas por el Gobierno de la Nación (76,9 millones de euros, frente a 254 en el periodo 2007–2013), unido a la paralización de las acciones derivadas del Programa de desarrollo rural sostenible previsto en la Ley 45/2007, pone en riesgo el éxito de los objetivos planteados por el PDR en términos de mejora del equilibrio territorial aragonés. Por este motivo, el CESA celebra el compromiso manifestado por el Gobierno de Aragón para ampliar su aportación económica, compensando en parte la disminución de la financiación estatal, y confía en su materialización.

En cuanto a la distribución de la dotación financiera por prioridades y medidas, el Consejo únicamente quiere resaltar la trascendencia –ya señalada en el apartado anterior de estas Observaciones de carácter general– de que los grupos de acción local puedan seguir actuando en condiciones, al menos, similares a como han venido haciéndolo en el marco del PDR 2007–2013, lo que exige que la dotación económica puesta a su disposición no sufra disminución con respecto al periodo anterior, bien sea mediante un incremento de la dotación prevista en el borrador de PDR 2014–2020, bien sea a través de otras vías de financiación, como podrían ser su participación en otros instrumentos financieros, como el FSE o el Feder (lo que permitiría, por otra parte, ampliar la perspectiva de los grupos de acción local y permitirles acometer con mayor coherencia proyectos globales de desarrollo territorial).

VI

La perspectiva ambiental del PDR 2014–2020

El Consejo quiere poner en valor la preocupación ambiental del PDR 2014–2020, que se refleja tanto en el borrador de Programa como en el Informe de sostenibilidad ambiental, y que completa la visión multifuncional que corresponde al desarrollo rural. Como ya se ha indicado, en el desarrollo rural la producción económica no puede imponerse a otras finalidades, como las de carácter social y, sobre todo, las de carácter ambiental, sino que deben confluir en la dirección de la sostenibilidad en todos esos ámbitos. Para ello, es necesario que las diferentes estrategias públicas sectoriales alcancen la máxima coordinación, por ejemplo en el ámbito económico (la

Estrategia aragonesa de competitividad y crecimiento), en el social (el Acuerdo social para la competitividad y el empleo de Aragón 2012–2015), o en el ambiental (la Estrategia aragonesa de cambio climático y energías limpias o el Plan de gestión integral de residuos de Aragón).

En relación con este último, que se encuentra actualmente en fase de revisión –por lo que convendría revisar con especial cuidado la correspondencia entre las denominaciones de los programas del plan GIRA y las que se incluyen en el PDR y su informe de sostenibilidad ambiental–, y en línea con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, que incluyen la reducción de emisiones, el Consejo cree oportuno profundizar en el PDR en medidas que favorezcan el uso de fertilizantes orgánicos, que pueden reducir el recurso a fertilizantes de síntesis y el consumo de energía primaria, y fomentar el empleo local en los procesos de aprovechamiento de los biorresiduos.

Por último, se sugiere mejorar la redacción de algunos extremos que puedan no ser del todo claros o exactos, como, por ejemplo, la concreción del objetivo de emisiones para 2020 –no en todos los sectores de un 10% frente al de 2005, como se afirma–, o el balance neto de CO₂ en la utilización de la biomasa –considerado de forma habitual como “neutro”, y no “prácticamente nulo”.

En similar sentido, se sugiere que la redacción de la “necesidad 31” se formule de un modo menos categórico, de forma que el incremento de la red de espacios naturales protegidos –que se describe en el borrador como medio para la “conservación y mejora de la biodiversidad”– sea el resultado de una valoración de posibles alternativas que considere tanto la protección medioambiental como el desarrollo en el territorio de otras actividades de interés económico.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la formulación por el Gobierno de Aragón del borrador del Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014–2020 y de su Informe de sostenibilidad ambiental, ya que se constituye como requisito para la aplicación en Aragón de las ayudas al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), tan necesarias para tratar de compensar el desequilibrio que pone de manifiesto la dualidad territorial aragonesa.

No obstante, el Consejo lamenta la reducción de la dotación económica global del PDR 2014–2020, debida a la disminución de la aportación nacional de España, al tiempo que quiere poner en valor la previsión manifestada por el Gobierno de Aragón de aportar financiación adicional.

Zaragoza, a 9 de junio de 2014

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea