



MEMORIA DE NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y DEL PATRIMONIO AGRARIO DE ARAGÓN.

1.- ANTECEDENTES DE LA NORMA.

- En la actualidad, el objeto y alcance del anteproyecto de Ley elaborado, se regula por el siguiente marco normativo:
 - o Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario;
 - o Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Decreto 118/1973, de 12 de enero);
 - o Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias.
- Se trata de un marco regulador con una antigüedad de 47, 28 y 25 años respectivamente, no resultando ya acorde con el actual escenario socioeconómico del sector agrario aragonés, inmerso en la necesidad de competir en unos mercados agrarios ya globales, que comportan determinados efectos colaterales que afectan de un modo especial al modelo de agricultura familiar, que sigue siendo la base de la vertebración y sostenimiento de la población en el medio rural aragonés.

2.- INSERCIÓN EN EL MARCO JURÍDICO VIGENTE.

- El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 71, establece las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura y ganadería. Entre dichas competencias se recogen de forma explícita, la regulación del sector agroalimentario y de los servicios vinculados, la concentración parcelaria, el desarrollo y la transferencia e innovación tecnológica de las explotaciones agrarias y ganaderas y el desarrollo integral del mundo rural.
- En adición, el artículo 72 del referido Estatuto, establece que corresponde también a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, así como la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.



3.- PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN ABORDAR CON EL ANTEPROYECTO.

3.1.- En el ámbito del modelo de agricultura familiar.

- La agricultura familiar ha venido siendo el modelo sobre el que se ha basado la producción primaria de alimentos en Aragón y que, consecuentemente, ha resultado determinante en la configuración de nuestro medio rural, incluyendo el paisaje y sus condiciones ambientales.
- Sin embargo, el proceso de globalización de los mercados agrarios, así como la necesidad de elevadas inversiones para alcanzar los desafíos tecnológicos y de digitalización que se están produciendo en el sector para asegurar su sostenibilidad tanto ambiental como económica, está situando a este tipo de explotaciones en una posición de desventaja competitiva respecto de otros modelos de agricultura corporativa cada vez más extendidos.
- De hecho, la fracción de la Producción Final Agraria total y de la Renta Agraria total aragonesas imputables al modelo familiar, tiene un peso cada vez menor. Mostrando ya valores preocupantemente bajos, su evolución refleja cada vez menos el comportamiento de la producción, valor añadido y renta atribuible propiamente a los agricultores. Así, el modelo familiar agrario no solo sufre una grave brecha de renta, sino que su contribución a las macromagnitudes agrarias se está reduciendo de forma paulatina hasta el punto de encontrarse gravemente amenazado. Deben tenerse muy presentes las limitaciones que, en términos de economía de escala, impone la escasa dimensión económica de las explotaciones que la caracteriza. Por ejemplo, en Aragón, poco más de un tercio de las explotaciones familiares superan los 25.000 euros de Producción Estándar, y menos del 3% los 150.000 euros.
- La inexistencia de un sistema de identificación y de criterios de caracterización del modelo de agricultura familiar impide hacer un seguimiento de las mismas y, sobre todo, lograr un apoyo político más eficaz y específico.
- Lo cual pone en riesgo evidente de pervivencia no únicamente el modelo familiar agrario en sí mismo, sino también aquellos bienes públicos que de él se derivan como el mantenimiento de población en el territorio, el paisaje y la cultura rurales.
- En ese mismo sentido, se ponen en riesgo también figuras tradicionales de asociacionismo ligadas a la agricultura familiar tales como las cooperativas agrarias, que son fuente de empleo y de fijación de valor añadido en el medio rural.



3.2.- Regadíos eficientes: de la gestión y control del uso del agua; de la financiación y ordenación de actuaciones de creación y modernización de regadíos.

- El ámbito geográfico del valle medio del Ebro en el que básicamente, se sitúa la producción agraria aragonesa, se caracteriza por una aridez extrema. En este escenario, la rentabilidad de las producciones agrarias ha resultado inviable secularmente, de lo cual da muestra inequívoca las infraestructuras todavía existentes que en materia de regadíos provienen de las épocas romana y árabe. Y ya más recientemente, fruto del regeneracionismo político de los siglos XIX y principios del XX, la planificación e inicio de la construcción de grandes sistemas de regadío sobre los que, en la actualidad, se sustenta la población rural más equilibrada y dinámica de Aragón. Muestra de ello es la actividad económica y densidad de población existente en las zonas de influencia del Canal de Aragón y Cataluña, de Riegos del Alto Aragón, del Canal de Bardenas o de los ejes de huertas tradicionales del Ebro, Cinca y Jalón. El resto del territorio aragonés, desahucadas las capitales de provincia, resulta prácticamente un desierto demográfico con menos de 5 habitantes/km².
- El Estatuto de Autonomía de Aragón establece competencias autonómicas exclusivas sobre agricultura, infraestructuras agrarias, regadíos, y sobre los usos y aprovechamientos agrarios del agua, al margen en todo caso de las competencias estatales sobre el Dominio Público Hidráulico, y sobre los títulos concesionales en las cuencas intercomunitarias. La complejidad de la gestión del agua y en particular de los aprovechamientos para riego (uso que tiene una importancia cuantitativa y estratégica incuestionable) crece conforme los objetivos y los condicionamientos jurídicos, sociales y medioambientales suponen nuevos retos y propósitos que se añaden a la compleja gestión cuantitativa del agua en regiones áridas como la nuestra.
- La Comunidad Autónoma, como administración agraria, debe gestionar el uso del agua en los regadíos, su aprovechamiento y optimización, del mismo modo que en otros sectores (véase los abastecimientos urbanos competencia de los municipios), y la Administración hidráulica debe establecer las condiciones generales y concesionales de estos usos. Ello supone establecer las condiciones y requisitos aplicables al aprovechamiento y uso del agua en los regadíos, ya lo sea en parcela (explotación agraria), o en el conjunto del sistema de un regadío determinado (en general gestionado por una comunidad de regantes).
- Se concluye en la necesidad de un control y una regulación efectiva de las condiciones de uso y aprovechamiento del agua en los regadíos, así como de la eficacia de los sistemas de riego en relación con el uso racional del recurso y en relación con los cultivos y aprovechamientos agrarios, atendiendo a criterios de compatibilidad medioambiental, que aseguren asimismo la sostenibilidad económica de las explotaciones familiares.



- Si bien las necesidades y objetivos de la política agraria actual no persiguen la expansión de nuevos grandes sistemas de regadío, sí que existe todavía una necesidad de finalizar determinados sectores que se hallan a medio ejecutar con importantes inversiones públicas ya ejecutadas, la creación de manchas de regadío de pequeña superficie en determinadas zonas deprimidas, o la modernización del regadío ya existente. Todo ello partiendo de la actual necesidad de asegurar su sostenibilidad en cuanto a la utilización los recursos naturales existentes (suelo y agua) en el escenario de cambio climático en el que nos hallamos, favorecer la reducción de las afecciones ambientales que de ellos se puedan derivar y, por último, pero no menos importante, la necesidad de garantizar su viabilidad económica para el agricultor. Viabilidad que redundará en la generación de actividad económica y empleo endógenos en nuestro medio rural. Actuaciones tan estratégicas para nuestro territorio requieren de un engarce en la planificación estratégica y de gestión de los recursos que aconseja que sea la administración autonómica en cuanto a que es plenamente competente en materia de agricultura, la que pueda proceder a su autorización, tratando así la ordenación del regadío del mismo modo que se autorizan, por parte de la administración, otras actuaciones en el ámbito de la actividad económica general.
- Proyectos de esta índole, por su significativa necesidad de inversión, han estado sujetos tradicionalmente a un apoyo público muy relevante. Apoyo que incluso ha pasado por su ejecución directa por la administración para su posterior entrega a comunidades de regantes en las que se integran los propietarios de las superficies transformadas. Metodología de trabajo que ya se ha mostrado inviable para los recursos disponibles en este ámbito de la administración, lo que ha conducido incluso a la existencia en Aragón de actuaciones a medio ejecutar con importantes montantes públicos ya invertidos y que, por la falta de unas u otras actuaciones, siguen pendientes de transformar desde hace en más de una década. Resulta por ello imprescindible un cambio de enfoque en el modo en que la administración puede apoyar este tipo de inversiones, considerando la capacidad financiera y técnica ya existente en el sector privado y nucleando el liderazgo en las propias comunidades de regantes como corporaciones de derecho público que son. Todo ello requiere superar los marcos normativos derivados de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, o los correspondientes a Regadíos Sociales y del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés concebidos hace ya prácticamente dos décadas.
- El referido cambio de sistema de financiación puede generar determinadas disfunciones cuando en un mismo sector de riego, enmarcado en un Plan Coordinado de una zona de interés nacional según la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, confluyan obras o actuaciones ejecutadas directamente por la administración y se hallen pendientes de liquidar, con otras obras financiadas ahora por los regantes y que se hallaban contempladas en el Plan Coordinado originalmente aprobado como obras de interés general o del ámbito hidráulico.



Dichas disfunciones deben corregirse posibilitando una solución favorable tanto para los futuros regantes como para la propia administración.

- En el ámbito de la modernización del regadío, por su mayor novedad, no ha contado con un marco legal que lo regule o que, como se ha planteado ya para el caso de la creación del regadío en los anteriores guiones, concrete el sistema de apoyo público a actuaciones que financien y ejecuten directamente las comunidades de regantes.
- La contaminación denominada difusa que generan los retornos de los sistemas de regadío requiere ser abordada de forma ordenada. Si bien corresponde a cada agricultor efectuar una gestión responsable de la fertilización de sus cultivos, resulta muy adecuado aprovechar la propia capacidad de gestión de una comunidad de regantes para contribuir también a ese objetivo, avanzando en una gobernanza del agua integral.
- Resulta también imprescindible el articular disposiciones de rango legal en relación a los mecanismos que hagan factible, en fase administrativa, la plena aplicación al regadío (tanto en modernización como en creación) de determinados preceptos de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, a los efectos de la tramitación de procedimientos sancionadores cuando éstos lleven aparejados procedimientos de restauración de potenciales afecciones de una actuación ya ejecutada, o por la reposición de la situación alterada al estado anterior de la infracción cometida.
- Finalmente, se hace necesario en el marco del anterior sistema de financiación de obras de regadío, tanto en el ámbito de modernización como en el de creación, prever y clarificar en detalle la figura de esta Administración como ente expropiante, aunque no beneficiaria, ya que son las comunidades de regantes las promotoras de las obras.

3.3.- La concentración parcelaria.

- La concentración parcelaria, ha sido una de las políticas clásicas de actuación pública que ha permitido abordar los problemas de dispersión de la propiedad de las parcelas que constituyen las explotaciones agrarias. Siendo que esta herramienta sigue siendo necesaria y adecuada para los fines de incremento de la competitividad productiva por la vía de la mejora de la eficiencia en el uso de recursos naturales e insumos, resulta imprescindible su adaptación al escenario actual, tanto en lo referente al marco ambiental vigente, que nada tiene que ver con el existente en 1973 momento en que se promulgó la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, como también, al escenario actual en el que la propiedad de las parcelas apenas guarda ya relación con los agricultores que realmente las cultivan. Urge, por tanto, desarrollar nuevos mecanismos que permitan abordar



las concentraciones parcelarias de modo que el resultado de las mismas confiera superficies de producción competitivas en unos mercados ya globales.

- La base territorial de las explotaciones agrarias evoluciona hacia una reducción de la superficie en régimen de propiedad, por lo que es necesario que la concentración facilite y promueva infraestructuras para unidades de explotación o superficies mínimas, que reduzcan impactos y costes, y promuevan la constitución de explotaciones viables.
- Se hace necesaria una superación de los procedimientos administrativos de la concentración contemplados por la citada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, generando un marco nuevo de adaptación a las competencias plenas de la propia Comunidad Autónoma. También habilitar vías novedosas para que los propietarios de común acuerdo y de una forma sencilla, puedan efectuar mejoras en la ordenación de su propiedad cuando ésta sea la vía más eficiente de intervención.
- Resulta imprescindible potenciar la concentración parcelaria como herramienta para preservar de forma eficaz aquellos bienes ambientales que tengan un interés significativo, dada la capacidad que le confiere la propia reordenación de la propiedad.
- La ejecución de las obras complementarias de vialidad necesarias para dar acceso a las nuevas fincas de reemplazo en un proceso de concentración, hasta ahora han estado financiadas y ejecutadas directamente por la administración, con entrega posterior a las correspondientes administraciones locales. Este modelo, proveniente de un escenario socioeconómico de las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado, ha conducido a acumular retrasos significativos entre el momento en que se finaliza el proceso de concentración parcelaria con entrega de las nuevas fincas de reemplazo, y el momento en que, finalmente, las obras definitivas de vialidad y acceso son acometidas por esta administración. En adición, la entrega final de las obras no resulta en todos los casos un acto pacífico, finalizando incluso en ocasiones en el ámbito contencioso administrativo. Todo ello hace imprescindible establecer nuevas alternativas para abordar este tipo de actuaciones, abriendo la posibilidad de mecanismos netamente subvencionales que permitirán una mayor capacidad de actuación y de toma de decisiones a la administración local sobre unas infraestructuras de las que ostentan la plena propiedad.
- Finalmente, la reparcelación (inherente a todo proceso de concentración parcelaria o incluso a acuerdos privados entre partes para el reajuste de linderos), es un instrumento de la política agraria de gran importancia en relación con la creación de nuevas infraestructuras o equipamientos, ya sean viarias (caminos), hidráulicas (riego), de saneamiento (desagües y drenajes), o de



energías renovables, asociadas a nuevos usos y aprovechamientos del suelo o a una ordenación de los mismos. Resulta necesario, por todo ello, el establecer mecanismos legales que faciliten e incentiven este tipo de actuaciones.

3.4.- Del patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- La administración autonómica, cuenta con un importante patrimonio agrario procedente, fundamentalmente, de los procedimientos de expropiación por aplicación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario a las zonas de interés nacional para la transformación en regadío que se llevaron a término en el pasado siglo. La aplicación de la Ley 14/1992, de 28 de diciembre, que lo regula actualmente, ha conducido a que la adjudicación en propiedad a personas privadas haya sido la vía generalizada de gestión cuando se han puesto en marcha procedimientos de concursos públicos con criterios de cumplimiento de determinadas condiciones. La complejidad de tramitación administrativa de este tipo de concursos tal y como está prevista en la referida Ley, ha demostrado a lo largo de su aplicación una ralentización severa de este tipo de procedimientos. Situación que ha tendido hacia una gestión del patrimonio en base a cultivos provisionales, con contratos de arrendamiento anuales, que no permiten a los cultivadores el poder efectuar inversiones a medio y largo plazo que repercutan, por una parte, en la mejora de su renta agraria por mejor adaptación al mercado de su sistema de producción y, por otra, a una mejora del propio patrimonio de la Comunidad Autónoma.
- En adición, en el escenario socioeconómico actual, resulta difícil de mantener que activos públicos pasen a convertirse en propiedad privada cuando existen otros mecanismos que, de habilitarse legalmente, favorecerían una gestión mucho más ágil de dicho patrimonio, conservando éste en todo momento su titularidad pública y permitiendo su uso a modo de banco de tierras con especial prioridad hacia los jóvenes agricultores que se incorporen a este sector, caracterizado por un elevado ratio de envejecimiento.
- Se hace necesaria la eliminación de la tutela por parte de la administración de las actuaciones transmisión o de cualquier tipo entre privados, para el caso de parcelas que fueron en su momento patrimonio agrario pero que mediante procedimientos de concurso fueron adjudicadas en plena propiedad incluso hace décadas.
- Finalmente, determinadas restricciones de transmisión o de acceso a la propiedad en áreas afectas de Planes Coordinados en zonas de interés nacional, requieren su revisión. Ello atendiendo a que el nuevo sistema de financiación para la creación de regadíos, con participación financiera de los propietarios desde el momento inicial, hace imprescindible una mayor flexibilidad. Así, propietarios a los que por edad o por cualquier otro motivo les resulte poco



atractivo el involucrarse en inversiones de esta índole tan a largo plazo, tendrían más facilidades para enajenar parcial o totalmente sus explotaciones permitiendo a su vez que otros agricultores más jóvenes o con otra perspectiva vital, puedan acometer este tipo de transformaciones que redundan en beneficio de todo el territorio.

4.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN.

- Las tres Leyes vigentes que el proyecto de Ley pretende desplazar (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), derogar total o parcialmente (Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario) o adaptar a las condiciones de la Comunidad Autónoma (Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias), tienen una antigüedad considerable: 47, 28 y 25 años respectivamente.
- Nada tiene que ver el escenario social y económico actual del sector y de la sociedad en general, con aquel en el que dichas normas fueron implementadas. Urge, por tanto, un nuevo marco legal que, en el ámbito de las competencias plenas en agricultura de la Comunidad Autónoma, se constituya en una herramienta eficaz para el avance del sector agrario aragonés, y de un modo especial, para la protección del modelo de agricultura familiar, que sigue siendo la base de la vertebración y sostenimiento de la población de nuestro medio rural.

5.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO.

- De conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 y 2 de la LPGA corresponde al Gobierno ejercer “la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón”, y a los miembros del Gobierno, por razón de la competencia en la materia objeto de regulación, “la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley”.
- Por Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de 2 de diciembre de 2019, se acordó proceder a la elaboración del anteproyecto de Ley de Protección y Modernización de la Agricultura Familiar y del Patrimonio Agrario de Aragón. Dicha Orden, encargó la elaboración del mismo a esta Dirección General de Desarrollo Rural.
- Entre el 16 de abril y el 30 de junio de 2020, se publicó en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es>, la “Consulta Pública previa a la elaboración del anteproyecto de Ley de Protección y Modernización de la Agricultura Familiar y del Patrimonio Agrario de Aragón”, para dar cumplimiento a lo que dispone el Acuerdo de 26 de febrero de 2020 del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón.



- A través de la referida Consulta Pública previa, se recibieron aportaciones por parte de las siguientes personas/entidades:
 - a) Federación de Comunidades de Regantes de la Cuenca del Ebro (FEREBRO)
 - b) Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (UAGA-COAG).
 - c) Asociación de Porcicultores Libres del Pirineo Aragonés (Porc-Libre).
 - d) Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA).
 - e) Asociación Guarguera Viva.
 - f) Tres personas físicas que a título personal efectúan aportaciones al texto publicado.

- Analizadas las aportaciones referidas y de acuerdo con las necesidades iniciales que dieron lugar a la referida Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 2 de diciembre de 2019, por parte de esta Dirección General de Desarrollo Rural se ha procedido a la redacción del texto articulado que constituye el anteproyecto de Ley al que hace referencia el presente informe.

6.- ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO DE LEY QUE SE PROPONE.

- El texto del anteproyecto consta de 42 artículos, estructurados en un Título Preliminar de disposiciones generales que cuenta con tres Capítulos y otros cuatro Títulos específicos. El Título primero, referido al modelo de agricultura familiar consta de tres Capítulos, el Título segundo, referido al regadío cuenta con siete Capítulos, el Título tercero, referido a la reorganización de la propiedad cuenta con cuatro capítulos y, finalmente, el Título cuarto referido al Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma, cuenta a su vez con dos Capítulos.

- Finalmente se establecen disposiciones adicionales, transitorias y finales.

En Zaragoza, a 3 de noviembre de 2020

EL DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO RURAL

Fdo.: Jesús Nogués Navarro.