



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL  
ÁMBITO RURAL

*ACTIVE RURAL EMPLOYMENT POLICIES*

Autor

David Hernández Soria

Directora

María José Lopera Castillejo

Facultad de Derecho

2018/2019



# ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS</b> .....	1
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>II. POLÍTICAS DE EMPLEO</b> .....	5
1. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. ....	6
2. LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO. ....	8
<b>III. CONCEPTO DE MEDIO RURAL</b> . ....	9
<b>IV. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO RURAL</b> .....	12
1. ÁMBITO EUROPEO.....	12
1.1. Política agraria común (PAC) .....	12
1.2. Otras políticas activas de empleo. ....	13
1.3. Estrategia «Europa 2020». ....	14
2. ÁMBITO ESTATAL. ....	15
2.1. Marco Nacional (MN). ....	15
2.2. Programa Nacional de Desarrollo Rural. ....	15
2.3. Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. ....	16
2.4. Otra normativa estatal. ....	19
2.5. Últimas reformas normativas en 2018 y 2019 que afectan a políticas de activas de empleo del medio rural.....	20
3. ÁMBITO REGIONAL.....	22
3.1. Comunidad Autónoma de Andalucía, con especial referencia al Programa de Fomento del Empleo Agrario (PROFEA). ....	22
3.2. Comunidad Autónoma de Aragón, con especial referencia a su PDR. ....	25
<b>V. LA MUJER EN EL ÁMBITO RURAL</b> . ....	30
<b>VI. SITUACIÓN DE LOS JÓVENES</b> . ....	34
<b>VII. CONCLUSIÓN</b> .....	38
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	40
<b>IX. OTROS RECURSOS INFORMÁTICOS</b> . ....	41

## LISTADO DE ABREVIATURAS

CE	Constitución Española.
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
FEADER	Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural.
GDR	Grupos de Desarrollo Rural.
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie.
LETA	Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo.
MN	Marco Nacional.
N.º	Número.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
OP CIT.	Opere Citato “en la obra citada”.
OPA	Organizaciones Profesionales Agrarias.
PAC	Política Agraria Común.
PDR	Programa de Desarrollo Rural.
PNDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural.
PROFEA	Programa de Fomento del Empleo agrario.
RD	Real Decreto.
TRLE	Texto Refundido de la Ley de Empleo.
UE	Unión Europea.



## **I. INTRODUCCIÓN.**

En el presente trabajo se aborda el conjunto de políticas activas destinadas a la mejora y desarrollo del medio rural. He escogido este tema para la realización de este trabajo puesto que todo lo relacionado con el medio rural ha cobrado gran importancia en los últimos años debido a la despoblación que se ha producido en gran parte de España y con ello el cuasi abandono de amplias zonas geográficas. Sin embargo, este problema tiene su origen hace ya algunas décadas, cuando se produjeron las grandes migraciones del campo a la ciudad de multitud de trabajadores en busca de obtener mayores ingresos y lograr una vida mejor.

La situación del medio rural ha entrado en un círculo vicioso en el que la población se encuentra cada vez más envejecida y los jóvenes tienen que emigrar, tal y como lo hicieron sus ascendientes anteriormente, en busca de nuevas oportunidades. La pérdida de población deriva en la falta de representación en las instituciones políticas, que puede conllevar a que estas instituciones dejen de destinar fondos a las zonas menos desarrolladas para destinarlas a las zonas de donde existan más representantes políticos.

Aunque muchas organizaciones y expertos lo llevan denunciando muchos años, las políticas activas relacionadas con este tema no han comenzado a ser importantes hasta los últimos años gracias a la concienciación de gran parte de la población y de los organismos públicos. Sin embargo, las medidas adoptadas parecen insuficientes puesto que los pueblos y las zonas rurales siguen experimentando un crecimiento negativo que agrava la situación cada vez más.

A través de este trabajo voy a intentar analizar y sintetizar las políticas activas desarrolladas tanto por los organismos nacionales como por los supranacionales con la finalidad de observar la eficiencia de esas medidas y su aplicación práctica. También resulta de vital importancia la coordinación existente entre las diferentes políticas, con la finalidad de que no se malogren ninguno de los fondos destinados, puesto que estos son realmente limitados y la mínima pérdida conlleva unas consecuencias negativas muy importantes.

Por último, se tratará la situación concreta en la que se encuentran algunos colectivos que están encontrando graves problemas de subsistencia en el medio rural, derivados de situaciones como la falta de oportunidades o su invisibilidad, como son los jóvenes y las

mujeres. Se podrían haber incluido dentro de este apartado otros colectivos, como los discapacitados, sin embargo, su importancia es mucho menor debido a que estos son una gran minoría en relación con los grupos de población tratados en este trabajo.

A) Metodología seguida para la realización del TFG.

Para la realización de este trabajo se va a partir de la lectura de algunos libros con el fin de obtener alguna idea general, para, más tarde intentar concretar, en la medida de lo posible, estas ideas generales obtenidas, llegando incluso a la aplicación concreta en determinados momentos del trabajo, a través de algunas situaciones reales que hayan surgido en el territorio español o en alguna Comunidad Autónoma.

También se va a llevar a cabo un estudio de las leyes y Reales Decretos más importantes o de más reciente entrada en vigor que se van a aplicar, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, como son, por ejemplo, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, o el Real Decreto Ley 8/2019, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. Tampoco hay que olvidarse de los Programas de Desarrollo Rural publicados en el marco de los Reglamentos europeos que en la actualidad suponen el mecanismo más importante de desarrollo rural.

## II. POLÍTICAS DE EMPLEO.

Las políticas de empleo son, de acuerdo con el artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Empleo, el «conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad del empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo».

Las políticas de empleo deben tener como base lo establecido en la Constitución Española en los siguientes artículos:

- Artículo 35.1 CE: regula el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio.
- Artículo 40.1 CE: hace referencia a la política de empleo en su dimensión colectiva al establecer que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico, y para la distribución de la renta de forma más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica».
- Artículo 41 CE: sirve como base constitucional de las políticas pasivas de empleo estableciendo que «el régimen público de Seguridad Social garantiza asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente el caso del desempleo».

Dentro de la definición del art. 1 TRLE, se incluyen los dos tipos de políticas públicas de empleo, que tienen el objeto de mejorar tanto la cantidad como la calidad del empleo:

- Las políticas activas de empleo, se incluyen las que llevan aparejada una actuación directa sobre el mercado de trabajo con el fin de conseguir el incremento en los niveles de empleo.
- Las políticas pasivas de empleo, se encuentran las destinadas a paliar los efectos del desempleo en las personas que lo sufren.

Estas dos vertientes no han de ser mecanismos autónomos de mejora del empleo, sino que tienen que estar necesariamente interconectadas, es decir, tiene que existir una coordinación o interrelación entre ambas, ya que «los solicitantes y beneficiarios de



prestaciones y subsidios por desempleo, deberán inscribirse y mantener la inscripción como demandantes de empleo en el servicio público de empleo» (Art. 41 TRLE)<sup>1</sup>.

## 1. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.

Las políticas activas de empleo se definen en el art. 36 TRLE como el «conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o cuenta propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social». Se hace referencia a la intervención directa de los gobiernos en el mercado de trabajo con la finalidad de prevenir o aliviar el desempleo, y para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo<sup>2</sup>.

Dentro de las políticas activas de empleo, pueden diferenciarse varios tipos con características propias que los diferencian de los demás:

- Política de intermediación laboral: regulada en el artículo 31 TRLE, la cual consiste en «la puesta en contacto de las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo para su colocación, además de la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando esta hubiera sido acordada.»
- Política de formación profesional: regulada en el artículo 40 TRLE como el «conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores, así como a su promoción en el trabajo.»
- Política de fomento del empleo por cuenta ajena: conjunto de medidas llamadas a actuar sobre la oferta de empleo que realizan las empresas, con el fin de

---

<sup>1</sup> MONEREO PÉREZ, J.L.: “Las políticas activas de empleo. Derecho al trabajo y políticas activas de empleo en el marco de la política de empleo”, en *Las políticas activas de Empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (directores y coordinadores), Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016. Páginas 46 a 115.

<sup>2</sup> LOPERA CASTILLEJO, M.ª JOSÉ: “Diversos tipos de políticas de empleo”, en *La Política y el Derecho del Empleo en la Nueva Sociedad del Trabajo*, MONEREO PÉREZ, J.L.-MÁRQUEZ PRIETO, A. (directores), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2016. Páginas 54 a 63.

estimularla y lograr que esta beneficie a determinados colectivos, a fin de que su número llegue a ser lo más acorde posible con las demandas de empleo que existen en la sociedad. Hay diferentes tipos de medidas, como por ejemplo las de carácter económico-financiero o las de carácter contractual e institucional.

Aparte de estas tres políticas principales, hay que destacar la existencia otras de menor importancia, pero no por ello menos eficaces, como son:

- Política de fomento del emprendimiento: especialmente dirigida a los jóvenes desempleados para desarrollar sus propias ideas de negocio. Estas políticas han tenido muy poca incidencia debido al vacío que se produce en los jóvenes una vez finalizan su formación educativa.
- Políticas de reparto del empleo: son un conjunto de medidas que tratan de incidir en el tiempo que le dedicamos a nuestra actividad laboral. Algunos ejemplos son las medidas tendentes al retraso de la edad de incorporación al mercado de trabajo, la reducción de la jornada laboral y horas extraordinarias, cuyo objetivo es aumentar el tiempo total de trabajo, distribuyéndolo entre el mayor número de persona posibles<sup>3</sup>.

Las políticas activas de empleo tienen que encuadrarse dentro de la estrategia coordinada dictada por la Unión Europea en el artículo 145 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>4</sup>, debiendo desarrollarse, por imperativo categórico, en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Española de Activación para el Empleo.

---

<sup>3</sup> MOLINA HERMOSILLA, OLIMPIA “Clasificación de la política de empleo: Políticas activas y pasivas” en *Las políticas activas de Empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica institucional*. MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M. (directores y coordinadores), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016. Páginas 133 a 148.

<sup>4</sup> En el art. 145 TFUE indica las características particulares de la estrategia coordinada, en particular, para potenciar la mano de obra. En los arts. 146, 147 y 149 TFUE expone la participación de los estados miembros para lograr los objetivos del art. 145 TFUE, así como regula la coordinación y cooperación entre los mismos.

## 2. LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO<sup>5</sup>.

Como ya se ha dicho anteriormente, las políticas pasivas de empleo son las destinadas a paliar los efectos del desempleo.

Como requisito de acceso y mantenimiento de las políticas pasivas, se exige la inscripción como demandante de empleo, la búsqueda activa de empleo, la aceptación de colocación adecuada y la participación en acciones formativas.

Históricamente, la protección por desempleo se ha desarrollado en dos niveles, el contributivo y el asistencial, y a partir de esos dos niveles, se ha ido completando con otras estructuras protectoras del desempleo en otros términos diferentes a los clásicos, lo que ha provocado graves problemas de interpretación y aplicación.

Además, en el sistema de protección de desempleo español se ha planteado un problema, debido a que la distinción entre políticas activas y políticas pasivas de empleo resulta confusa, lo que no permite racionalizar construcciones jurídicas que reordenen la evolución futura de las políticas de empleo, ya que responden a estructuras técnico-jurídicas confusas y disfuncionales que habría de reordenar<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> PÉREZ DEL PRADO, DANIEL “Los planes extraordinarios de empleo y crisis económica: entre la necesidad y la reconstrucción de las políticas pasivas de empleo y de la protección por desempleo”, en *Políticas de Empleo* CABEZA PEREIRO, J., FERNÁNDEZ PROL, F. (Coordinadores), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013. Páginas 159 a 176.

<sup>6</sup> QUINTERO LIMA, MARIA GEMA “La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo”, en *Políticas de Empleo* CABEZA PEREIRO, J., FERNÁNDEZ PROL, F. (Coordinadores), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013. Páginas 177 a 193.

### III. CONCEPTO DE MEDIO RURAL.

Tradicionalmente se ha definido lo rural como oposición de lo urbano.

Este concepto tradicional de medio rural contaba con cuatro características principales:

- La capacidad de explotar los recursos cercanos.
- La preponderancia de la actividad agraria.
- La mayor relación directa con el medio rural que en las ciudades.
- La presencia de fuertes vínculos sociales entre los habitantes, debido a que habitan en municipios de reducido tamaño y relativamente estables.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX se ha producido un importante proceso de transformación por el que se ha cuestionado ese concepto tradicional de «ámbito rural» y debido a la diversidad de características de los municipios españoles es imposible obtener una definición homogénea de medio rural en la que todos se vean incluidos<sup>7</sup>.

Desde la entrada de España a la Unión Europea se ha producido un amplio debate alrededor de cuál es la definición de medio rural debido principalmente a la gran cantidad de fondos europeos destinados al desarrollo, mantenimiento y mejora del medio rural, donde las actividades predominantes son las relacionadas con el sector primario y la obtención de recursos.

Las delimitaciones del concepto de «mundo rural» son muy dispares:

- Legislación de los organismos internacionales y de la Unión Europea: atienden principalmente a criterios cuantitativos, clasificándose en base al número de habitantes de un núcleo de población, en base a la densidad de población de una determinada zona, o incluso, se puede utilizar un criterio en el que se tengan en cuenta las dos clasificaciones anteriores conjuntamente.
  1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) precisa las zonas rurales de acuerdo a un criterio de densidad de población por kilómetro cuadrado, definiéndose las zonas como rurales si su densidad de población es inferior a los 150 habitantes por kilómetro cuadrado. De acuerdo a esta delimitación las regiones se clasifican en tres categorías; región predominantemente rural si más del 50% de la población vive en municipios rurales; región intermedia cuando entre un 15% y un 50% de la población vive en

---

<sup>7</sup> SANCHO J. y REINOSO D., "La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural", *Estudios geográficos*, (Revista electrónica) núm. 273, CSIC, 2012 (Consultado el 21 de abril de 2019) Disponible en: <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es>

municipios rurales; y región predominantemente urbana cuando menos del 15% de la población vive en municipios rurales<sup>8</sup>.

2. El Eurostat (oficina de estadística de la Unión Europea) otorga otra delimitación diferente que utiliza un criterio cuantitativo mixto, definiendo las zonas escasamente pobladas como aquellas con densidad de menos de 100 habitantes por kilómetro cuadrado y población inferior a 50.000 habitantes. Además, este organismo ha establecido como municipios rurales todos aquellos que cuenten con una población inferior a 10.000 habitantes<sup>9</sup>.
- Legislación española y legislación de las Comunidades Autónomas:
    1. El artículo 3 de la Ley 45/2007, de Desarrollo Sostenible, establece también un criterio cuantitativo mixto. Se considera medio rural todo espacio geográfico formado por municipios o entidades locales menores con población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado.
    2. En algunas Comunidades Autónomas como Aragón<sup>10</sup> o Castilla y León<sup>11</sup> se utiliza el criterio de la OCDE, pero en otras Comunidades Autónomas, como la Comunidad Valenciana<sup>12</sup> se aplica el criterio del Eurostat, e incluso, en otras como Extremadura<sup>13</sup>, se regulan criterios propios establecidos por la Comunidad Autónoma.

La multitud de criterios derivados de un mismo concepto, así como la existencia de diversos territorios con características diferentes hace que las políticas activas destinadas al fomento y desarrollo del medio rural sean muy dispares y de aplicación muy diferente de unos lugares a otros.

#### El medio rural en Aragón.

Es necesario hacer referencia a las características que dan lugar a la configuración del medio rural en Aragón. El criterio utilizado, como se ha dicho anteriormente, es el de la OCDE, pero se ha de enmarcar dentro de los límites establecidos en la Ley de Desarrollo

---

<sup>8</sup> Comisión Europea: "Rural Developments", CAP 2000 Working Document, 1997, páginas 7 y 8, (consultado 10 de abril de 2019), disponible en: [https://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_en.pdf).

<sup>9</sup> Comisión Europea: "Rural Developments", CAP 2000 Working Document, 1997, páginas 7 y 8, (consultado 10 de abril de 2019), disponible en: [https://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_en.pdf).

<sup>10</sup> Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020, páginas 24, 25 y 26.

<sup>11</sup> Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020, páginas 49, 50 y 51.

<sup>12</sup> Programa de Desarrollo rural de la Comunidad Valenciana 2014-2020, páginas 41 a 44.

<sup>13</sup> Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2014-2020, páginas 5 y 6.

Sostenible del Medio Rural en España, por lo que en realidad no se ajusta únicamente al criterio dado por el órgano de la Unión Europea, sino que también se adecúa a la posición otorgada a nivel nacional.

De acuerdo con ambos criterios, el 96,70% del territorio regional es calificado como rural, así como el 42,81% de su población reside en municipios calificados como rurales. Además, las provincias de Huesca y Teruel son «predominantemente rurales», porque su población rural representa más del 50% de la población total provincial.

Por su parte, la provincia de Zaragoza se clasifica como «predominantemente urbana», porque su población rural se halla comprendida entre el 20% y el 50% de la población total y cuenta con una ciudad, como es Zaragoza de más de 500.000 habitantes que representa un amplio porcentaje de la población a nivel regional.

## IV. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO RURAL.

### 1. ÁMBITO EUROPEO.

#### 1.1. Política agraria común (PAC)

Es la política más antigua de la Unión Europea creada por los 6 países fundadores de la UE en 1962, siendo una de sus finalidades garantizar el nivel de vida equitativo a los agricultores.

Con el paso de los años, por medio de sucesivas reformas, se ha ido adaptando a los nuevos desafíos, para favorecer el desarrollo rural, considerado el segundo pilar de la PAC desde su última reforma.

La PAC tiene tres objetivos generales:

- Mejorar de la competitividad de la agricultura.
- Lograr la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima.
- Favorecer el desarrollo territorial equilibrado en las zonas rurales<sup>14</sup>.

La regulación de la PAC se encuentra en el Reglamento (UE) número 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en cuyo artículo 4 se establecen los objetivos generales de todos los países de la UE con alguna relación con el medio rural, cobrando especial relevancia el «lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo».

Desde la creación de las políticas de ayuda destinadas al desarrollo del medio rural se han diversificado en gran medida las actividades y los destinos de esos fondos. Dentro de la actividad agraria, los fondos ya no se destinan exclusivamente a la ayuda directa de los agricultores por la producción anual que tienen, sino que hay multitud de ayudas, entre otras, para favorecer, la transferencia de conocimientos e innovación en la agricultura y las zonas rurales, se promueven las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible, e incluso se fomenta la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales, entre muchas otras cosas.

---

<sup>14</sup> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cap-introduction/>. Consultado en: 25 de abril de 2019.

## 1.2. Otras políticas activas de empleo.

El Reglamento (UE) 1305/2013, en su considerando 17, regula la posibilidad de otorgar diversas ayudas por la realización de actividades diferentes de las propiamente agrícolas, considerando fundamental para el desarrollo de las zonas rurales «la creación y el desarrollo de nuevas actividades económicas a través de nuevas explotaciones, la diversificación hacia actividades no agrícolas, entre otras la prestación de servicios a la agricultura y a la silvicultura; las actividades relacionadas con la atención sanitaria, la integración social y las actividades turísticas»<sup>15</sup>.

Asimismo, en este Considerando 17 también se establecen medidas de apoyo para el «establecimiento inicial de jóvenes agricultores y la adaptación estructural de sus explotaciones agrarias tras su establecimiento inicial», extendiéndose estas ayudas al establecimiento inicial de pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Así, el artículo 19. 1.a.ii) e iii) y .b) de este Reglamento hace referencia a la creación y desarrollo de actividades no agrícolas, concediéndose ayudas a agricultores o miembros de una unidad familiar que diversifiquen sus actividades en ámbitos no agrícolas, así como a personas que establezcan su explotación en zonas rurales. Las ayudas para la creación de empresas son de un máximo de 70.000€ con un pago por explotación en al menos 2 plazos pudiendo adoptar esta ayuda los Estados miembros de forma voluntaria.

Por su parte, el Reglamento (UE) 1307/2013, sí que se centra en la actividad agraria en particular, regulando las normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común. En el Considerando 47 del mismo, se regula la creación y desarrollo de nuevas actividades agrícolas por jóvenes agricultores, por la cual se canalizan una serie de pagos directos a ese tipo de trabajadores.

La aplicación concreta del Considerando 47 se encuentra en el artículo 50 del Reglamento (UE) 1307/2013, en el que se regula el pago adicional y anual a los jóvenes agricultores con derecho al pago general del artículo 36 del mismo Reglamento. Estos jóvenes agricultores podrán obtener el pago durante un período máximo de 5 años, siendo los estados miembros los que calcularán el importe de esos pagos. De este artículo se deducen

---

<sup>15</sup> CARRIL VÁZQUEZ, X.M., “Impacto de la política agrícola europea en el empleo rural”, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, (revista electrónica), nº 42, 2016, (consultado 5 abril de 2019), disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5582941>.



dos cosas importantes, en primer lugar, que los jóvenes agricultores tienen una serie de ayudas adicionales con la finalidad de fijar población a los medios rurales, y, en segundo lugar, que son los estados miembros los que llevan a cabo la ejecución de estos pagos.

### 1.3. Estrategia «Europa 2020».

La Unión Europea, con el impulso de la estrategia «Europa2020», está intentando lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y está buscando la creación de empleo y la reducción de la pobreza a través de inversiones en educación, investigación e innovación.

Concretamente las inversiones en innovación son una herramienta indispensable para alcanzar los objetivos generales de la Unión Europea, para lo cual se han puesto en marcha las Asociaciones Europeas de Innovación, destinadas a impulsar la agricultura productiva y sostenible. Los principales objetivos de estas asociaciones son promover el uso eficiente de los recursos del sector agrícola y forestal, contribuir al abastecimiento estable y sostenible de alimentos y mejorar los procedimientos destinados a proteger el medio ambiente, entre muchos otros.

En España, la regulación de estas asociaciones se encuentra en el Real Decreto 253/2016<sup>16</sup>, modificado por el RD 170/2018, siendo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el encargado de la gestión de las ayudas.

La finalidad de estas ayudas es «impulsar la creación de grupos operativos supraautonómicos, que idearán, diseñarán y redactarán sus correspondientes proyectos innovadores que previsiblemente se ejecutarán en un futuro, pudiendo ser objeto de otra línea de subvención dentro del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020», tal y como aparece regulado en el artículo 2 RD 253/2016.

---

<sup>16</sup> Real Decreto 253/2016, de 10 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la creación de grupos operativos supraautonómicos en relación con la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas.

## 2. ÁMBITO ESTATAL.

### 2.1. Marco Nacional (MN).

El Reglamento 1305/2013, que regula la ayuda al desarrollo rural para el período 2014-2020, establece la posibilidad de que los Estados Miembros presenten un Marco Nacional de Desarrollo Rural con elementos comunes para los programas regionales de desarrollo rural.

En España, entre las decisiones adoptadas sobre la aplicación de la PAC, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 25 de julio de 2013, acordó la elaboración de un Marco Nacional que establece disposiciones comunes que son incorporadas en los Programas de Desarrollo Rural en España, con la finalidad de simplificar la programación de los Planes de Desarrollo Rural de España, reduciendo su carga administrativa y garantizando el eficiente uso de los fondos FEADER. Sus medidas más importantes son:

- Los servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias.
- La agricultura ecológica.
- Las zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones específicas.
- La inversión de mejora de las explotaciones agrarias<sup>17</sup>.

El Marco Nacional se presentó oficialmente a la Comisión Europea el 4 de julio de 2014. Fue adoptado por la comisión el 13 de febrero de 2015.

### 2.2. Programa Nacional de Desarrollo Rural.

El Reglamento 1305/2013 también permite como novedad respecto al período de 2007-2013, que los estados miembros presenten un Programa Nacional y un conjunto de Programas Regionales contribuyendo a garantizar la coherencia entre las estrategias nacional y regionales de cada estado.

A este programa se le atribuye una cantidad elevada de fondos provenientes del FEADER. La gestión del PNDR la lleva a cabo el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, con la finalidad de dirigir, coordinar y garantizar la aplicación del

---

<sup>17</sup> (Consultado 20 de abril de 2019), disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/marco-nacional/>.

programa, bien de las medidas que gestiona directamente o de aquellas cuya gestión ha sido delegada en las diferentes entidades gestoras<sup>18</sup>.

El PNDR es compatible con los Programas de Desarrollo Rural Autonómicos con una clara delimitación entre ambos niveles de programación, definida en el Marco Nacional.

Adquiere especial importancia la coordinación entre el Programa Nacional y los diferentes Programas Regionales de las Comunidades Autónomas, puesto que es fundamental el desarrollo integral y sostenible del conjunto del territorio nacional, con especial hincapié en las zonas más desfavorecidas y con más dificultades debido a diferentes factores, como pueden ser la orografía o la escasez de población.

### 2.3. Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Esta ley surgió con la finalidad principal de paliar las diferencias de renta surgidas entre las ciudades y las zonas rurales más deshabitadas, así como de dar un impulso de las zonas rurales más desfavorecidas. Su objeto es regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural, en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales.

En el artículo 1 se determina algunos objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas, regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las Administraciones Públicas en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible.

El artículo 10 establece, dentro de las propias zonas rurales, una diversidad de estas, definiendo unas zonas rurales como de actuación preferente y otras de actuación no preferente, previendo el establecimiento de un plan por zona rural. Se pueden clasificar las zonas rurales de la siguiente forma:

- Zonas de actuación preferente: son las denominadas en la ley como zonas rurales a revitalizar, que son las que tienen poca densidad de población, elevada

---

<sup>18</sup>(Consultado 20 de abril de 2019), disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional/Informacion.aspx>.

significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico.

- Zonas rurales intermedias: tienen baja o media densidad de población, pero con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario.
- Zonas rurales periurbanas: tienen población creciente, predominan las actividades del sector terciario y están situadas en el entorno de las áreas urbanas o densamente pobladas.

De acuerdo con el Preámbulo, esta ley comprende «todo tipo de acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, tanto de origen nacional como comunitario, aplicadas a la Administración General del Estado y concertadamente con las demás Administraciones Públicas, según sus respectivas competencias», por lo que como se puede comprobar se le da también gran importancia a la coordinación de las diferentes políticas públicas.

En el Capítulo VI de la Ley 45/2007 es el lugar en el que se establecen las medidas que se intentan llevar a cabo para lograr un efectivo desarrollo del medio rural, resultando relevante el artículo 20, según el cual para lograr un desarrollo sostenible del medio rural es necesaria la diversificación económica. No solo hay que hacer hincapié en las actividades agrarias, sino que hay que intentar introducir nuevas actividades, aprovechando, en la medida que sea posible los recursos que proporciona cada zona particular.

En los siguientes artículos de la Ley se establecen una serie de medidas que afectan indirectamente a la creación de empleo pero que son muy importantes a la hora de buscar mejoría del nivel de vida en las diferentes zonas rurales, como son:

- La creación de las infraestructuras adecuadas.
- La mejora de las vías de comunicación, como por ejemplo son las carreteras o las vías del tren.
- La mejora de la oferta de los servicios de transporte público.
- Potenciar el abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad.
- Implantar servicios mancomunados o por zona rural.

Resulta de especial importancia la llegada de las nuevas tecnologías a las zonas rurales, como por ejemplo la «conectividad 4g», lo que permite trabajar en gran cantidad de negocios desde las propias casas, se encuentren en el lugar que se encuentren, y dar

publicidad a los negocios que se encuentran en zonas rurales con el objetivo de llegar a nuevos clientes y aumentar la producción.

Dentro del artículo 20, el apartado e) de la Ley 45/2007, es el que se encarga de fomentar el turismo rural, «a través de la adecuada ordenación de la oferta y la mejora de la demanda turística, con una atención preferente al fomento de un turismo sostenible en las zonas rurales prioritarias.»

Como consecuencia de estas ayudas, han surgido, especialmente en las zonas rurales a revitalizar, multitud de lugares de alojamiento de turistas a lo largo de todo el país. Tras largos años de altibajos, principalmente debido a la crisis económica que asoló nuestro país, a partir de 2013 el número de turistas alojados en zonas rurales ha aumentado en gran cantidad, hasta llegar en 2018 al tope máximo de la historia, con 4,25 millones de turistas (contando los turistas nacionales y los turistas llegados de otros países)<sup>19</sup>.

Esta Ley, sin embargo, ha quedado prácticamente en desuso debido a la falta de fondos destinados hacia la misma, puesto que la mayoría de los fondos han sido destinados a otros ámbitos de actuación diferentes del desarrollo de las zonas de más desfavorecidas de España, quedando prácticamente en el olvido algunas iniciativas estatales que tienen la finalidad de solventar los problemas de empleo en el medio rural.

Multitud de expertos en la materia y algunas organizaciones sociales han solicitado que se reactive esta ley, «dotándola de un adecuado presupuesto, y elaborando un nuevo Programa de Desarrollo Sostenible del Medio Rural que complete las actividades recogidas en la programación con cargo a los fondos FEADER (como son los Programas de Desarrollo Rural), así como asegure la sostenibilidad de las actividades y la calidad de la vida en el medio rural<sup>20</sup>».

Esta ley puede considerarse más útil que otros mecanismos que actualmente están dotados de mayor presupuesto debido a que aporta un claro enfoque multisectorial, como ya se ha dicho anteriormente, centrándose no únicamente en la actividad agraria, sino que también se ha dotado de gran importancia a la creación de infraestructuras y a la mejora de la

---

<sup>19</sup> Consultado 22 de abril de 2019), disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/511447/alojamientos-de-turismo-rural-numero-anual-de-viajeros-en-espana/>.

<sup>20</sup> Disponible en: Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER), boletín mensual, mayo de 2017. Consultado el 23 de abril de 2019.

conectividad, además de fomentando otras actividades no pertenecientes al sector primario, haciendo hincapié en el turismo rural.

#### 2.4. Otra normativa estatal.

Encontramos una serie de ayudas concretas que se encuentran reguladas en los diferentes Reales Decretos elaborados a lo largo de los años, que desarrollan y concretan las subvenciones y ayudas introducidas de forma general tanto en el Reglamento (UE) 1305/2013, como en la ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

*A) RD 3482/2000, de 29 de diciembre, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas.*

Todas las ayudas con destino de las zonas desfavorecidas y con limitaciones medioambientales específicas tienen como principal objetivo el asegurar el uso continuado de esas tierras de cultivo para contribuir al mantenimiento de una comunidad rural viable, a la vez que se fomentan los sistemas agrarios sostenibles con el medio ambiente. Estas ayudas van destinadas para las zonas de montaña o de especial despoblación, pero también se extiende a otro tipo de explotaciones y actividades como son las ganaderas que tienen un mínimo de cabezas de ganado por hectárea.

Este Real Decreto resulta de gran interés puesto que las medidas que en él se establecen se han incluido con posterioridad en los Programas de Desarrollo Rural de las diferentes Comunidades Autónomas, como son La Rioja y Aragón, en relación a ayudas a zonas vinícolas y zonas del Pirineo, sobre todo.

*B) RD 197/2016, de 13 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la cooperación para planteamientos conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso, en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020.*

Este Real Decreto se centra en la industria agroalimentaria de España, debido a que puede ser un motor importante a la hora de la dinamización de la economía española, sobre todo si se logran solventar las barreras que dificultan su competitividad, crecimiento y acceso a los mercados internacionales. El desarrollo de la industria agroalimentaria en condiciones sostenibles «contribuirá a fijar población en el medio rural contribuyendo a la vertebración de éste, evitando el abandono y la desertificación de las zonas rurales, y en último término conservando el patrimonio rural».

El objetivo principal que se persigue a través de esta norma es «establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, para el apoyo financiero a la cooperación para planeamientos conjuntos con respecto a proyectos medioambientales y prácticas medioambientales en curso, orientados a la mejora de la eficiencia energética mediante el uso de energías renovables.»

También se destaca la importancia que tienen las nuevas tecnologías para convertir el mercado agroalimentario español en un mercado competitivo respecto de los diferentes mercados tradicionalmente más potentes y asentados que existen, tanto en Europa (en lugares como el francés o el italiano), como en el resto de los países del mundo, como en los países africanos o en los de América del Sur o del Norte.

#### 2.5. Últimas reformas normativas en 2018 y 2019 que afectan a políticas de activas de empleo del medio rural.

Con la finalidad de favorecer la contratación, así como de mejorar las condiciones de los trabajadores incluidos en el Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, en la actualidad se han elaborado y reformado una serie de Reales Decretos Leyes en los que se otorgan beneficios a la cotización tanto para empresarios agrarios, como para trabajadores por cuenta ajena agrarios.

- En primer lugar, hay que hacer referencia al Real Decreto Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, en cuyo artículo 7 regula como medida de fomento del empleo indefinido la conversión de contratos eventuales de trabajadores agrarios en contratos indefinidos o en contratos fijos-discontinuos.

Según la redacción de este artículo, las empresas que ocupen a trabajadores incluidos dentro del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, y transformen antes del 1 de enero de 2020 los contratos de trabajo de duración temporal, en contratos de duración indefinida, incluidos los contratos de fijos-discontinuos, tendrán derecho a una serie de bonificaciones dependiendo del grupo de cotización en el que se encuentren encuadrados, y de si cotizan por bases mensuales o por jornadas reales trabajadas.

Estas bonificaciones se aplicarán siempre que el trabajador no se encuentre en situación de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, incluido el nacimiento y cuidado del menor durante la situación de actividad.

Para la aplicación de este incentivo la empresa deberá mantener el empleo al trabajador contratado al menos 3 años desde la transformación del contrato, y si se llegase a incumplir esta obligación se deberá proceder al reintegro del incentivo.

- En segundo lugar, conviene advertir también que se han modificado los artículos 31 bis y 32 bis de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo (LETA) a través de la Disposición Final tercera, apartados 3 y 5 del Real Decreto Legislativo 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

En el artículo 31 bis de la LETA se regulan los beneficios a la cotización aplicables a trabajadores por cuenta propia agrarios incluidos en el Sistema Especial que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los dos años inmediatamente anteriores. Dependiendo de si la base de cotización es la mínima o alguna superior, los beneficios varían. Se podrán beneficiar de esa reducción durante los 12 meses inmediatamente posteriores a la fecha de efectos del alta. Además, los trabajadores que se beneficien de estos beneficios de cotización durante los 12 primeros meses podrán reducir o bonificar la base mínima de cotización por un período máximo de otros 12 meses, es decir, por una duración total de 24 meses. Se contemplan beneficios especiales en los supuestos que el trabajador por cuenta ajena agrario resida y desarrolle su actividad en un municipio de población inferior a 5.000 habitantes y en el supuesto de que los trabajadores sean menores de 30 años o menores de 35 años en el caso de mujeres.

- En el artículo 32 bis de la LETA se han introducido beneficios en la cotización a la Seguridad Social para las personas con discapacidad con un grado igual o superior al 33 por ciento, víctimas de violencia de género y víctimas de terrorismo que se establezcan como trabajadores agrarios por cuenta propia. Como en el artículo anterior, también existen diferencias en los beneficios si se opta por cotizar de acuerdo a la base mínima o a alguna superior, y también se puede ampliar el período inicial de 12 meses con independencia de la base de cotización elegida, por un plazo máximo de 5 años. Además, se incluyen incentivos superiores en ese caso que el trabajador por cuenta agrario resida y tenga su actividad en un municipio con una población inferior a 5.000 habitantes, tal y como ocurre en el apartado citado anteriormente.



### 3. ÁMBITO REGIONAL.

Como ya se ha establecido en las páginas anteriores, el Reglamento (UE) 1305/2013 permite la presentación por parte de los estados miembros de un Programa Nacional de Desarrollo Rural y de que cada Comunidad Autónoma presente un Programa Regional de Desarrollo Rural.

Estos Programas Regionales del Medio Rural tienen que estar incluidos dentro del Marco Nacional de Desarrollo Rural, que es el encargado de distribuir los fondos FEADER de una manera equitativa entre las diferentes regiones, de acuerdo a sus necesidades. De esta manera las Comunidades Autónomas que más dinero obtienen para la financiación de estos programas son las de Andalucía, Castilla la Mancha y Castilla y León, las cuales, a su vez, son las que cuentan con más hectáreas cultivables en su territorio y en las que más agricultores hay.

#### 3.1. Comunidad Autónoma de Andalucía, con especial referencia al Programa de Fomento del Empleo Agrario (PROFEA).

Andalucía es la Comunidad Autónoma que más fondos recibe por parte de la Unión Europea. En esta Comunidad Autónoma, el sector primario tiene mayor importancia que en el resto de las regiones de España y de la Unión Europea, aportando un porcentaje mayor al Producto Interior Bruto respecto al sector secundario y al sector terciario que el resto de esas regiones.

Además, en esta comunidad, el número de afiliados al Régimen Agrario por cuenta Ajena es muy superior al del resto de las Comunidades, y continúa subiendo de una manera constante desde la crisis. También podemos apuntar que existe una baja especialización industrial respecto a otras Comunidades Autónomas de España, con unas empresas caracterizadas por el pequeño tamaño y la menor capacidad inversora, normalmente empresas familiares, que operan de manera singular, sin llevar a cabo ninguna iniciativa innovadora<sup>21</sup>.

Debido a las citadas características, en Andalucía presenta gran importancia la estrategia de desarrollo local LEADER (2014-2020), siendo uno de sus objetivos conseguir un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la

---

<sup>21</sup> Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. Versión 6. Páginas 32 y ss.

creación y conservación de empleo<sup>22</sup>. Esta estrategia debe llevarse a cabo a través de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR), los cuales actúan como entidades colaboradoras de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía con aplicación en sus zonas rurales, siendo su objetivo principal promover la diversidad económica y la creación de empleo, riqueza y calidad de vida en los pueblos rurales<sup>23</sup>.

Dentro de los proyectos de estas estrategias, cabe destacar que los que más fondos han recibido son los de tipo hospedaje, bien en forma de alojamiento rural o en forma de hotel, seguidos de las instalaciones para atención de personas discapacitadas. Además, se ha creado una gran cantidad de empleos a lo largo de todo el territorio de Andalucía siendo, prácticamente la mitad de ellos de nueva creación, y la otra mitad de consolidación de los empleos creados con anterioridad.

Para concluir, se puede observar que la creación de empleo en las zonas rurales con mayores dificultades es más cara que en las zonas rurales con una base de crecimiento consolidada ya que cuanto menos población habita en una determinada zona, los empleos son más caros de crear y de mantener. Por ello la gran mayoría de los empleos creados se han consolidado en zonas rurales, pero no en esas zonas rurales que se hace preciso revitalizar por encontrarse más perjudicadas<sup>24</sup>.

En este lugar, considero oportuno tratar el Programa de Fomento del Empleo Agrario (PROFEA)<sup>25</sup>. Lo incluyo dentro de las políticas a nivel regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía puesto que, la gran mayoría de los fondos son otorgados a esta Comunidad Autónoma, siendo residual la cantidad de los fondos otorgada al resto de Comunidades Autónomas. De los 224 millones de euros distribuidos en el programa para el año 2018, más de 153 millones de euros van destinados a Andalucía, mientras que de los restantes 70 millones de euros, una gran cantidad van destinados a Extremadura, y residualmente, al resto de las Comunidades Autónomas en que tienen alguna zona

---

<sup>22</sup><https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/areas/desarrollo-rural/paginas/desarrollo-local-leader-andalucia-2014-2020.html>, (consultado en: 7 de abril de 2019).

<sup>23</sup><https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/areas/desarrollo-rural/grupos-desarrollo-rural.html>, (consultado en: 10 de abril de 2019).

<sup>24</sup> CAÑETE PÉREZ, J.A. "Política agraria comunitaria: Desarrollo rural en Andalucía". Universidad de Granada, 2017, disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/48860>.

<sup>25</sup> Para más información al respecto: ROMERO CORONADO, J., *El programa para el fomento del empleo agrario: Hacia una estrategia global para la promoción de empleo en las zonas rurales*, Ed. Comares, Granada, 2016.

catalogada como zona rural deprimida, lo que conlleva a que tengan un papel residual en el uso del dinero destinado a este programa<sup>26</sup>.

Una de las características principales del PROFEA, por no decir la característica principal, es que el programa, con la finalidad de la protección de los trabajadores agrarios desempleados, se centra en las políticas activas de empleo, fomentando la formación profesional de los trabajadores, así como la creación de empleo y la mejora de las condiciones de vida, a través del fomento de la iniciativa empresarial con medidas concretas de la promoción del autoempleo, además de llevar a cabo un aumento de la calidad del propio empleo.

Las orientaciones clave en materia de políticas activas de empleo del PROFEA con la finalidad de fomentar el desarrollo rural son «el crecimiento económico, social y ambientalmente sostenible, promover un entorno propicio para el establecimiento de empresas sostenibles, mejorar el acceso de pequeños agricultores a las oportunidades de mercado o atraer a los jóvenes a empleos rurales y mejorar la eficiencia e inclusión social mediante una política de empleo adecuada, entre otras orientaciones de menor importancia».

El PROFEA considera de especial importancia la diversificación de la actividad económica en zonas rurales, puesto que la actividad agraria no puede cubrir por sí sola la generación de empleo en el ámbito rural, garantizando el acceso de actividades no agrícolas, además de establecer cadenas de valor, que consisten en establecer en las zonas rurales cercanas el conjunto de las empresas y sus interacciones que se encargan de producir un bien o servicio, desde la fase de la materia prima hasta que llega al consumidor final, lo que conlleva la incorporación de nuevos negocios generando cada vez más empleos, ingresos y activos. Este programa de fomento del empleo hace hincapié en la creación de empleo para jóvenes y mujeres de las zonas rurales, que también incluyen el desarrollo de la capacidad empresarial.

La aplicación del PROFEA se concreta en las diferentes provincias dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como en el caso de Huelva, provincia en la que «El PROFEA 2018 dará trabajo a 8.500 parados agrícolas de la provincia de Huelva, gracias a los 12,72 millones de euros que se destinan por parte del Ministerio de Empleo y

---

<sup>26</sup>[http://www.mptfp.gob.es/es/portal/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/extremadura/actualidad/notas\\_de\\_prensa/notas/2018/03/22-03-2018.html](http://www.mptfp.gob.es/es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/extremadura/actualidad/notas_de_prensa/notas/2018/03/22-03-2018.html). (consultado 10 de abril de 2019).

Seguridad Social»<sup>27</sup>. Dentro del presupuesto anterior se incluye la medida de «reforma y rehabilitación de las casas-cuartel de la Guardia Civil de titularidad estatal radicadas en los municipios enmarcados en el Programa de Fomento del Empleo Agrario»<sup>28</sup>. Con esta actuación se llevan a cabo varios objetivos, proporcionar trabajo a los desempleados agrícolas, y mejorar determinados edificios públicos que no tenían ninguna disponibilidad.

### 3.2. Comunidad Autónoma de Aragón, con especial referencia a su PDR.

A continuación, es preciso tratar la situación en la que se encuentra la Comunidad Autónoma de Aragón. Este territorio cuenta con una característica muy peculiar, puesto que gran parte de la población de toda la comunidad se encuentra concentrada en un único municipio como es Zaragoza y su área metropolitana, rodeada por multitud de “pueblos” que dependen principalmente de la gran urbe que tienen a escasos kilómetros.

Por otra parte, Aragón cuenta con un elevado número de municipios, con una estructura municipal caracterizada por el minifundismo, lo que no hace, sino que dificultar y encarecer la prestación de servicios. Hay que destacar que 532 municipios tienen menos de 500 habitantes, por lo que el papel del medio rural resulta destacable en términos demográficos. También es destacable que el 95% de las empresas aragonesas tienen menos de 10 empleados, lo que se traduce en una fragmentación del sistema empresarial dificultando la competitividad y acceso a los mercados internacionales<sup>29</sup>.

Uno de los problemas que ha conllevado a que la situación actual sea la que encontramos ahora mismo en el medio rural ha sido la crisis económica que se ha producido. En el medio rural la crisis ha sido mucho más profunda que en las ciudades aumentándose la tasa de desempleo de manera muy notable desde el año 2008 al 2013, contribuyendo al éxodo de población que se venía produciendo en las últimas décadas, cambiando la población del medio rural su residencia a las ciudades, situándose en niveles que comprometen la cohesión social y económica<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> <https://www.portalparados.es/iniciativa/el-profea-2018-dara-trabajo-a-8-500-parados-agricolas-en-la-provincia-de-huelva/>. (16 de abril de 2018). Consultado en: 15 de abril de 2019.

<sup>28</sup> <http://agrodiariohuelva.es/2018/12/10/la-rehabilitacion-de-las-casas-cuartel-de-la-guardia-civil-de-huelva-esta-en-marcha-a-traves-del-profea/>. (10 de diciembre de 2018). Consultado en: 15 de abril de 2019.

<sup>29</sup> Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020. Páginas 61 a 74. “DAFO y detección de necesidades.”

<sup>30</sup> Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020. *Op cit.*

Otro gran problema surgido en los últimos años es la brecha digital que en la Comunidad Autónoma de Aragón sigue existiendo, y aunque, debido a los esfuerzos realizados en la última década, se han reducido distancias entre el medio rural y el urbano estas no son suficientes para paliar la desigualdad existente. También persisten deficiencias en la conservación de las llamadas infraestructuras territoriales básicas en zonas rurales, como pueden ser por ejemplo las vías ferroviarias, el transporte público, o el abastecimiento de agua, gas y electricidad<sup>31</sup>.

Se le está otorgando cada vez más importancia al turismo rural, tal y como ya se ha dicho en el apartado anterior, favoreciendo la implementación de estrategias de desarrollo territorial centradas en el turismo, el ocio, la cultura, el medio ambiente o los servicios sociales, lo que está favoreciendo la mejora de las infraestructuras y los servicios básicos en zonas rurales, aunque se encuentren muy lejos del nivel de desarrollo de las zonas urbanas.

Un ejemplo de esta relevancia que se le está dando al turismo rural es el de Almonacid de la Cuba, que es un pequeño municipio situado en el Campo de Belchite, donde se ha creado un nuevo negocio de casa rural rehabilitando el antiguo molino del pueblo gracias a las ayudas procedentes de los fondos LEADER, en virtud de los cuales (según palabras del empresario) «ha sido posible la realización de todas las obras de rehabilitación y remodelación de ese antiguo molino». Gracias a esos fondos se han llevado a cabo dos actuaciones que pueden ser muy beneficiosas para el medio rural, la atracción de turistas a los pueblos y la rehabilitación de edificios abandonados dotándoles de una nueva utilidad cuando la suya la habían perdido hace un tiempo.

Otro ejemplo, en este caso relacionado con la llegada de las nuevas tecnologías al medio rural, sería el de “Mermeladas el Ababol”, situado en el pueblo de Foz-Calanda (Teruel), el cual se encarga de producir, de la forma en que se ha realizado toda la vida, y vender mermeladas naturales a través de internet. Según palabras de la propia empresaria, «internet es el mejor invento para un negocio pequeño, puesto que sin este no hubiera sido posible dar a conocer la marca ni encontrar distribuidores ni compradores de su producto, que prioriza la calidad antes que el precio por la imposibilidad de competir en lo segundo con los grandes mercados».

---

<sup>31</sup> Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020. *Op cit.*

Como bien se ha podido apreciar, los problemas de falta de infraestructuras y de acceso a las nuevas tecnologías, unidos al creciente interés que está surgiendo alrededor del turismo rural, son los mismos que podemos encontrar a lo largo de todo el territorio nacional. Esto puede provocar una serie de desventajas a la hora de fomentar el desarrollo del medio rural, como es que gran parte de la población rural empiece a crear y desarrollar los mismos negocios, o negocios muy similares entre ellos, y no sea posible la supervivencia de todos ellos debido a la falta de demanda que tienen estos con respecto a la gran cantidad de oferta que se realiza.

Por otra parte, es preciso hacer mención del Programa de Desarrollo Rural de Aragón, el cual ha establecido 6 prioridades para el período 2014-2020. Las prioridades coinciden en gran medida con los objetivos estratégicos establecidos para la política de desarrollo rural de la Unión Europea, teniendo éstas que coincidir con los objetivos de la Estrategia Europea 2020<sup>32</sup>. Estas prioridades son:

1. Fomentar la transferencia, conocimientos y la innovación del sector agrícola, silvícola y en las zonas rurales.

La innovación es un objetivo transversal para el desarrollo rural que debe ser puesto a disposición de todos los eslabones de la cadena alimentaria con el objetivo de provocar una mejora estructural de las empresas. Aunque no dispone de una gran cantidad de fondos en comparación con el resto de las prioridades, ha sido objeto de un Plan Anual de Transferencia Tecnológica en el año 2017.

Sin embargo, existen diferentes centros y entidades relacionados con la investigación, innovación y transferencia de conocimientos al sector agroalimentario aragonés que no se coordinan a través de un documento único que anualmente incluya de manera coordinada las actividades de transferencia al mismo<sup>33</sup>.

2. Mejorar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones, a través de facilitar la reestructuración de explotaciones con problemas estructurales, así como facilitar el relevo generacional del sector agrícola.

Las características del medio rural aragonés hacen que las explotaciones agrícolas se encuentren desfasadas y antiguas lo que reduce en gran medida su productividad. Por

---

<sup>32</sup>[http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/DesarrolloRuralSostenibilidad/AreasTematicas/PROGRAMACION\\_DESARROLLO\\_RURAL/ci.PDR\\_PRIORIDADES\\_detalleDepartamento?channelSelected=a45f5cf907444410VgnVCM1000002e551bacRCRD](http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/DesarrolloRuralSostenibilidad/AreasTematicas/PROGRAMACION_DESARROLLO_RURAL/ci.PDR_PRIORIDADES_detalleDepartamento?channelSelected=a45f5cf907444410VgnVCM1000002e551bacRCRD). (consultado 30 de abril de 2019).

<sup>33</sup> "Plan Anual de Transferencia Tecnológica y de Conocimiento al Sector Agroalimentario Aragonés.", año 2017, Gobierno de Aragón. páginas 5 y 6.

otro lado, gran parte de los titulares de las explotaciones agrícolas son personas de edad avanzada, por lo que hay que favorecer la inserción de jóvenes agricultores al campo para que se produzca el relevo generacional.

Esta es la prioridad que más fondos europeos recibe, lo que denota la importancia que tiene para la UE esta materia, así como la dificultad de llevar a cabo la medida, y su posterior solución.

3. Fomentar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en el sector agrícola.

Como ya se ha dicho anteriormente, sería una forma muy eficiente de desarrollar el medio rural atraer a pequeñas y medianas empresas de producción y distribución de alimentos a este, diversificando la economía hacia el sector secundario a través de producción de alimentos previamente obtenidos en las zonas rurales, puesto que actualmente lo único que se realiza en el medio es la recolección de los bienes del campo para, posteriormente, enviarlos a las ciudades, que es el lugar donde se encuentran las empresas de producción y tratamiento de alimentos.

4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.

En Aragón este tema goza de gran importancia, lo que se traduce en una gran cantidad de fondos europeos, debido a la existencia de un motor económico muy importante como es el río Ebro. Unido a las características territoriales especiales, que son el suelo árido en el que escasean las lluvias, lo que hace que cobre gran importancia la forma en la que se lleva a cabo la gestión del agua, la mejora de la gestión del suelo y la prevención de la erosión, y la existencia de una gran cadena montañosa como son los Pirineos.

5. Promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipercarbónica capaz de adaptarse al cambio climático en el sector agrícola, alimentario y silvícola.

Esta prioridad se encuentra muy ligada a la anterior puesto que se hace referencia al uso eficiente de los recursos naturales, pero en este caso centrándose más en la sostenibilidad de estos, y en evitar la contaminación que se puede producir.

En la actualidad goza de muy poca importancia, sin embargo, en mi opinión, a medida que pasen los años, cada vez será mayor el presupuesto destinado al uso eficiente de los recursos naturales, debido a que la sociedad se encuentra más concienciada respecto a la contaminación y al cambio climático, conociendo con más detalles los daños irreversibles que se pueden producir si no se toman medidas con rapidez.

Un ejemplo de concienciación en la mejora de la sostenibilidad lo encontramos en Brea de Aragón, donde se ha procedido a la modernización y ampliación de una almazara de aceite con la instalación de una caldera de biomasa, gracias a la que se consigue un ahorro importante, además de una reducción de la contaminación ambiental. Esta caldera utiliza el hueso de aceituna derivado de su proceso productivo para abastecerse, tratándose de un ejemplo de biocombustible de kilómetro cero. El uso del hueso de aceituna como biocombustible refuerza la posición de la biomasa del lugar respecto de la importación de combustibles fósiles de lugares más lejanos<sup>34</sup>.

6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Todas las prioridades gozan de gran importancia para lograr el desarrollo del medio rural, si bien esta resulta especialmente útil dado que su objetivo directo es el desarrollo rural como tal, a través de diversas medidas que ya han sido nombradas, como son la diversificación del medio rural atrayendo pequeñas empresas o la mejora las tecnologías del medio rural.

---

<sup>34</sup> TERRARUM: DE LAS TIERRAS DE ARAGÓN, “La larga gestación de Leader 2014-2020”, página 16, (Revista electrónica), n.º 30, 2017 (Consultado 30 de abril de 2019), Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6308856>.



## V. LA MUJER EN EL ÁMBITO RURAL.

En la actualidad, existen determinados factores estructurales que favorecen la desigualdad de los distintos grupos sociales en el empleo cualificado y de calidad, así como persisten en nuestra sociedad discriminaciones estructurales que perjudican específicamente a la mujer en el mercado laboral.

Todos estos factores y discriminaciones hay que intentar resolverlos a través de políticas activas y eficientes, pero no únicamente en el tema que abordamos en este apartado, como es el medio rural, sino en todos los lugares y ámbitos de la sociedad<sup>35</sup>.

Un avance en el tema de la igualdad efectiva del hombre y de la mujer se produjo a partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>36</sup>, cuya base constitucional es el artículo 14 CE, el cual proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo.

Esta ley nace con el objetivo prioritario de, a través de las políticas de empleo nacionales, aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, proponiendo la mejora de la empleabilidad de la mujer. Los poderes públicos deben asumir las políticas selectivas destinadas a lograr la inserción de aquellos sujetos excluidos, que es la manifestación de una conveniente evolución del Estado Social que persigue satisfacer las necesidades básicas de todas las mujeres y hombres que la componen, mediante un sistema de políticas sociales y de integración laboral<sup>37</sup>.

Uno de los rasgos principales que caracterizan a las poblaciones rurales es la considerable masculinización que aparece en ellas, lo que supone un desequilibrio demográfico que se concreta en un déficit de mujeres con respecto a la proporción de hombres.

Entre las razones que contribuyen a la dificultad de inserción de las mujeres en el medio rural, cabe señalar la falta de movilidad, ligada a cometidos familiares; existen estudios que demuestran que la llegada de la edad de formar una familia supone para las mujeres

---

<sup>35</sup> PERÁN QUESADA, SALVADOR: "Género y políticas de empleo", en *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, FERNÁNDEZ BERNAT y LÓPEZ INSUA (directores y coordinadores), Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016. Páginas 779 a 792.

<sup>36</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE-A-2007-6115.

<sup>37</sup> PERÁN QUESADA, SALVADOR: "Género y políticas de empleo", en *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, FERNANDEZ BERNAT Y LÓPEZ INSUA (directores y coordinadores), Op. cit.

un cambio muy significativo de su perfil laboral, pues su empleo pasa a ser más local, menos asalariado y más vinculado a negocios de tipo familiar, aumentando con ello la precariedad laboral<sup>38</sup>.

Otra razón que deriva en la masculinización del medio rural es el tipo de trabajos que se llevan a cabo y su estructura, los trabajos del medio rural son trabajos más físicos, como regla general, en los que tradicionalmente han tenido mayor impacto los hombres que las mujeres. Además, a ello contribuye que, en la mayoría de las ocasiones, en las explotaciones, ya sean de tipo agrario, forestal, minero, etc., su titularidad corresponde a los hombres, lo que deriva en que las mujeres únicamente se dediquen a los cuidados de la casa, y ocasiones muy reducidas, tengan alguna incidencia derivada a la actividad que desarrolla el hombre.

A raíz de la titularidad de la explotación en el medio rural surgió la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre la titularidad compartida de explotaciones agrarias.

A pesar de la transformación de la sociedad española a la hora de reconocer la plena igualdad de derechos y libertades entre hombres y mujeres, la equiparación de sexos en las zonas rurales evoluciona de una forma más lenta.

Dentro del ámbito de las explotaciones familiares agrícolas, hay muchas mujeres que comparten con los hombres las tareas agrarias, aportando las tierras y, sobre todo, trabajo, sin embargo, en la mayoría de los casos, solo figura como titular de la explotación agraria el hombre (en España más del 70% de los titulares de explotaciones agrarias son hombres), imposibilitando que se valore adecuadamente la participación de la mujer en los derechos y obligaciones derivados de la gestión de la explotación<sup>39</sup>.

En la actualidad, las mujeres siguen siendo vulnerables e invisibles, pero son la base de la conservación, mantenimiento y desarrollo de las áreas rurales en términos económicos, sociales y culturales.

Con todo, la ley 35/2011 estaba llamada a constituir un factor de cambio de las estructuras agrarias con el fin de que las mujeres del mundo rural gocen de igualdad efectiva de

---

<sup>38</sup> COLECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIALES: “La población rural en España: De los desequilibrios a la sostenibilidad social.” Páginas 50 a 58, (Revista electrónica), N.º 27, (Consultado el 1 de mayo de 2019), disponible en: [www.uned.es](http://www.uned.es); Estudio social 27.

<sup>39</sup> Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Referencia: BOE-A-2011-15625. Preámbulos I y II.

derechos respecto de los hombres, permitiendo la potenciación de ciertos valores en las mujeres del mundo rural, como pueden ser la confianza, la visibilidad y la no discriminación. Se pretende instaurar por el legislador un marco legal para las personas de las zonas rurales, que garantice la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la igual educación y formación, y del reconocimiento del trabajo que realizan a todos los niveles<sup>40</sup>.

Esta ley otorga una serie de ventajas a los titulares de las explotaciones agrarias que opten por la implementación de la titularidad compartida, siendo las más importantes<sup>41</sup>:

1. Ventajas a la hora de acceder a la condición de explotación prioritaria.
2. Trato preferente en las bases reguladoras de las subvenciones financiadas por la Administración General del Estado.
3. Acceso preferente de los cotitulares a actividades de formación y asesoramiento en materia de agricultura.
4. Consideración de estas medidas incentivadoras en los planes y programas de la Administración General del Estado en materia de agricultura, medio rural y medio ambiente.

En relación con la aplicación de la Ley de Titularidad Compartida, conviene resaltar que la misma ha tenido un escaso impacto puesto que, de las cerca de 30.000 explotaciones agrarias que existen en España, solo el 1% han aplicado las ventajas que ofrece la ley.

Algunas de las causas que se han identificado que conllevan el escaso éxito de esta son:

- El complejo proceso burocrático en la tramitación.
- El poco interés por los propios titulares de las explotaciones a regularizar las labores que desempeñan las mujeres dentro de la explotación familiar.
- La falta de información y conocimiento de las aplicaciones prácticas puede llegar a tener la propia ley<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Referencia: BOE-A-2011-15625. Preámbulo II.

<sup>41</sup> COOPERATIVAS AGRO-ALIMENTARIAS, "Titularidad compartida, una oportunidad para la igualdad". Pág. 1, (Revista electrónica), consultado el 2 de mayo de 2019, disponible en: [www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/04789.pdf](http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/04789.pdf).

<sup>42</sup> COOPERATIVAS AGRO-ALIMENTARIAS. "Ley de titularidad compartida, es el momento", Páginas 48 y 49. (Revista electrónica), N.º 37, 2018, (Consultado el 2 de mayo de 2019), disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6373968>.

Fundamentalmente, con la finalidad de solventar el problema de la falta de información y conocimiento de los contenidos esta ley, se están organizando jornadas que proporcionan a los técnicos del sector agrario, personal de la administración y Organizaciones Profesionales Agrarias (OPA) los conocimientos que les son necesarios para proporcionar la información que soliciten las personas interesadas en dar de alta su explotación en el registro de la Titularidad Compartida. Estas jornadas se celebraron gracias a algunas Comunidades Autónomas de España, como son La Rioja, Castilla y León, y Canarias, entre otras, que precisamente son parte de las comunidades en las que mayor aplicación práctica ha tenido la ley (Castilla y León, por ejemplo, es la Comunidad Autónoma en la que más altas en el registro de la Titularidad Compartida se han producido)<sup>43</sup>.

Por otra parte, hay que destacar la existencia de un Plan para la Igualdad de Género en el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, muy relacionado con la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Se han establecido planes trianuales desde el año 2007, en los que se ha ido desarrollando cuales son las medidas más importantes respecto a cada período.

En lo que respecta al último plan trianual, correspondiente al período de 2015-2018, hay que destacar que se integran por primera vez las acciones que desarrollan diferentes departamentos ministeriales en materia de promoción de las mujeres del medio rural, persiguiendo algunos objetivos como:

- Ayudar a visibilizar el papel de las mujeres del medio rural y difundirlo a la sociedad.
- Favorecer las condiciones para superar las brechas en materia de empleo y emprendimiento en el medio rural.
- Establecer modelos de intervención en el medio rural que infiera cambios hacia una mayor igualdad entre hombres y mujeres.
- Facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, y la corresponsabilidad en el medio rural<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Disponible en: <http://www.redruralnacional.es/-/celebrada-jornada-sobre-la-ley-35-2011-de-titularidad-compartida-de-las-explotaciones-agrarias-en-logrono>, (consultado el 2 de mayo de 2019).  
Disponible en: <http://www.redruralnacional.es/-/nuevo-impulso-a-la-ley-de-titularidad-compartida>. (consultado el 2 de mayo de 2019).

<sup>44</sup> Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad\\_genero\\_y\\_des\\_sostenible/plan/](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/plan/). (consultado el 2 de mayo de 2018).

## VI. SITUACIÓN DE LOS JÓVENES.

Los jóvenes se encuentran en una situación muy delicada respecto a su acceso al mercado laboral una vez finalizan los estudios. Esta situación se ha visto agravada a partir de la crisis económica, que sin duda ha resultado mayormente problemática para los sectores más desfavorecidos, entre los que se encuentran las personas entre 16 y 30 años. Después de la crisis, prácticamente no se ha podido disminuir la cifra de desempleo juvenil, y en los casos en los que se ha podido acceder y permanecer en el mercado de trabajo, las características de ese empleo están muy ligadas a la temporalidad, el tiempo parcial, subempleo y los bajos salarios, es decir, se trata de empleos precarios<sup>45</sup>.

Además, ocurre también que la diferente normativa que existe en el territorio español (normativa estatal, autonómica y europea) conlleva una complejidad técnica que dificulta su comprensión y utilización que deriva en que en multitud de ocasiones los empresarios renuncian a los incentivos económicos que se otorgan como consecuencia de la contratación de personas jóvenes.

En España, como es conocido, hay un serio problema con la despoblación de las zonas rurales. Derivado, o como causa de esta despoblación, se observan evidentes desequilibrios demográficos en la estructura de población, como son:

- La menor población infantil y juvenil en proporción al ámbito urbano.
- Un porcentaje superior de hombres que de mujeres, lo que se traduce en una masculinización del medio rural.
- Un mayor envejecimiento con un porcentaje amplio de población que supera los 60 años.

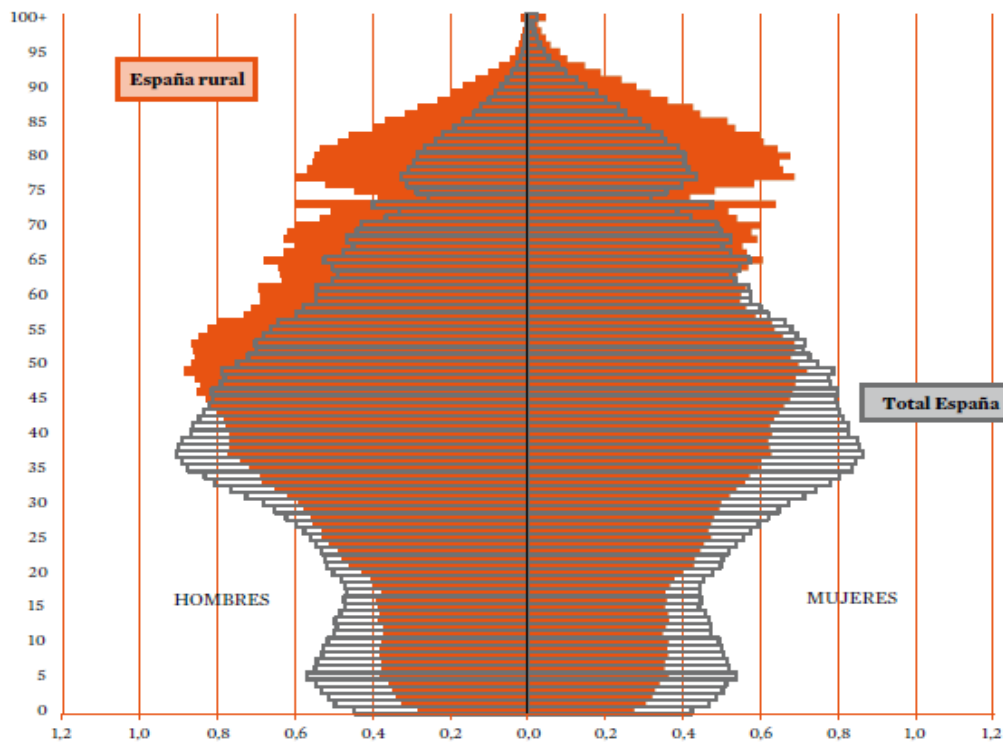
En el siguiente gráfico se muestra la pirámide poblacional en 2014 comparando la población total con la población rural de España.

En él se observa claramente la diferencia existente de la edad media de la población, así como la excesiva masculinización de este medio. La mayoría de la población se concentra en la edad comprendida entre los 45 y los 55 años, y se observa, a su vez, que se produce un ensanche mucho mayor de la gráfica en los hombres en relación con las mujeres.

---

<sup>45</sup> BENLLOCH SANZ, PABLO: "Jóvenes y política de empleo", en *Las políticas activas de Empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT J.A. y LÓPEZ INSUA B.M., Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016. Páginas 715 a 733.

**GRÁFICO 3. PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE ESPAÑA, TOTAL Y RURAL\*, 2014**  
(Porcentajes, Padrón Continuo a 1 de enero de 2014)



\*Población que vive en los 5.831 municipios de 2.000 o menos habitantes. Total España: 8.117 municipios, 46.771.341 habitantes.  
Fuente: A. Abellán y otros, "Un perfil de las personas mayores en España, 2017. Indicadores estadísticos básicos", *Informes Envejecimiento en red* núm. 15, CSIC, 2017.

Los datos que se observan en el gráfico se ven incrementados en relación con los municipios con una población inferior a 100 habitantes, en los que la población menor de 16 años es de 9 por cada 100 habitantes, a diferencia de los municipios con población entre 101 y 1.000 habitantes, donde la población menor de 16 años es de 17 habitantes por cada 100 que hay en el pueblo<sup>46</sup>.

Dentro de las actividades que mayor eficiencia puedan tener dentro del fomento del empleo de los jóvenes encontramos:

- La formación o educación adecuada para llevar a cabo las actividades del medio rural. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha llevado a cabo *el "Programa de formación continua 2019 para técnicos que desarrollan sus actividades en el Medio Rural"*. Este programa contempla el desarrollo de acciones formativas, dirigidas a los colectivos con mayor incidencia en el medio rural, implicadas en los ámbitos de las nuevas tecnologías, innovación,

<sup>46</sup> "El medio rural y su despoblación" Informe 01/2018, de 24 de enero de 2018. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, disponible en: [www.ces.es/documents/10180/5461461/Inf0118.pdf](http://www.ces.es/documents/10180/5461461/Inf0118.pdf).

asesoramiento, sostenibilidad y de acción por el clima, entre otros. Se pretende llevar a cabo la formación de técnicos que trabajen en los distintos ámbitos del medio rural, siendo técnicos de las diferentes administraciones con incidencia directa en el medio rural<sup>47</sup>.

- Tanto a nivel estatal como a nivel autonómico existen ayudas para la instalación de jóvenes agricultores en el medio rural, todas ellas se otorgan en el marco de la Política Agraria Común (PAC).
- El nuevo artículo 31 bis LETA, introducido por el Real Decreto Legislativo 28/2018, presenta bonificaciones a la cotización para trabajadores por cuenta ajena agrarios menores de 30 años, o menores de 35 en el caso de mujeres, cuando causen alta inicial o no hubieran estado en situación de alta en los dos años inmediatamente anteriores desde la fecha de efectos del alta superiores a esos beneficios de cotización ordinarios que se otorgan a todos los trabajadores agrarios por cuenta ajena, puesto que se les otorga una bonificación adicional en los 12 meses siguientes a la finalización del período máximo de disfrute de los mismos.

En Aragón, por su parte, también existen una serie de ayudas que se otorgan a todos los agricultores con una edad comprendida entre 18 y 40 años, que, mientras realizan la instalación de la infraestructura necesaria, tramitan la solicitud de la subvención. Tiene que acreditar también que se es agricultor activo y que dispone de las hectáreas de tierra necesarias para acceder al pago. Las ayudas que se podrán percibir serán las del pago básico de la Reserva Nacional, además del pago complementario y de las ayudas para jóvenes en el marco del 2º pilar, estas últimas, son las otorgadas gracias al Programa Nacional de Desarrollo Rural, y gracias, también a los programas regionales de las Comunidades Autónomas<sup>48</sup>.

Tienen gran importancia en relación con los jóvenes las ayudas de acceso a la vivienda y a la instalación de jóvenes agricultores en el medio rural, pero la información es muy

---

<sup>47</sup> "Programa de formación continua para técnicos del medio rural 2019, versión 2". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Página 5.  
Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/formacion/>. (consultado el 2 de mayo de 2019).

<sup>48</sup> "Ayudas a los jóvenes agricultores" Política Agrícola Común 2015-2020, Nota técnica N.º 05.  
Disponible en: [https://www.fega.es/sites/default/files/files/ficha\\_5\\_180201.pdf](https://www.fega.es/sites/default/files/files/ficha_5_180201.pdf).

difícil de encontrar debido a la escasez de ayudas efectivas que se otorgan a este colectivo. Esto ocurre a pesar de que, en todas las estrategias de fomento del empleo, tanto nacionales como internacionales, se establecen las mismas como pilar básico del desarrollo del medio rural y del relevo generacional. Las citadas ayudas a la vivienda y ayudas a la instalación de jóvenes en el medio rural son totalmente ineficientes si no se consigue vincular a largo plazo a estos jóvenes con el medio rural, lo que se consigue a través de la creación de empleo fijo y de calidad.



## VII. CONCLUSIÓN.

A lo largo de este trabajo he ido obteniendo una idea, cada vez más específica, de los problemas que han llevado a encontrarnos en la situación en la que estamos en el medio rural.

La dotación presupuestaria destinada a las políticas activas, en general, y a las políticas destinadas a fomentar la inclusión social, a reducir la pobreza y al desarrollo económico, en particular, no es tan alta como debería serlo, ya que estas medidas necesitan de un gran presupuesto para que se lleven a cabo de forma eficiente, siendo prácticamente inútiles cuando no se realizan correctamente o no se completa la red de la que forman parte.

Por un lado, la regulación de las políticas activas es muy compleja y de difícil comprensión, puesto que existen 3 niveles, el autonómico, el nacional y el comunitario, y, además, dentro de esos niveles existen diferentes tipos de regulaciones y de políticas activas entre las que existe una mínima coordinación.

Contribuiría a la mejora de la aplicación práctica de estas medidas la creación de una única norma marco en la que se vieran incluidas, en la medida de lo posible, la totalidad de las políticas públicas que se pueden aplicar sobre un determinado territorio y, a partir de ahí, que los organismos públicos más cercanos a los ciudadanos, como pueden ser las Comunidades Autónomas, o, incluso, los ayuntamientos, desarrollen las ayudas concretas que mejor se adapten a su territorio. También sería de gran utilidad que dentro de esa norma marco se incluyeran los diferentes programas y métodos de aplicación de las diferentes leyes puesto que, en la actualidad, cada programa tiene una justificación diferente o los fondos destinados para llevarlos a cabo provienen de una financiación totalmente diferente.

También parece quedar claro que, para lograr un desarrollo efectivo del medio rural, es necesario promover actividades diferentes de las estrictamente agrarias, como puede ser el turismo, o el impulso de las nuevas tecnologías. España es un país en el que existen gran cantidad de recursos naturales, como el sol y el aire, que actualmente se encuentran muy desaprovechados, siendo las zonas rurales los lugares donde mejor se podría implementar este sector si se crean las condiciones adecuadas para su explotación y aprovechamiento.

En relación con esto, cada vez se están destinando más fondos a la adaptación de los diferentes sectores agrícolas al cambio climático, debiendo adquirir más importancia la modernización de las antiguas explotaciones frente a la creación de nuevas explotaciones.

Por otro lado, y para concluir, la situación de una gran parte de las zonas rurales, como son algunas provincias de Castilla y León y de Aragón es crítica, debido a la enorme despoblación que existe en esas zonas. En esas zonas de gran extensión, existen una serie de pueblos de mediano tamaño, que se encuentran rodeados una gran cantidad de localidades casi despobladas en las que hay empadronadas una cantidad reducida de personas, sin embargo, no habita de continuo durante todo el año nadie.

Para lograr un desarrollo efectivo de este medio rural hay que potenciar las políticas activas de esos pueblos de mediano tamaño, puesto que, si crecen esos, la gente comenzará a ver atractivo acudir a vivir a los pueblos más despoblados cercanos, comenzando así una repoblación como la que se ha dado en las zonas periurbanas de las grandes ciudades, salvando las distancias. Por el contrario, si se trata de desarrollar desde el inicio los pueblos de más reducido tamaño, en mi opinión, las ayudas quedarán en letra muerta, ya que no existe ningún incentivo ni interés en ellos, como pueden ser los servicios que hay en los pueblos medianos, y aunque la gente llegue a empadronarse en esos lugares para obtener las ayudas, habitantes de continuo no habrá ninguno.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA.

- BENLLOCH SANZ, PABLO: “Jóvenes y política de empleo”, en *Las políticas activas de Empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica institucional*, MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT J.A. y LÓPEZ INSUA B.M., Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- CAÑETE PÉREZ, J.A., «Política agraria comunitaria: Desarrollo rural en Andalucía». Universidad de Granada, 2017. (tesis doctoral)
- MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERNAT, J.A. y LÓPEZ INSUA B.M. (directores y coordinadores), *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica institucional*, Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- LOPERA CASTILLEJO, M.<sup>a</sup> JOSÉ: “Diversos tipos de políticas de empleo”, en *La Política y el Derecho del Empleo en la Nueva Sociedad del Trabajo*, MONEREO PÉREZ, J.L., MARQUEZ PRIETO, A. (directores), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2016.
- PERÁN QUESADA, SALVADOR: “Género y políticas de empleo”, en *Las políticas activas de empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, MONEREO PÉREZ, FERNÁNDEZ BERNAT y LÓPEZ INSUA (directores y coordinadores), Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- PÉREZ DEL PRADO, DANIEL “Los planes extraordinarios de empleo y crisis económica: entre la necesidad y la reconstrucción de las políticas pasivas de empleo y de la protección por desempleo”, en *Políticas de Empleo* CABEZA PEREIRO, J., FERNÁNDEZ PROL, F. (Coordinadores), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.
- QUINTERO LIMA, MARIA GEMA “La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo”, en *Políticas de Empleo* CABEZA PEREIRO, J., FERNÁNDEZ PROL, F. (Coordinadores), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.
- ROMERO CORONADO, J., *El programa para el fomento del empleo agrario: Hacia una estrategia global para la promoción del empleo en zonas rurales*, Ed. Comares, Granada (España), 2016.

## **IX. OTROS RECURSOS INFORMÁTICOS.**

- CARRIL VÁZQUEZ, X.M., «Impacto de la política agrícola europea en el empleo rural» en Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Revista electrónica), N.º 42, 2016.
- COLECCIÓN DE ESTUDIOS SOCIALES, «La población rural del España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social», (Revista electrónica), N.º 27.
- COMISIÓN EUROPEA, «Rural developments», CAP Working Document 1997.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA, «El medio rural y su despoblación», Informe 01/2018, de 24 de enero de 2018.
- COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS, «Ley de Titularidad Compartida, es el momento», (Revista electrónica), N.º 37, 2018.
- COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS, «Titularidad compartida, una oportunidad para la igualdad», (Revista electrónica).
- «Plan anual de Transferencia Tecnológica y de conocimiento del Sector Agroalimentario Aragonés», año 2017, Gobierno de Aragón.
- POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 2015-2020, «Ayudas a los jóvenes agricultores», Nota técnica N.º 05.
- «Programa de formación continua para técnicos del medio rural 2019, versión 2», Ministerio de Agricultura, pesca y alimentación.
- Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.
- Programa de Desarrollo Rural de Aragón 2014-2020.
- Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020.
- Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana 2014-2020.
- Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2014-2020.
- Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER), boletín mensual, mayo de 2017.
- SANCHO J. y REINOSO D., «La delimitación del ámbito rural: Una cuestión clave en los programas de desarrollo rural», Estudios Geográficos, (Revista electrónica), N.º 273, CSIC, 2012.

- TERRARUM: DE LAS TIERRAS DE ARAGÓN, «La larga gestación de LEADER 2014-2020», (Revista electrónica), N.º 30, 2017.