



# Dictamen

4/2017

Proyecto de Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación

Consejo Económico y Social de Aragón



**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**

**COLECCIÓN DICTÁMENES**

Número 4/2017

Julio de 2017

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2017

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

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

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

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

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 21 de julio de 2017, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

En fecha 30 de mayo de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Director General de Ordenación del Territorio, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, por el que solicita dictamen de este Consejo en relación con el "proyecto de Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación", y somete además a consulta el correspondiente estudio ambiental estratégico. En el escrito se identifica una dirección electrónica en la que consultar la documentación del proyecto.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, en sus respectivas sesiones de fecha 18 de julio de 2017, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española señala en su artículo 40, como uno de los principios rectores de la política social y económica, que "los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa", y en línea similar se manifiesta cuando prevé que *"los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles"* (artículo 130), o cuando alude al *"principio de solidaridad [...] velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español"* (artículo 138).

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

general (148.1.24ª), ferrocarriles y transportes terrestres (148.1.21ª), o legislación básica sobre protección del medio ambiente (148.1.23ª).

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

Con esa finalidad, la Comunidad Autónoma asumió competencias en materia de ordenación del territorio –con la calificación de exclusivas, aunque con los condicionantes ya señalados–. El artículo 71.8ª del Estatuto de Autonomía señala que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la *"ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental"*.

En ejercicio de estas competencias, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón –en adelante "LOTA"–, cuya redacción actual es la fijada por el texto refundido aprobado por Decreto legislativo 2/2015, de 17 de noviembre (y su posterior modificación parcial por Decreto-ley 1/2017, de 3 de febrero).

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

La EOTA prevé como una de sus estrategias la siguiente:

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

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

Dar cumplimiento a esta estrategia es el objeto del conjunto de documentos sometido a dictamen del Consejo Económico y Social: un proyecto de decreto por el que se aprueba la directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación, que habrá de sustituir a ese "Plan integral de política demográfica" que fue aprobado por el Gobierno y remitido a las Cortes de Aragón en septiembre de 2000.

## II. Contenido

El proyecto de directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación está constituido por los siguientes documentos:



Tomo I, *Memoria*, que incluye básicamente una caracterización poblacional de Aragón y el diagnóstico de su situación demográfica.

Tomo II, *Estrategias y medidas*, que fija un modelo de estructura demográfica al que tender, y marca un conjunto de objetivos, estrategias y medidas a llevar a cabo, agrupados en quince ejes de desarrollo.

Tomo III, *Documento resumen*, que condensa los principales elementos de los dos tomos anteriores: caracterización, diagnóstico, modelo y ejes de desarrollo.

Tomo IV, *Indicadores*, que se identifican para cada uno de los objetivos marcados en los diferentes ejes de desarrollo.

Tomo V, *Evaluación ambiental estratégica*, que analiza el contenido de la directriz especial, sus efectos sobre el medio ambiente, estudia las alternativas y establece medidas preventivas, correctoras y compensatorias.

Aun cuando no se encuentra en el conjunto de documentos puestos a disposición del Consejo, puede encontrarse además en la página web de Transparencia del Gobierno de Aragón el proyecto de decreto por el que se aprobaría la directriz especial de ordenación territorial de política demográfica y contra la despoblación.

### III. Observaciones de carácter general

#### I

#### *La situación demográfica aragonesa*

El Consejo Económico y Social de Aragón viene destacando reiteradamente en sus Informes anuales los graves desequilibrios demográficos que aquejan a nuestro territorio. Si ya en su primer Informe sobre la situación económica y social de Aragón, correspondiente al año 1991, el Consejo señalaba: *"Nuestra región se caracteriza por una despoblación del territorio cuyos efectos negativos se ven potenciados por la desvertebración urbana de la región"*; más de un cuarto de siglo después, el Informe correspondiente a 2016, recientemente aprobado por el Pleno del CESA, destaca en su capítulo "Demografía":

*"Pese a que entre 2006 y 2016 la población aragonesa creció un 2,4%, el fenómeno de la despoblación, asociado a su tamaño y a una estructura demográfica envejecida, ha afectado a gran parte de sus municipios. [...] 9 de cada 10 municipios considerados terminales y muy viejos y 6 de los denominados viejos, redujeron su cifra de habitantes entre 2006 y 2016."*

*"Únicamente 5 comarcas superan la densidad media [27,4 habitantes por kilómetro cuadrado] y solo 7 superan los 25 habitantes por kilómetro cuadrado. Las 26 comarcas restantes tienen una densidad inferior al límite de despoblación, de las cuales 14 de ellas se encuentran en desierto demográfico (menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado)."*

Esta compleja realidad demográfica de nuestro territorio –que podría condensarse en los conceptos de *desequilibrio, envejecimiento y despoblación*– es la que fundamenta que el Estatuto de Autonomía de Aragón ordene a todos los poderes públicos aragoneses orientar el conjunto de sus políticas a la consecución de estos objetivos: la libertad y la igualdad de los individuos (artículo 20.a); la mejora y equiparación de las condiciones de vida de los aragoneses (artículo 20.b), y la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios, sobre la base de un principio de solidaridad (artículo 20.c).

Consciente de la profundidad de los retos demográficos de nuestra Comunidad Autónoma y del rotundo mandato de nuestro Estatuto de Autonomía, el Consejo Económico y Social de Aragón quiere comenzar su dictamen respaldando decididamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de enfrentar la situación demográfica y la despoblación de nuestro territorio mediante una estrategia política global y transversal.

## II

### *Algunos elementos previos a la definición de una estrategia*

Con carácter previo a la reflexión sobre la concreta propuesta del Gobierno aragonés, el Consejo cree oportuno dejar cuando menos formuladas en este dictamen algunas consideraciones generales –por muy obvias o repetitivas que pudieran parecer– sobre la que probablemente constituye la más grave amenaza socioeconómica y territorial que enfrenta nuestra Comunidad Autónoma.

En primer lugar, evolución demográfica y despoblación son dos problemas diferentes, que responden a causas distintas y que aquejan con desigual intensidad en nuestro territorio; pero requieren ser enfrentados con políticas coherentes, decididas y sostenidas.

Una parte importante de los aragoneses siente que la evolución demográfica podría llegar a suponerle repercusiones más o menos directas, sea a través de la planificación de servicios públicos (educativos o sociosanitarios) o de las proyecciones económicas sobre prestaciones públicas (pensiones u otras prestaciones sociales); pero para la mayor parte de los aragoneses la despoblación es un problema invisible, o un problema *de otros*, que apenas afecta a quienes viven en entornos urbanos, o, en el peor de los casos, es un problema *económico*, asociado al mayor coste de prestar servicios a población escasa en un territorio amplio.

El Consejo considera que es importante realizar mayores esfuerzos no sólo en concienciar al conjunto de la ciudadanía de que todos los aragoneses tienen iguales derechos, independientemente de su lugar de residencia, sino también en hacer llegar de modo nítido información sobre los riesgos y los costes derivados de la despoblación del territorio. Sólo de esta forma podrán obtener apoyo social las medidas que configuren estas políticas, puesto que una parte de ellas habrán de estar inspiradas necesariamente en la discriminación positiva a favor de un colectivo socioeconómico no mayoritario entre la población: quienes residen y actúan en el ámbito rural.

En este sentido, la clave económica –que resulta obviamente esencial– no puede ser la *única* lente a través de la que se diseñen las políticas destinadas a enfrentar los fenómenos demográficos: es posible hacer algunas políticas con menos coste, pero no resulta factible transformar la realidad –fruto de tendencias profundas– reduciendo esos costes.

Por otro lado, es improbable transformar esa realidad aplicando medidas similares a las que ya han venido utilizándose y han mostrado su insuficiencia (basta una simple revisión de las disposiciones y documentos consignados en el apartado “1A2. Antecedentes” de la *Memoria*). En este ámbito resulta imprescindible enfrentarse a los retos con la disposición abierta a la adopción de estrategias y medidas innovadoras, cuya definición será más sencilla aprovechando los procesos de inteligencia y participación colectivas.

Un ejemplo del éxito de esta actitud innovadora pueden ser los programas Leader, que han constituido un importante elemento dinamizador del ámbito rural, a pesar de sus discretas dotaciones financieras, gracias a su –entonces novedoso– enfoque ascendente en la toma de decisiones desde el territorio.

Por último, aun cuando los objetivos de estas políticas son demográficos, su elemento vertebral tiene que ser socioeconómico: animar un número suficiente de iniciativas productivas capaces de generar actividad y desarrollo económico sostenible –no únicamente crecimiento o riqueza– y de crear empleo de la suficiente calidad como para consolidar proyectos personales de vida en el territorio.

### III

#### *La directriz especial*

La EOTA, aprobada en 2014, previó la elaboración de un “Plan integral de política demográfica y contra la despoblación” a partir de la revisión del “Plan integral de política demográfica” aprobado en 2000. Mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 22 de marzo de 2016, se decidió la “equiparación” de ese “Plan integral de política demográfica y contra la despoblación” a la figura de la directriz especial prevista en el artículo 21 de la LOTA.

Sin entrar en posibles implicaciones jurídicas que pudieran derivarse de tal equiparación, el Consejo sí quiere manifestar que ésta conlleva algunas consecuencias relevantes sobre las características –jurídicas y políticas– del documento resultante.

El Plan integral de política demográfica aprobado por el Gobierno de Aragón en 2000 fue un documento sintético, elaborado a partir de una “Comunicación sobre política demográfica” remitida por el Gobierno a las Cortes, en la que se concentraba el análisis sociodemográfico y territorial. El documento del Plan, tras una síntesis de diagnóstico, objetivos y principios, dedicaba su atención al señalamiento de un conjunto de medidas relativas a las familias, a la inmigración y al fomento del reequilibrio territorial (así como otras medidas de competencia de otras administraciones), con un grado relevante –aunque desigual– de concreción en cuanto a plazo de ejecución y dotación económica.

Según lo establecido en el artículo 21 de la LOTA, una directriz especial tiene “la finalidad de ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial”.

De la comparación entre uno y otro instrumento pueden extraerse de modo inmediato algunas diferencias, que no son *per se* ventajas o desventajas, pero de las que conviene ser consciente para compensar aquellos extremos o ámbitos que resulten peor atendidos en función del instrumento elegido:

- Un plan como el inicialmente previsto en la EOTA es un documento no condicionado a priori en su procedimiento de elaboración, ni en sus contenidos o en su faceta formal, sino que todos ellos estarán en función de aquellos objetivos que a través del propio plan pretendan alcanzarse, es decir, su flexibilidad o su capacidad de adaptación es máxima.
- La figura de la directriz especial, sin embargo, está condicionada por la detallada regulación contenida en la LOTA en lo que se refiere a su finalidad (artículo 21.1.b), documentación formal (artículo 22), procedimiento de elaboración (artículo 23), efectos (artículo 26) y ejecución (artículos 27 y siguientes).

En este sentido, el Consejo Económico y Social de Aragón, como irá señalando a lo largo de este dictamen, cree conveniente complementar la directriz especial con las previsiones que resulten necesarias para que sus objetivos, estrategias y medidas puedan ser aplicados del modo más rápido y eficaz posible.

#### IV

#### *El procedimiento de aprobación de la directriz especial*

El Consejo Económico y Social de Aragón, que tiene como lema “el valor de la participación”, atiende habitualmente en sus dictámenes al procedimiento de elaboración de las propuestas sometidas a su parecer.

La propuesta de directriz especial ha estado precedida por un extenso y ordenado proceso de participación ciudadana, en el que se ha identificado un amplio mapa de actores, se les ha facilitado la documentación, se han celebrado un buen número de talleres temáticos en diferentes localidades de Aragón y se ha celebrado la oportuna sesión de retorno, todo ello debidamente documentado y puesto a disposición de la ciudadanía a través del Portal de participación ciudadana del Gobierno de Aragón. Posteriormente, la documentación resultante se ha sometido a los trámites de información pública y de audiencia, en el que se emite el presente dictamen.

El Consejo quiere destacar cómo en este caso se ha dado adecuado cumplimiento a la mayor parte de las observaciones que en su momento formuló en relación con el proceso de elaboración del proyecto de Estrategia de ordenación territorial de Aragón (dictamen 6/2014), en especial a la necesidad de separar –tanto en cuanto a objetivos como temporalmente– los procesos de participación ciudadana y de información pública.



Sin embargo, estos procesos podrían haber resultado mucho más enriquecedores si se hubiera facilitado documentación adaptada a los diferentes enfoques e intereses de los llamados a participar. En aquel dictamen sobre la EOTA, el Consejo valoraba el esfuerzo de condensación que contenía el llamado *Documento resumen*, aun cuando echaba de menos "un enfoque más teleológico, que profundice en los objetivos últimos de las líneas de futuro propuestas, y un capítulo de carácter puramente divulgativo, que sea capaz de expresar, con la máxima sencillez, una 'visión' de los objetivos perseguidos".

En este caso, el *Documento resumen* se aproxima en mayor medida a esos requerimientos, pero queda todavía muy lejos de alcanzar ese objetivo de proponer una "visión" del resultado pretendido. De esta forma, una documentación tan extensa y compleja como la de la directriz especial se convierte en una barrera difícil de salvar para una gran parte de los aragoneses.

## V

### *Las previsiones de la directriz especial*

Esta dificultad sin duda proviene de las características propias del instrumento de la directriz especial, en la medida en que se trata de un desarrollo o concreción de la EOTA (que tampoco era, por su parte, capaz de transmitir esa "meta hacia la que tender"). La directriz especial continúa siendo un instrumento de planificación, que establece un amplio abanico de objetivos, estrategias y medidas, pero su formulación resulta demasiado abstracta, en unos casos, o genérica, en otros, para que pueda percibirse como una hoja de ruta que ha de marcar el recorrido hacia esa meta.

Para ello, hubiera sido necesario que el documento propusiese una estructura mejor jerarquizada de objetivos –prioridades de acción y orientación del alcance general–, estrategias –conjunto de acciones genéricas para conseguir los objetivos– y medidas –propuestas concretas para alcanzar los objetivos y estrategias–, distinguiendo en lo posible entre unos y otras.

El conjunto de propuestas que se incorporan en el documento de *Estrategias y medidas* genera cierta confusión y no facilita distinguir entre uno y otro tipo, ni aporta mayores concreciones allá donde resultarían convenientes para apreciar su lógica intrínseca o su esperada eficacia, como podrían ser priorización entre medidas, calendario de ejecución, territorialización, dotaciones económicas, responsabilidades administrativas...

Estos elementos podrían haber resultado más evidentes en otro tipo de documento, como el plan integral que en su día previó la EOTA. El Consejo no pretende con esta reflexión poner en duda la adecuación del instrumento de directriz especial escogido por el Gobierno de Aragón (que considera perfectamente adecuado para la formulación de políticas estratégicas a medio y largo plazo), sino proponer la adopción de acciones adecuadas para, por una parte, facilitar la comprensión por los ciudadanos de los objetivos concretos que aspira a conseguir la directriz y, por otra, asegurar la más pronta aplicación de sus previsiones.

En esta línea, se propone una más nítida distinción en el documento *Estrategias y medidas* entre estos tipos de propuestas contenidas en los diferentes ejes de desarrollo –objetivos, estrategias y medidas–, ampliando en la medida de lo posible las concreciones en el caso de las medidas.

Asimismo, se sugiere una reflexión acerca del modo, absolutamente indiferenciado, con que se incorporan entre las medidas previstas por la directriz especial actuaciones que corresponden a la competencia de otras administraciones. Por destacar algunas, la alusión a un nuevo escenario de financiación autonómica (8.1), el “tratamiento fiscal diferenciador” en el impuesto de sociedades (8.3), las medidas en materia de pensiones (11.3) o las modificaciones del régimen laboral y de Seguridad Social (13.3) son cuestiones de exclusiva competencia estatal. Su inclusión entre los ejes de desarrollo contemplados por la directriz especial podría generar expectativas equívocas acerca de las consecuencias esperables de la aprobación de ese instrumento de planeamiento territorial.

## VI

### *Ejecución de la directriz especial*

Según prevé la LOTA (artículo 27), una directriz especial necesita para su ejecución un programa de gestión territorial, documento cuya misión es definir actuaciones concretas, con su ámbito territorial, período de ejecución, forma de financiación y de organización.

Aun cuando el documento *Memoria* de la directriz especial señala que ésta contiene un “*avance de un programa de gestión territorial en materia de política demográfica y contra la despoblación, que debería completarse y tramitarse con posterioridad a la aprobación de la directriz*”, en general no figuran en la documentación las concreciones suficientes para considerar que incluye tal “avance”: ni ámbito, ni tiempo, ni dotación, ni responsabilidad administrativa. La previsión contenida en el documento *Memoria* se limita a señalar que “se prevé que en los presupuestos de la Comunidad Autónoma correspondientes al año 2018 pueda incorporarse una dotación económica para abordar algunas de las actuaciones que se contemplan en la Directriz”.

El Consejo es consciente de que la profundidad de los problemas que mediante esta iniciativa pretenden afrontarse recomienda un estudio sosegado, un modo de actuar transversal y de largo plazo, y una puesta en marcha alejada de la precipitación; pero, del mismo modo, la gravedad de esos problemas, en muchos casos próximos a un punto de *no retorno* (no es necesario reproducir datos como las tasas de envejecimiento y sobre-envejecimiento, o como el número de asentamientos de población de problemática viabilidad) recomienda no dilatar en el tiempo la adopción de medidas concretas que puedan, cuando menos, moderar algunas de esas tendencias.

Por este motivo, el Consejo sugiere que la *redacción* del correspondiente programa de gestión territorial, a través del que se concrete la ejecución de la directriz especial, se realice, en lo posible, de modo paralelo a la *aprobación* de ésta, ya que el procedimiento de aprobación de este programa resulta inevitablemente dilatado en el

tiempo, considerando las exigencias contenidas en el artículo 29 de la LOTA (entre otras, procedimiento de evaluación ambiental, información pública o audiencia de entidades locales).

Retrasar, hasta la aprobación definitiva del programa de gestión territorial, la puesta en marcha de sus medidas podría transmitir dudas acerca del compromiso real del Gobierno aragonés con estas políticas. Conviene no perder de vista que esta preocupación se encuentra actualmente en el centro del debate político y ciudadano, hasta el punto de que constituyó uno de los argumentos principales para la celebración el 17 de enero de 2017 de la Conferencia de Presidentes, que tuvo como uno de sus resultados la decisión de elaborar una "estrategia nacional frente al reto demográfico", que estuviese aprobada antes del fin de 2017, y su encomienda a un Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico (figura creada de modo inmediato mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero).

En este sentido, y entre tanto se produce la aprobación de la directriz y la de su posterior programa de gestión territorial, el Consejo Económico y Social de Aragón sugiere que por el Gobierno de Aragón se valore la oportunidad de elaborar algún tipo de documento –sea a partir del *Estrategias y medidas* del borrador de directriz, detallando tales medidas, sea un documento independiente– que recogiese con mayor concreción algunas acciones que puedan considerarse más urgentes, más relevantes o más permanentes, en línea con la ya aludida previsión de la *Memoria* de que los presupuestos de 2018 incorporen dotación económica concreta para algunas de las actuaciones previstas.

## VII

### *Cooperación, coordinación y colaboración*

La *Memoria* con que arranca el proyecto de directriz especial pone de manifiesto que la regresión demográfica de Aragón y el proceso de su despoblamiento no responden a una causa única, ni, por tanto, cabe esperar que pudiera enfrentarse a través de una u otra política sectorial. Las múltiples facetas que confluyen en esta realidad exigen una actuación plenamente coordinada del conjunto de las administraciones públicas, así como la complicidad activa de la sociedad en su conjunto y de sus principales agentes.

Sobre esta base, y partiendo de la potencia transformadora de las políticas europeas, el Consejo quiere destacar las líneas esenciales del dictamen que el Comité de las Regiones de la Unión Europea aprobó en su pleno de 15 y 16 de junio de 2016 – con activa participación de la representación aragonesa–, en el que se destaca que "*el cambio demográfico que afecta a Europa es de tal magnitud que no podrá ser afrontado sin que existan también poderosas iniciativas de cooperación vertical, que refuercen las acciones impulsadas en el ámbito regional y local mediante intervenciones diseñadas a nivel nacional y supranacional*", y se propone una estrategia europea sobre el cambio demográfico y una mayor implicación de diferentes políticas comunes y fondos comunitarios en esa estrategia.

En línea con esta posición del Comité de las Regiones de la UE, resulta oportuna la decisión de la Conferencia de Presidentes –a la que ya se ha aludido– de elaborar antes de finalizar el presente año una “estrategia nacional frente al reto demográfico”, con participación de todas las comunidades autónomas.

Prolongando la lógica de esa secuencia, es fundamental que en la elaboración de la directriz especial, así como en los diferentes programas o planes con los que vaya a ponerse en práctica, tengan un protagonismo adecuado las administraciones locales (municipales, comarcales y provinciales), y ello tanto en la fase de redacción como en la posterior ejecución, tal como viene a fijar la EOTA en las estrategias vinculadas a su objetivo 16, “Mejorar la gobernanza del territorio”, siguiendo un principio de subsidiariedad que acerque las decisiones y su gestión lo máximo posible a los ciudadanos.

Dado que una parte muy relevante de la concepción y ejecución de las políticas derivadas de la directriz especial ha de recaer en el propio Gobierno de Aragón, el Consejo Económico y Social considera especialmente necesaria la implicación efectiva de todos los departamentos del Gobierno en la formulación de los objetivos, estrategias y medidas contenidos en la directriz, y absolutamente imprescindible el compromiso de esos departamentos –responsables por razón de cada una de las materias en las que actuar– con la dotación económica suficiente y la pronta ejecución de sus medidas. Sin tales implicación y compromiso, la directriz especial correría el riesgo de no pasar de ser otro documento más o menos prospectivo, pero poco predictivo del hacer real de la administración pública.

Además de la coordinación administrativa, una política global capaz de influir sobre las tendencias demográficas y de poblamiento exige, aparte de acierto en la elección de sus medidas, voluntad persistente en su ejecución –más allá de eventuales cambios en la dirección política de unas u otras administraciones públicas– y colaboración comprometida del conjunto de los agentes sociales y económicos. Por ello, el Consejo cree oportuno reclamar –como parece ser el camino emprendido por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda– el mayor de los esfuerzos en la búsqueda de consenso social y político: tanto para la elección de las estrategias y la ejecución de sus previsiones, como para su imprescindible adaptación a las cambiantes circunstancias que ha de experimentar cualquier política de medio o largo alcance.

Con esta finalidad, podría resultar de interés constituir un órgano encargado del seguimiento de las acciones de la directriz especial –aun antes de su aprobación formal–, para analizar y evaluar la marcha de sus previsiones.

El observatorio de dinamización demográfica y poblacional, previsto en el eje de desarrollo 9.1, podría ser un instrumento de gran utilidad, sobre todo si entre sus funciones, además de las ya previstas –relacionadas con políticas adoptadas en otros territorios, anteriores políticas adoptadas en Aragón y promoción para la coordinación de entidades públicas y privadas–, se incorporasen otras funciones relacionadas con la propia elaboración de la directriz especial y de su programa de gestión territorial, el informe sobre las medidas a poner en marcha, y el seguimiento y evaluación periódico de las actuaciones realizadas.

Por último, sería conveniente que en la directriz especial quedase suficientemente orientada la naturaleza y composición de este observatorio, que debería incluir entre sus miembros, al menos, a representantes del Gobierno aragonés, de las administraciones locales (diputaciones provinciales, comarcas y municipios), de los agentes sociales más representativos, expertos y miembros de entidades significativas que trabajen en el ámbito del desarrollo rural y de la lucha contra la despoblación.

#### IV. Observaciones de carácter específico

##### *Al tomo I, Memoria*

##### *Al apartado 1A2. Antecedentes*

En este apartado se repasan algunas actuaciones anteriores relacionadas con la búsqueda del reequilibrio demográfico de Aragón, aunque no se aportan mayores valoraciones sobre la eficacia de los diferentes planes alcanzados por esas iniciativas y las posibles causas que expliquen esos resultados. Como documentación previa a la redacción de la directriz especial, hubiera sido de gran interés contar con evaluaciones de algunos programas –por ejemplo, el Fondo de Inversiones de Teruel–, que podrían servir para abordar reflexiones sobre sus objetivos y resultados.

##### *Al apartado 1A3. Estructura de la directriz*

Dado que se trata de un documento necesario según lo dispuesto en el artículo 22 de la LOTA, convendría reflejar de un modo más destacado la inexistencia del documento de normas en esta directriz especial.

En el mismo sentido, convendría incorporar una indicación similar en el *Documento resumen*, en el que se ha omitido cualquier referencia al documento de normas.

##### *Al apartado 1C. Diagnóstico*

En relación con el contexto económico global, se sugiere integrar de modo más claro y transversal el concepto de cambio global ligado al cambio climático.

En cuanto al contexto laboral, podría resultar de interés un análisis del empleo no sólo de manera global en Aragón, sino también por comarcas, dadas las importantes diferencias en la evolución entre unas y otras zonas del territorio aragonés.

Asimismo, sería conveniente una mayor profundización en el análisis de la realidad educativa aragonesa, dado el peso estratégico de la educación para la mejora del equilibrio demográfico, con especial atención a su situación en el ámbito rural.

Para completar el diagnóstico, se sugiere incorporar una aproximación al sistema sociocultural y de valores mayoritario y su impacto en la despoblación, en la medida en que parece otorgar al mundo rural un lugar secundario respecto al modelo de vida urbano, estableciendo un modelo social de base “economicista”. Este análisis podría colaborar en la formulación de las bases del modelo de organización territorial



(contenidas en el apartado "2A1. Modelo" del documento *Estrategias y medidas*), que, como bien se señala, está en función del sistema socioeconómico y, por tanto, debe adaptarse al orden social existente.

### *Al tomo II, Estrategias y medidas*

#### *Al conjunto del documento*

Con carácter general, convendría revisar la redacción de este documento, tanto en aspectos formales (homogeneizar el tratamiento de las diferentes medidas o aplicar criterios iguales en relación con la perspectiva de género), como en cuestiones materiales.

Entre ellas, resulta necesario comprobar la coherencia de las propuestas incluidas en la directriz con los contenidos de diferentes documentos de planificación vigentes en la Comunidad Autónoma, en muy distintos ámbitos (empleo, energía, turismo, juventud, inmigración...), e incluso con sus denominaciones, para aclarar en qué medida las propuestas de la directriz han de suponer o no una modificación de tales planificaciones sectoriales.

En el mismo sentido, sería conveniente aclarar si algunas referencias que se contienen en los distintos ejes de desarrollo (como "comisión aragonesa de turismo" o "mesa de inmigración") van dirigidas a órganos ya existentes (Consejo del Turismo de Aragón, Foro de la Inmigración) o a la creación de nuevos órganos. Del mismo modo, convendría revisar las referencias que se contienen a lo largo del documento a "agentes sociales", denominación que no permite conocer si se trata de los agentes sociales más representativos –organizaciones concretas determinadas por aplicación de la ley– o simplemente de personas o entidades que *actúan* en un determinado ámbito de la sociedad.

Por último, podría ser de interés justificar de algún modo la falta de territorialización de los objetivos, estrategias y medidas propuestas –al menos en su actual nivel de concreción–, ya que resulta llamativa la ausencia de referencias a las circunstancias específicas que afectan a las zonas de montaña, más allá de las que resultan de la simple reproducción literal de propuestas ya contenidas en la EOTA.

#### *Al apartado 2B. Ejes de desarrollo*

Dada la ausencia de concreciones en cuanto al peso y la prioridad que habrán de tener unas y otras medidas, resulta complejo emitir una valoración sobre el amplísimo conjunto de objetivos, estrategias y medidas que se incluyen en este apartado, lo que excedería probablemente de la finalidad de este dictamen.

En todo caso, el Consejo Económico y Social considera que merecen especial atención las medidas de fomento de la actividad y de la generación de empleo en los ámbitos de la industria agroalimentaria y del turismo.

La industria alimentaria, que es hoy el segundo sector industrial en Aragón atendiendo al peso de su valor añadido y al empleo generado, tiene todavía un gran potencial de crecimiento. Junto con el sector agrario, trasciende lo económico, y constituye una malla vertebradora del territorio, en línea con la primera de las

propuestas de la directriz: "Nuevo modelo de desarrollo económico y social: estrategia aragonesa de bioeconomía" (concepto que, por otro lado, convendría delimitar con mayor claridad).

El sector turístico es asimismo un importante elemento vertebrador del territorio, puesto que genera actividad económica en el propio asentamiento, al proveerse de los productos y servicios locales, y por tanto contribuye a fijar población –aun cuando en muchas ocasiones actúe sólo como complemento a otras actividades económicas–. El desarrollo de este ámbito de actividad requiere coordinar actuaciones para aprovechar, por un lado, todo su potencial de crecimiento y, por otro, generar empleo de calidad.

Por último, el Consejo quiere señalar que el concepto de "límites ambientales", tanto en este documento como en el documento *Memoria* (apartado 1C10), presenta una connotación claramente negativa, que convendría evitarse. La sostenibilidad del modelo de desarrollo económico y social escogido sólo puede tener su base en una adecuada gestión del territorio, de los espacios naturales y de la biodiversidad.

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda decididamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de enfrentar la situación demográfica y la despoblación de nuestro territorio mediante una estrategia política global y transversal.

El Consejo considera que la directriz especial de política demográfica y contra la despoblación sería más eficaz si contuviese un programa de acciones con mayor detalle en cuanto a calendario, prioridad, territorialización, dotación económica y responsabilidad administrativa, por lo que propone iniciar de modo inmediato la redacción del correspondiente programa de gestión territorial que garantice su más pronta ejecución, y, entre tanto, la concreción de aquellas medidas que vayan a disponer de recursos consignados en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2018.

Zaragoza, a 21 de julio de 2017

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

LA SECRETARIA GENERAL

José Manuel Lasierra Esteban

Belén López Aldea