

MEMORIA INICIAL

PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DE LA DIRECTRIZ ESPECIAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICA DEMOGRÁFICA Y CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

1. MEMORIA JUSTIFICATIVA

- 1.1. Marco normativo
- 1.2. Justificación y contenido
- 1.3. Procedimiento de elaboración y aprobación

2. MEMORIA SOBRE EL IMPACTO SOCIAL

3. MEMORIA ECONÓMICA

MARZO DE 2017.

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN POR EL QUE SE APRUEBA LA DIRECTRIZ ESPECIAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE POLÍTICA DEMOGRÁFICA Y CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

**I
Marco normativo**

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71.8ª, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

El Decreto 14/2016, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda atribuye a este Departamento la competencia para llevar a cabo el desarrollo de las acciones de política territorial dirigidas a la mejor vertebración del territorio aragonés y a la ejecución de las Directrices de Ordenación del Territorio y a la Dirección General de Ordenación del territorio, el impulso y coordinación de la elaboración de normativa y demás instrumentos de desarrollo territorial.

El Capítulo II del Título II del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (en adelante TRLOTA) está dedicado al instrumento de planeamiento territorial denominado Directriz de Ordenación Territorial señalando en el artículo 23. 6 que corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la elevación del proyecto de Directriz al Gobierno de Aragón para su aprobación definitiva mediante Decreto.

El Gobierno de Aragón mediante Acuerdo de 28 de marzo de 2017, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aprobó el Plan Normativo para el año 2017 en el se encuentra incluida esta iniciativa reglamentaria (nº 7 del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda)

El artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón establece la exigencia de acompañar el proyecto de norma reglamentaria de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que *en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

El objetivo principal pretendido con esta Directriz es el de contribuir en sus propuestas a superar las limitaciones que las características demográficas de Aragón imponen a su desarrollo territorial, teniendo en cuenta los condicionantes económicos, sociales, culturales, ambientales e incluso tecnológicos que, en un contexto global, se modifican aceleradamente y configuran modos de vida y una utilización del territorio muy diferentes a los tradicionales.

El marco general de actuación de este documento está constituido por la definición de un modelo de estructura demográfica y poblacional hacia el que sería deseable y posible avanzar en los próximos años para proponer estrategias demográficas que serán aplicadas de forma conjunta con las ya existentes en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

II

Justificación y contenido

La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón aprobada mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón (en adelante EOTA) contempla la problemática demográfica y, en concreto, la despoblación que sufren amplias áreas de Aragón y recoge, entre otras, la siguiente estrategia:

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.

El punto de partida está constituido por los trabajos ya iniciados, sobre la revisión del Plan Integral Demográfico redactado y aprobado en los años 2000-2001. Ni este Plan ni el Plan a que se refiere la *Estrategia 10.3.E3 se asimilan* a ninguna figura de planeamiento territorial de las recogidas en la normativa de ordenación territorial. Por esta razón, el Gobierno de Aragón acordó el 22 de marzo de 2016 la equiparación de la revisión y actualización del Plan Integral Demográfico y contra la Despoblación que figura como estrategia 10.3.E3. en la Estrategia de Ordenación

Territorial de Aragón a la figura de planeamiento territorial denominada Directriz especial que se recoge en el artículo 21 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

La Directriz de Política Demográfica y contra la Despoblación se fundamenta en la necesidad de la Comunidad Autónoma de Aragón de disponer de un instrumento marco de ámbito regional que pautе los objetivos y actuaciones en materia de demografía y poblamiento. Ambos ámbitos son complejos en la medida en que están compuestos de numerosas dimensiones interrelacionadas y cuestiones propias del comportamiento vital individual. La manera en que se llevan a cabo las medidas es el elemento decisivo de las estrategias que se plantean.

La Directriz incorpora unos objetivos generales en materia demográfica (bienestar de la población, fomento de la natalidad y políticas de género, acogida de inmigrantes, frenar el éxodo de la población joven y Plan de Regreso, atención a las personas mayores, atención específica a otros colectivos sociales vulnerables) y unos objetivos específicos relacionados con el modelo de distribución de la población en el territorio.

El contenido de la Directriz se concretará en los documentos a que se refiere el artículo 22 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

III

Forma de inserción de la norma en el ordenamiento jurídico

La Comunidad Autónoma dispone de competencias exclusivas sobre ordenación del territorio (artículo 71.7^a del Estatuto de Aragón de 2007) y asimismo para organizar su Administración propia (artículo 61.1 del Estatuto).

La forma jurídica elegida no puede ser otra que la específica remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón puesto que se trata la aprobación de un instrumento de planeamiento territorial mediante Decreto.

El Gobierno de Aragón en sesión de 22 de marzo de 2016 acordó la equiparación del Plan Integral Demográfico y contra la Despoblación a la figura de planeamiento

territorial denominada Directriz Especial y su elaboración, encomendando esta tarea al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

Mediante Orden de 23 de marzo de 2016, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda facultó *al Director General de Ordenación del Territorio para llevar a cabo la tramitación del procedimiento de elaboración de la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, así como para dar cumplimiento a los trámites establecidos en el artículo 23 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón y los que resulten de aplicación a la norma de rango reglamentario que se tramite.*

IV

Valoración de los efectos que puedan seguirse de la aplicación de la Directriz

La valoración de los efectos que pueda tener la aprobación de esta norma es positiva dado el carácter de los objetivos que se persiguen. A saber:

a) Objetivos de carácter general:

- Bienestar de la población
- Fomento de la natalidad y políticas de género.
- Acogida de inmigrantes.
- Frenar el éxodo de la población joven y Plan de Regreso.
- Atención a las personas mayores.
- Atención específica a otros colectivos sociales vulnerables.

b) Objetivos de carácter específico

- Utilización de la estructura del sistema de asentamientos de la EOTA como referencia para la asignación de las funcionalidades territoriales de los asentamientos de población.
- Facilitar acceso de banda ancha a internet como derecho universal de toda persona que reside en Aragón, independientemente del lugar de residencia.
- Movilidad, tecnológica, colaborativa y para todas las personas, independientemente del lugar de residencia residentes de Aragón
- Atención a las cuestiones demográficas específicas de las aglomeraciones con mayor jerarquía poblacional.
- Utilización de la estructura comarcal como referencia para el ámbito de influencia territorial de las ciudades medias y para la gobernanza supramunicipal del territorio.
- Asignación de funcionalidades específicas al grupo de asentamientos dependientes.

- Funcionalidad de los asentamientos deshabitados y los asentamientos aislados.

1V

Procedimiento de elaboración y aprobación

Regulación.

En el procedimiento para la elaboración y aprobación de la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, resultan de aplicación:

- El artículo 23 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Los artículos 13 a 20 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.
- Los artículos 42 a 52 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.
- El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Iniciativa para la elaboración del Proyecto.

Corresponde al Gobierno de Aragón a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, a iniciativa propia o del Departamento competente por razón de la materia.

Y en este sentido, a iniciativa del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial en reunión celebrada el 22 de marzo de 2016 acordó elevar al Consejo de Gobierno la correspondiente propuesta de acuerdo que se formalizó en el acuerdo adoptado en la misma fecha.

Participación.

El Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio, y con la colaboración de la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado (Aragón Participa), ha impulsado un proceso de participación ciudadana para la elaboración de la futura Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

Elaborado el proyecto, se llevará a cabo un proceso de deliberación participativa que incluye las siguientes fases (art. 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón) y calendario:

- Fase de información, consistente en la puesta a disposición de forma accesible y comprensible por parte del Gobierno de Aragón de cuanta información sea necesaria a los efectos de garantizar las condiciones para una participación efectiva. 7 y 16 de marzo de 2017.
- Fase de deliberación, consistente en el uso de técnicas y dinámicas que permitan un intercambio de informaciones, opiniones y reflexiones acerca de la política pública objeto de debate. 20 de marzo y 19 de abril de 2017.
- Fase de retorno, en la que la Administración ofrece una respuesta motivada a las principales propuestas y aportaciones incorporadas en la fase de deliberación, evaluando su incidencia en la política pública objeto del proceso de participación. 8 de mayo de 2017.

El proceso se complementará con la posibilidad de presentar aportaciones on line y a través de las redes sociales.

Debe señalarse que, con el objetivo de facilitar la ordenación de los distintos instrumentos de participación, garantizar el principio de transparencia y asegurar así la máxima implicación ciudadana, el artículo 46 de la Ley 8/2015 regula el Programa Anual de Participación Ciudadana, como documento estratégico que debe contener los proyectos normativos, planes o programas derivados de las políticas públicas que, cada año, serán objeto de procesos y mecanismos de participación previstos en su título III, además de las medidas e instrumentos a implementar para fomentar y desarrollar dicha participación ciudadana.

Este Programa Anual, en el que está incluido la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación fue aprobado por el Gobierno de Aragón mediante Acuerdo de 28 de febrero de 2017 y publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 68 de 7 de abril de 2017 mediante Orden CDS/419/2017, de 22 de marzo de 2017.

Procedimiento de evaluación ambiental.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 23.3 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón y 13 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, se solicitará al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, el inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria y la determinación por ese órgano ambiental del alcance del estudio ambiental estratégico que deberá redactarse, adjuntando el primer Borrador de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

Trámites de audiencia, información pública y participación ciudadana.

Confluyen en la tramitación distintas normativas que establecen diferentes períodos de información pública, a saber: el TRLOTA señala un plazo de dos meses en su artículo 23, la legislación ambiental (art. 16.1 de la Ley de Prevención y

Protección Ambiental de Aragón) 45 días hábiles y el artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, un mes ya que se trata de una iniciativa reglamentaria.

Por esta razón, por razones de eficacia y eficiencia se aplicará el período más amplio, esto es cuarenta y cinco días hábiles.

El Proyecto de Directriz y el Estudio Ambiental Estratégico junto con un resumen no técnico del mismo, se someterá a:

- Información pública mediante inserción de anuncio en el Boletín Oficial de Aragón por plazo de cuarenta y cinco días hábiles.
- Simultáneamente a consulta personalizada a las administraciones públicas afectadas, entidades identificadas y entidades locales afectadas señaladas por el órgano ambiental.
- Trámite de audiencia dirigido a los ciudadanos a través de asociaciones y organizaciones cuyos fines guarden relación con el objeto de esta disposición, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.
- Participación ciudadana: Véase el apartado dedicado a este proceso.

Transparencia

En desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se publicarán en el Portal de Transparencia de Aragón los diferentes documentos que integran este expediente.

Informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

Una vez finalizado el periodo de información pública, corresponde al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón informar el proyecto de Directrices de Ordenación Territorial, trámite señalado en el artículo 23.5 de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón y artículo 14 a) del Decreto 132/2010 de 6 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Presidente, el informe de la Secretaría General Técnica de Política Territorial e Interior se solicitará con posterioridad al cumplimiento de los trámites anteriores y deberá pronunciarse, como mínimo, sobre el procedimiento seguido y la valoración de las sugerencias presentadas.

Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 167/1985, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón, y el artículo 50.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón procede la emisión del preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Dictamen del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón.

El artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, el Consejo Consultivo de Aragón establece la consulta preceptiva en el caso de proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones.

Se solicitará a la Dirección General de Servicios Jurídicos informe sobre este extremo a fin de determinar si este Proyecto de Decreto trasciende el orden interno u organizativo de la Administración de la Comunidad, y en consecuencia debe solicitarse dictamen al máximo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial

Corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la elevación del proyecto al Gobierno de Aragón para su aprobación definitiva mediante Decreto.

Cumplimiento de los principios de buena regulación

En el ejercicio de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria, el Gobierno de Aragón y sus órganos jerárquicamente dependientes, actuarán de acuerdo con los principios de buena regulación recogidos en la legislación básica del Estado (art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) que son los siguientes: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

Los principios de necesidad y eficacia exigen que la iniciativa esté justificada por una razón de interés general, identifique claramente los fines perseguidos y sea el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

El principio de proporcionalidad demanda la regulación imprescindible para atender los fines que se persiguen.

El principio de seguridad jurídica impone la generación de un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión

El principio de transparencia exige el ofrecimiento a la ciudadanía de un acceso sencillo, universal y actualizado a los documentos propios del proceso de elaboración de la norma de forma que se posibilite una participación activa.

Por último, el principio de eficiencia conlleva la obligación de evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar la gestión de los recursos públicos.

De todo lo expuesto puede concluirse que la iniciativa reglamentaria consistente en la aprobación de la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación cumple con los principios de buena regulación ya que:

- La iniciativa está justificada en la necesidad de dotar a Aragón de un instrumento del que carece con una finalidad clara: superar las limitaciones que las características demográficas de Aragón imponen a su desarrollo territorial.
- La iniciativa contiene la regulación establecida por el texto refundido de la Ley de Ordenación del territorio y no impone medidas restrictivas de derechos ni obligaciones a los destinatarios.
- La iniciativa conllevará la existencia de un marco normativo específico y seguro de ámbito regional que pautе los objetivos y actuaciones en materia de demografía y poblamiento.
- La evaluación ambiental de la Directriz es un trámite adicional que viene exigido por el artículo 23.3 del TRLOTA.
- La Dirección General de Ordenación del Territorio publicará los documentos integrantes del proceso en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón: acuerdo de inicio, designación del órgano competente para impulsar el procedimiento, borrador de Directriz, estudio ambiental estratégico, informes y cualquier documento de relevancia jurídica.
- La potenciación de la participación de los destinatarios en la elaboración de esta Directriz se llevará a cabo a través de un proceso de deliberación participativa.
- Por último, la consecución del objetivo de coordinación de administraciones con competencias en el territorio afectado conllevará la racionalización y mejora en la gestión de los recursos públicos.

MEMORIA SOBRE EL IMPACTO SOCIAL

Conforme se establece en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, “el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación”.

Con relación a la valoración del impacto social, se puede determinar el carácter positivo de este impacto ya que a través del Decreto que se tramita se trata de dotar al ordenamiento jurídico aragonés de un instrumento marco de ámbito regional que pautе los objetivos y actuaciones en materia de demografía y doblamiento.

MEMORIA ECONÓMICA

La aprobación de esta norma reglamentaria no conlleva en sí misma ningún coste para la Administración de la Comunidad Autónoma por lo que su impacto económico es nulo.

Zaragoza, marzo 2017.

EL DIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Joaquín Palacín Eltoro