



Dictamen

6/2014

Sobre el proyecto de Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 6/2014

Mayo de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 26 de mayo de 2014, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 25 de marzo de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Director General de Ordenación del Territorio, del Departamento de Política Territorial e Interior del Gobierno de Aragón, por el que se sometían a consulta de este Consejo el Proyecto de Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, así como su correspondiente Informe de Sostenibilidad Ambiental.

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

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

La Constitución Española reconoce en su artículo 148.1.3ª que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, competencias que todas las comunidades han asumido con el carácter de exclusivas. Sin embargo, el artículo 149 del texto constitucional reconoce como competencias exclusivas del Estado algunos títulos con directa trascendencia sobre el conjunto del territorio nacional, como obras públicas de interés general, ferrocarriles y transportes terrestres, legislación básica sobre protección del medio ambiente o defensa del patrimonio cultural, además de otros títulos genéricos –condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y coordinación de la planificación general de la actividad económica– que pueden implicar consecuencias sobre las potestades que en materia de ordenación del territorio puedan asumir las comunidades autónomas.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado en reiteradas sentencias (entre muchas otras, las conocidas sentencias 61/1997 y 164/2001, sobre legislación estatal en materia de suelo) que el Estado tiene atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que se proyectan de forma inmediata sobre el espacio físico y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio.

Así pues, la de ordenación territorial es una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, que, por otra parte, se verá todavía condicionada por las potestades que, también en desarrollo de la autonomía local consagrada por la propia Constitución, corresponden a las distintas administraciones locales –provinciales, comarcales y municipales– en el ejercicio de aquellas competencias propias que conlleven una proyección sobre su territorio.

En este marco, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asume en su artículo 71.8ª la ordenación territorial como competencia de la Comunidad Autónoma –con el carácter de “exclusiva”, aunque con el alcance ya indicado–, confirmando la asunción que ya hiciera –con igual carácter de “exclusiva”– el Estatuto de Autonomía de 1982 (en su artículo 35.1.7ª).

Sin embargo, el Estatuto actual matiza el alcance de su competencia, al orientar el sentido de su ejercicio, puesto que reconoce como exclusiva la “ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental”, en consonancia con lo señalado expresamente en su artículo 20, en el capítulo de los “Principios rectores de las políticas públicas”:

“Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias: [...]

c) Promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad.”

En ejercicio de estas competencias, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, que previó unas directrices generales de ordenación territorial como “instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio”. Éstas se dictarían mediante la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices generales de ordenación territorial para Aragón.

La Ley de 1992 fue sustituida por la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (en adelante LOTA), en cuyos artículos 17 y siguientes se configura como principal instrumento de planeamiento territorial la estrategia de ordenación territorial de Aragón, y se establece su contenido necesario y procedimientos de elaboración y de alteración. En concreto, el artículo 17 señala que:

“La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón tiene por finalidad, partiendo del análisis y diagnóstico del sistema territorial de Aragón, y de acuerdo con los objetivos y estrategias contenidos en el título preliminar de esta ley, determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido.”

Este es el objetivo del conjunto de documentos sometidos a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón: un proyecto de Estrategia de Ordenación Territorial de

Aragón, con la documentación a que se refiere el artículo 18 de la LOTA (memoria, modelo territorial, normas y documento resumen), y el correspondiente Informe de sostenibilidad ambiental –redactado en aplicación de los artículos 11 y siguientes de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón.

Por último, conviene dejar indicado que, según establece la disposición transitoria segunda de la LOTA, la aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón supondrá la pérdida de vigencia de las directrices generales de ordenación territorial de Aragón.

II. Contenido

El proyecto de Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (en adelante EOTA) sometido a dictamen del Consejo Económico y Social es un conjunto amplio de documentos, que se agrupan bajo los siguientes títulos:

1. *Memoria, tomo I*, que atiende, con la calificación de monografías, a las siguientes cuestiones:
 - (1) Población, (2) Actividades económicas, (3) Alojamiento, (4) Equipamientos y servicios, (5) Movilidad y accesibilidad, (6) Escenario vital y patrimonio territorial, (7) Sostenibilidad, (8) Cohesión territorial y equilibrio demográfico, (9) Gobernanza: organización político-administrativa y régimen jurídico del territorio, y (10) Recursos y condicionantes naturales.
2. *Memoria, tomo II*, que se ocupa, con igual calificación de monografías, de estas cuestiones:
 - (11) Infraestructuras, (12) Sistema de asentamientos, (13) Espacios funcionales y homogéneos, (14) Riesgos naturales o inducidos, y (15) Contexto territorial.

Cada una de las quince monografías de la Memoria sigue un esquema similar, de acuerdo con la siguiente estructura: Introducción, Análisis, una Revisión de las directrices generales de ordenación territorial –este capítulo no presente en todos los casos–, Tendencias y retos, Análisis DAFO y Objetivos generales.
3. *Modelo territorial, tomo I*, que incluye los capítulos “Objetivos generales y específicos”, en el que se señalan 20 objetivos generales, que se subdividen en 112 objetivos específicos, sobre cuestiones muy diversas, territoriales, económicas, medioambientales, sociales, y “Estrategias y normas”, capítulo que se estructura siguiendo estrictamente cada uno de los objetivos identificados en el anterior.
4. *Modelo territorial, tomo II*, que atiende a los “Indicadores” para valorar la evolución de cada uno de los objetivos generales y específicos propuestos en el primer tomo de este documento.
5. *Documento resumen*, que incluye una introducción para justificar la Estrategia y explicar la documentación en que se materializa; un repaso de cada uno de los “ejes del desarrollo territorial” –que coinciden con cada una de las monografías que contiene la Memoria–, con sus correspondientes análisis, diagnóstico y fijación de objetivos; y un resumen del modelo territorial propuesto, en el que se relacionan los objetivos generales y específicos y sus correspondientes indicadores.

6. *Informe de sostenibilidad ambiental*, que se estructura de acuerdo con el siguiente índice: (1) Antecedentes, (2) Objetivos y contenido, (3) Estudio de alternativas y motivación de la alternativa elegida, (4) Relación de la EOTA con otros planes y programas, (5) Características ambientales de las zonas que pueden verse afectadas por el plan, (6) Objetivos de protección ambiental, (7) Análisis de los potenciales efectos previstos derivados de la EOTA, (8) Medidas preventivas, correctoras y compensatorias, (9) Seguimiento ambiental y (10) Resumen no técnico.

III. Observaciones de carácter general

I

Los objetivos de la ordenación territorial

Aragón ocupa un territorio que se caracteriza por sus graves desequilibrios. Así se desprende de los Informes sobre la situación económica y social de Aragón, que el Consejo Económico y Social da a conocer con periodicidad anual. Con el punto de partida en la desigual distribución territorial de la población (el 56% de la población reside en una comarca mientras que otras trece merecen el calificativo de “desiertos demográficos”), la desigualdad territorial se proyecta en muchos ámbitos sobre las condiciones de vida de los aragoneses.

De ahí que el Consejo quiera manifestar su expreso respaldo a los principios rectores de las políticas públicas que consagra nuestro Estatuto de Autonomía (“corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales”) y que se concretan en los objetivos que “la ordenación del territorio debe garantizar” (artículo 2 de la LOTA):

- a) *Establecer condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma con independencia de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social.*
- b) *Promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.*
- c) *Asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población, así como proporcionar criterios de interés general y social para la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios, fomentando la coordinación de los sectores implicados.”*

En este sentido, conviene observar con perspectiva la evolución económica y social que ha seguido nuestra Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta que las vigentes directrices generales de ordenación territorial –que fundamentalmente vinculan a las administraciones públicas, según determina expresamente el artículo 4 de su ley aprobatoria, de acuerdo con lo que preveía el artículo 25 de la Ley de Ordenación del Territorio de 1992– han desplegado sus efectos durante casi dieciséis años. En esta línea, hubiese resultado de interés incorporar en la documentación una valoración de en qué medida las directrices generales de ordenación territorial han sido seguidas en

su actuación por las administraciones públicas y cuál ha sido el resultado final de ese seguimiento.

Con esta reflexión el Consejo quiere situar en primer término la necesidad de que la EOTA no se limite a un análisis más o menos profundo de la geografía aragonesa, con algunas indicaciones –de gran valor, sin duda– sobre un futuro posible o deseable, sino que se convierta en una auténtica hoja de ruta que –tal como predica la LOTA– permita dirigir la Comunidad Autónoma, siguiendo “criterios de interés general y social”, hacia la “cohesión territorial y social”, mediante el establecimiento de “condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma” y la promoción del “desarrollo sostenible” que compatibilice “la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica”.

Un objetivo de tanta ambición sólo es posible cuando existe un consenso suficiente entre todos los actores cuya intervención se proyecta sobre el territorio –muy especialmente los poderes públicos de base territorial, y también entre los distintos departamentos integrantes del Gobierno de Aragón–, de forma que sus decisiones resulten predecibles y se facilite así la máxima coordinación y eficiencia de sus actuaciones.

II

La participación en la redacción de la EOTA

El necesario consenso para que la Estrategia cumpla sus objetivos exige formar un amplísimo acuerdo político y social tanto en el diagnóstico como en las soluciones propuestas. El Consejo es consciente de que el primer elemento, el acuerdo político, corresponde a un momento posterior y reside en las Cortes de Aragón –como así prevé el artículo 19.7 de la LOTA–; pero el acuerdo social necesita no sólo información y escucha, sino tiempo y espacios adecuados para el contraste de pareceres, la defensa de los múltiples intereses en juego y la deliberación sosegada.

El artículo 19 de la LOTA, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de la Estrategia, prevé que el proyecto se someta a información pública durante un periodo de dos meses, “garantizando la participación ciudadana en los términos fijados en el artículo 16 de esta Ley”, artículo que establece lo siguiente:

“El Gobierno de Aragón garantizará la participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento territorial, arbitrando mecanismos de participación que incluyan información y asesoramiento a la ciudadanía, y buscando la colaboración de los diversos agentes sociales e instituciones implicados.”

Como ha indicado el Consejo en otros dictámenes, es necesario no confundir la naturaleza, objetivos e instrumentos propios de la participación ciudadana y los del trámite de información pública. El trámite de información pública queda formalmente cumplido con la exposición del texto de que se trate y la recepción de las aportaciones que los interesados quieran realizar. En cambio, los procesos de participación ciudadana requieren el cumplimiento de muchas otras condiciones –tal como, por otra parte, señala el propio Gobierno de Aragón en los documentos metodológicos que pueden obtenerse a través del portal de Internet “Aragón Participa”–, como las

aludidas en el transcrito artículo de la LOTA: asesoramiento a la ciudadanía y búsqueda activa de colaboración con los agentes sociales y con otras instituciones.

El Consejo Económico y Social valora favorablemente que el Gobierno aragonés haya decidido acometer un procedimiento de participación, que se encuentra actualmente en la fase de deliberación, según puede consultarse en el citado portal de Internet "Aragón Participa". No obstante, este procedimiento podría arrojar todavía resultados más valiosos cumpliendo algunas otras condiciones.

En primer lugar, en opinión del Consejo el Documento resumen no alcanza a cumplir fielmente la función que prevé el artículo 18 de la LOTA. Por un lado, incorpora resúmenes de los diagnósticos que se contienen en las monografías de la Memoria, y refleja los objetivos e indicadores propuestos; pero, por otro, nada señala acerca de las estrategias y normas que vayan a aplicarse en el futuro para alcanzar esos objetivos. Dado que el objetivo final de la EOTA no puede ser otro que marcar las líneas de actuación futura –bien que debidamente fundamentadas en un análisis profundo de la realidad, como sí se hace–, el resumen debe incorporar necesariamente una referencia suficiente a las "Estrategias y normas" contenidas en el documento Modelo territorial, tomo I.

En segundo lugar, el Documento resumen hace un esfuerzo importante –que el Consejo quiere reconocer expresamente– por condensar los amplios trabajos descriptivos contenidos en las monografías y por adaptar su lenguaje para facilitar su comprensión. Sin embargo, se echa 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. Un documento de esta naturaleza hubiese sido el más adecuado para animar a los ciudadanos a participar en el proceso actualmente en desarrollo.

En tercer lugar, la coincidencia en el tiempo del proceso de participación y el trámite de información pública dificulta la comprensión de la finalidad de cada uno de ellos. El proceso de participación es el indicado para aportar nuevas ideas o sugerencias, deliberar sobre los distintos objetivos e intereses que pueden confluir o defender posiciones diversas, en definitiva orientar el sentido de un documento; mientras que el trámite de información pública es más adecuado para depurar conceptos, afinar redacciones o completar omisiones en un documento con planteamientos ya definidos.

En este caso, el trámite de información pública comenzó con la publicación el 19 de marzo de 2014 del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de Aragón, y terminará, según dispone la LOTA, dos meses después (en concreto el día 26 de mayo, puesto que en fecha 25 de marzo se publica una corrección de errores con la consiguiente prolongación del plazo). Para esa fecha, según el cronograma del proceso de participación, apenas habrá concluido la fase de deliberación. Esto significa que quienes realicen aportaciones en el trámite de información pública lo estarán haciendo sin conocer los resultados del proceso participativo, ya que todavía no se habrá producido la sesión de retorno (cuya fecha no está aún fijada).

Este solapamiento de trámites –que se complica aún más si se tiene en cuenta la coincidencia todavía con el trámite de consultas personalizadas e información pública que prevé la Ley de protección ambiental de Aragón en relación con el informe de

sostenibilidad ambiental– afecta plenamente al propio Consejo Económico y Social de Aragón, y ha de reflejarse inevitablemente en el contenido de este dictamen, ya que las organizaciones sociales representadas en el CESA están al mismo tiempo tomando parte activamente en el proceso participativo.

El Consejo ha señalado reiteradamente que el momento adecuado para la emisión de sus dictámenes es el anterior a la aprobación por el Gobierno de Aragón del proyecto de que se trate –o, en su caso, el previo a la emisión de otros informes o dictámenes que resulten legalmente preceptivos–, ya que, según señala el Estatuto de Autonomía, “el Consejo Económico y Social de Aragón es el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma”.

Por todo lo indicado, considerando que la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón se encuentra todavía en fase de elaboración –lo que se refleja en su sometimiento a un proceso abierto de participación– y que las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales integrantes del CESA participan activamente en ese, pero teniendo en consideración asimismo que la aprobación de la EOTA sin mayores dilaciones es un objetivo compartido, el Consejo emite el presente dictamen, en el que únicamente se hacen constar consideraciones de carácter general, sin profundizar en otras consideraciones de carácter más concreto y específico que en este momento de la elaboración de la Estrategia corresponde sostener a cada una de las organizaciones representadas en el CESA.

III

Los documentos que componen la Estrategia

El Consejo Económico y Social quiere manifestar el reconocimiento al esfuerzo realizado por el Departamento de Política Territorial e Interior del Gobierno de Aragón para la formulación del importante conjunto de documentos integrantes de la Estrategia, incluido su informe de sostenibilidad ambiental.

No obstante, la inevitable extensión de estos documentos –acorde con el ambicioso objetivo que la ley prevé para la EOTA– y su estructura en un elevado número de objetivos y subobjetivos, los hace difícilmente accesibles para muchas de las personas que puedan resultar interesadas y complica la comprensión de las implicaciones que pudieran tener algunas de las estrategias o normas planteadas.

Retomando la observación reflejada en el apartado anterior acerca del Documento resumen, el Consejo considera que sería oportuno realizar el máximo esfuerzo para, una vez aprobada la Estrategia, conseguir una amplia difusión y la mayor comprensión de los compromisos que definitivamente fije la EOTA, a través de un documento capaz de exponer del modo más simple posible el “modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma” (artículo 17 de la LOTA).

Además, el Consejo estima de especial importancia que la tarea divulgadora de la EOTA atienda muy específicamente, mediante las acciones que se consideren más adecuadas, a los sectores sociales y ámbitos profesionales –incluyendo los empleados de las administraciones públicas de base territorial– cuya acción se proyecte de algún modo sobre el territorio.

Por otra parte, aun cuando sin duda existirán argumentos para defender la organización con que se han presentado los documentos de la EOTA, sería conveniente hacer al menos una justificación suficiente del motivo de fusionar en un único documento el “modelo territorial” y las “normas”, que según el artículo 18 de la LOTA son documentos diferentes: el primero contendría propiamente las “estrategias” a seguir, mientras que el segundo incorporaría “el conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas, en el ámbito de su competencia”.

Así pues, si la EOTA no incluye “reglas de aplicación directa”, sino meras previsiones de futuras normas que habrán de regular un determinado ámbito siguiendo una u otra línea estratégica, es conveniente que así se indique con absoluta claridad, para quien espere encontrar un documento “normas” en la EOTA con tales reglas de aplicación directa. En este sentido, a la hora de tomar decisión acerca del alcance o características de los documentos definitivos de la EOTA, conviene tener presente que –aparte de los documentos exigidos por la legislación ambiental– el artículo 19.9 de la LOTA únicamente exige la publicación del documento resumen y de las normas.

Por lo hasta aquí señalado, y partiendo de que no corresponde a este momento –tal como ya se ha indicado anteriormente– la formulación de observaciones de carácter específico, el Consejo considera más operativo exponer una visión global de la EOTA, centrada fundamentalmente en el documento Modelo territorial, estrategias y normas, y desde distintos puntos de vista: institucional, económico y social.

IV

Perspectiva institucional

Los documentos que integran la Estrategia han sido redactados en el contexto de una coyuntura económica y social muy determinada, caracterizada por una profunda crisis económica y financiera, una acuciante restricción en los presupuestos públicos y graves consecuencias sociales en términos de desempleo y reducción de servicios públicos. Este contexto, inevitablemente, se proyecta sobre la EOTA, pero hasta el punto de llegar a condicionar en gran medida el sentido general de sus propuestas.

El Consejo considera que sería más adecuado que la EOTA, en tanto que documento con vocación de amplia permanencia en el tiempo, no condicionase el conjunto de sus estrategias a objetivos actuales, que puedan tener carácter coyuntural –sea esta coyuntura más o menos prolongada en el tiempo–, sino que respondiese a un objetivo de mayor alcance, en cuanto al modelo territorial que se ambicione.

Esta consideración es especialmente aplicable a los diferentes capítulos referidos a la organización político-administrativa del territorio, que parecen centrarse más en el objetivo intermedio –el “ajuste presupuestario”– que en el modelo final. En este sentido, llama la atención la monografía contenida en la Memoria sobre “Gobernanza: organización político-administrativa y régimen jurídico del territorio”, en la que –con el amparo de la situación económica general– se introducen referencias críticas hacia el papel de las administraciones, con términos como “pugna competencial

permanente"; "no hay nada más antisocial que la ineficiencia en la administración"; "supresión de servicios no básicos"; reformas en la gestión pública basados en "copagos", "vales, bonos o cheques"; "contratación externa para reducir costes de servicios", "competencia pública"... En opinión del Consejo, no es deseable que en una Estrategia que se pretende duradera en el tiempo y por tanto consensuada en lo esencial, tanto desde el punto de vista político como social, se reflejen de modo tan patente determinadas posiciones ideológicas no compartidas mayoritariamente.

Al margen de la anterior reflexión, el Consejo quiere destacar que las estrategias referidas a las administraciones públicas van en general en dirección correcta, así por ejemplo las que prevén mayor colaboración entre administraciones –que sería también deseable en el seno de cada una de ellas, especialmente las de mayor tamaño, como el propio Gobierno de Aragón– (objetivo 16.1), y con otros ámbitos territoriales (objetivo 16.4), así como profundizar en la simplificación administrativa (estrategia 16.1.E3), que facilitará no sólo la puesta en marcha de actividades económicas, sino de otras actividades de interés social o medioambiental.

La claridad en la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración pública –más allá de la fórmula simplista de "una administración, una competencia"– lo que exige es evitar duplicidad de funciones –que no de competencias, que pueden perfectamente ser compartidas–, de forma que no quepa prestar por distintas administraciones servicios similares sobre las mismas personas y el mismo territorio. Del mismo modo, esa claridad es necesaria para evitar el riesgo inverso: que la reforma de la administración local conlleve, por falta de coordinación entre administraciones, la pérdida de servicios públicos que venían disfrutando los ciudadanos.

Por otra parte, en varios de los documentos que componen la EOTA se alude a la especial distribución territorial de la población aragonesa, así como a su reflejo en el fragmentado y desequilibrado mapa local aragonés, caracterizado por un gran número de pequeños municipios –es casi un lugar común la calificación de este mapa como de "minifundismo" local o institucional–. En relación con esta cuestión, se proponen diversas líneas estratégicas que van dirigidas tanto a su consideración como asentamientos de población, cuanto a su realidad y capacidad como instituciones, proponiendo "la subrogación de determinadas competencias municipales de los asentamientos dependientes de problemática viabilidad a las entidades locales comarcales" (estrategia 18.7.E2) y previendo la "gestión supramunicipal" de sus servicios públicos para los municipios "que, voluntariamente, opten por esta alternativa" (estrategia 16.2.E1).

En relación con estas estrategias, el Consejo estima que sería conveniente expresar con la máxima claridad cuál es el resultado que se espera, así como las repercusiones que haya de tener el contenido de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en relación con la gestión de servicios públicos en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

El Consejo quiere hacer un reconocimiento expreso a la consideración que la EOTA dispensa hacia un modo más compartido del ejercicio de las potestades públicas, al plantear diversas estrategias para la implicación de los agentes sociales y los ciudadanos en la gobernanza del territorio. A este respecto, quiere sugerir una redacción más ambiciosa del objetivo sobre participación ciudadana (16.3), que no se limite a prever la participación para el debate sobre propuestas de la administración,

sino que prevea la posibilidad de que las propuestas puedan provenir de los ciudadanos y vayan dirigidas no sólo al desarrollo territorial, sino también a la planificación, seguimiento y evaluación de cualquier tipo de acciones en esa materia.

Por último, sería conveniente afinar la redacción del documento en sus referencias a la participación de los “agentes sociales”, indicando –cuando proceda– que se trata de los agentes sociales que tienen la consideración legal de “más representativos”.

V

Perspectiva económica

La EOTA incorpora como uno de sus objetivos principales la viabilidad económica del desarrollo territorial (objetivo 7), introduciendo estrategias de especial trascendencia, como las destinadas a analizar, priorizar y evaluar los costes y beneficios de las inversiones y los servicios públicos, buscando la mayor eficiencia económica en la asignación de recursos públicos.

No obstante, este Consejo, que está esencialmente vinculado tanto a una perspectiva económica como a una social, cree que también en la concreción de las estrategias de este objetivo la EOTA es excesivamente tributaria de la difícil coyuntura económica. En este sentido, el Consejo comparte el objetivo de limitar el endeudamiento público (objetivo 7.3), pero considera que la ejecución de esta medida económica no puede desvincularse del sentido social del gasto público, y sería necesario que la reducción del déficit público (estrategia 7.3.E4) se realizase de forma que no limitase la inversión productiva, ni el gasto destinado a mantener la cohesión social y la calidad medioambiental.

Del mismo modo, el Consejo considera que la limitación del gasto público (estrategia 7.3.E11) no debe ser un fin en sí mismo –sobre todo considerando el escaso peso relativo de nuestro gasto público en relación con el PIB (43,4% en España), comparado con el conjunto de los países del entorno europeo (56,6% en Francia; 50,7% en Italia; 48,5% en Reino Unido)–, sino que el fin debería ser la adaptación de nuestro nivel de gasto a las necesidades de los ciudadanos y a las posibilidades presupuestarias.

En similar sentido, la política fiscal, a que se refiere la estrategia 7.3.E9, no puede en ningún caso tener como principal objetivo el de “consolidar las finanzas públicas”, sino que su finalidad es y debe seguir siendo primordialmente social: obtener los ingresos necesarios para asegurar una distribución social y territorial equitativa de la riqueza. En relación con el sistema fiscal, llama la atención que la monografía “Sostenibilidad” del documento Memoria considere como oportunidades determinadas reformas del sistema impositivo que irían dirigidas al crecimiento, sin aportar dato ninguno para su valoración. En opinión del Consejo, cualquier reforma de la política fiscal debe realizarse con una visión global del sistema, y a partir de principios como los de suficiencia, equidad, transparencia, eficiencia y corresponsabilidad.

El principal problema con que se enfrenta la sociedad aragonesa, y la española en general, es sin ninguna duda el desempleo y sus consecuencias sobre el conjunto del tejido social. De ahí que resulte especialmente acertado que la EOTA incluya

estrategias destinadas al fomento de actividades económicas, la creación de empleo y la mejora de la calidad de éste.

El primero de los objetivos identificado por la EOTA es la implantación de actividades económicas, para el que se proponen distintas líneas estratégicas adaptadas a la Estrategia de Competitividad y Crecimiento del Gobierno de Aragón, que identifica los sectores prioritarios para el crecimiento económico en Aragón. Una de estas estrategias, la diversificación de actividades económicas (1.1.E3), no debe, en opinión del Consejo, quedar limitada a las comarcas con predominio de la automoción, sino que debe alcanzar en lo posible a todo el territorio, y especialmente a aquellas comarcas en las que exista cualquier tipo de “monocultivo productivo”.

Atención singular merecen también, desde el punto de vista económico, las zonas de carácter rural, que en la EOTA se identifican como “de menor potencial económico” (objetivo 19.5). En relación con éstas, el Consejo quiere apoyar expresamente la propuesta que se contiene en este objetivo de orientar en direcciones coincidentes tanto el programa de desarrollo rural de Aragón –cuyo borrador está actualmente sometido a dictamen de este Consejo– como los demás fondos estructurales europeos (significadamente el Feder y el FSE), para conseguir una reactivación económica, pero también social, de las zonas rurales.

Por otra parte, en relación con el empleo, el objetivo 8.3 establece un amplio bloque de estrategias para favorecer la cohesión social en materia de empleo. En este capítulo resultaría conveniente mejorar la redacción de algunas de las estrategias propuestas, sustituyendo algunos términos poco adecuados y delimitando mejor algunos conceptos:

- Se sugiere sustituir “marginación” por “exclusión social”, “segregación social” por “exclusión sociolaboral”, “inmigración” por “población inmigrante”, “asistencia social” por “servicios sociales”.
- La referencia al “empleo irregular” parece centrar la atención sobre el papel del trabajador, cuando en buena parte de las ocasiones su origen se encuentra en actividades de economía sumergida, que deben ser objeto de reducción y control con la misma atención que el empleo irregular.
- La economía social no está compuesta únicamente por determinadas empresas de acuerdo con su forma societaria (cooperativas, sociedades laborales, asociaciones, fundaciones), sino que también está integrada por otras empresas que tienen carácter social, como los centros especiales de empleo y las empresas de inserción, por favorecer la inserción sociolaboral de sus trabajadores, aunque no sean propiamente “empresas de economía social”.

Por último, en un documento de carácter estratégico que intenta tener en cuenta las planificaciones públicas en diversas materias, sería conveniente que en materia económica y laboral (señaladamente en su objetivo 1) tuviese también presentes las líneas de desarrollo económico y actividades complementarias contenidas en el Acuerdo Social para la Competitividad y el Empleo de Aragón 2012–2015, suscrito entre el Gobierno de Aragón y los agentes sociales más representativos.

VI *Perspectiva social*

Donde la EOTA muestra de un modo más visible su relevancia como documento estratégico es en sus propuestas en relación con los servicios y prestaciones públicas que demanda la sociedad. Por este motivo, el Consejo entiende que el objetivo 3, sobre “Organización de los equipamientos”, merece un esfuerzo especial de explicación para que los ciudadanos puedan percibir, y respaldar en su caso, las decisiones que en él se anticipan.

A partir de una apuesta por la “optimización” de recursos (objetivo 3.1), se realiza una clasificación de los equipamientos según “niveles de influencia” territorial, para a continuación establecer determinadas “prioridades” en cuanto a los diferentes equipamientos sanitarios, educativos, sociales, deportivos, comerciales, culturales y de protección civil.

Sin embargo, no resulta sencillo conocer las implicaciones prácticas que puedan derivarse de estas prioridades según niveles de influencia, sobre todo si se ponen en relación con el detallado sistema de asentamientos contenido en el objetivo 18 (que los clasifica según la función territorial que desempeñan y sus ámbitos de influencia, tomando en consideración cuestiones como la población, la funcionalidad y el potencial de desarrollo que se deriva de la existencia de determinados servicios o equipamientos). En este sentido, la norma 18.1.N1, señala expresamente que “los asentamientos integrados en el grupo de centralidades (actualmente 66) configuran el sistema de referencia de las administraciones públicas para el planeamiento de los equipamientos y servicios de carácter supra-municipal”; pero no se exponen con suficiente claridad las relaciones –si las hay– entre los “niveles de influencia” considerados de modo genérico en el objetivo 3 y los “grupos de asentamientos” fijados con claridad en el objetivo 18, ni las repercusiones prácticas sobre los equipamientos de que disponga un determinado asentamiento o aquéllos a los que pudiera aspirar.

Tampoco contribuye a resolver esta cuestión la diferencia –cuya justificación no siempre es evidente– entre “estrategia” –que corresponde a las prioridades de equipamientos (objetivo 3)– y “norma” –que corresponde a los niveles de influencia de los equipamientos (objetivo 18)– en el documento de Modelo territorial. En este sentido, sería conveniente que la EOTA dedicase mayor atención a expresar con claridad el nivel de vinculación que las “estrategias” y “normas” que plantea vayan a generar para las distintas administraciones públicas, y especialmente para el propio Gobierno de Aragón. Aclarar este nivel de vinculación resulta todavía más relevante, puesto que no consta el grado de compromiso de los diferentes departamentos del Gobierno, gestores de cada uno de los servicios públicos –y que, por otra parte, aparecen incluidos en una “relación de entidades convocadas al proceso de participación” disponible en la página Web “Aragón Participa”–, con las prioridades de equipamientos propuestas en la EOTA.

Para el Consejo, se trata ésta de una cuestión de especial importancia, ya que, en la medida en que estas “prioridades” o “niveles de influencia” hubiesen de servir para motivar posteriores decisiones de la administración sobre ubicación, apertura o cierre de equipamientos o servicios públicos concretos, el debate ciudadano habría de

realizarse con la máxima amplitud y profundizando en la previsión contenida en el artículo 16 de la LOTA en cuanto a la necesidad de asesoramiento a los ciudadanos, para garantizar la eficacia del correspondiente proceso de participación ciudadana, y colaboración con los agentes sociales e instituciones implicados.

En otro orden de cuestiones, y sin descender a contemplar cada uno de los ámbitos de los servicios y equipamientos de carácter social, el Consejo estima necesario poner el foco en algunos contenidos concretos de la EOTA:

- En primer lugar, el Consejo respalda la propuesta de la EOTA de formular sus estrategias en torno al concepto del alojamiento, y no únicamente de la vivienda. Sin embargo, estima que es necesario profundizar en las estrategias para conseguir que ese alojamiento alcance los niveles de dignidad y adecuación que se derivan del derecho contemplado en el artículo 47 de la Constitución, dando una mínima descripción de las estrategias que en el documento Modelo territorial únicamente se nombran: “Programa de rehabilitación y mejora de la infravivienda” (2.1.E1), “Programa de gestión social de la vivienda” (2.1.E2), “Programa de erradicación de asentamientos insalubres” (2.1.E4) y, sobre todo, el “Programa para abordar la problemática generada por los desahucios” (2.1.E6).
- En segundo lugar, en relación con el sistema de atención a la dependencia, no se observa una correspondencia entre el tratamiento que realiza la estrategia 10.2.E1, para la que el sistema es un “potente generador de empleo y tejido productivo”, con el que formula la estrategia 3.4.E3, que centra la responsabilidad de su financiación únicamente en las aportaciones de la administración general del Estado, olvidando las correspondientes al Gobierno aragonés. Por otra parte, no resulta oportuno –tal como se hace en el objetivo 10.2– ligar el empleo femenino con la política de atención a la dependencia, puesto que supone afianzar estereotipos de actividades “femeninas” que deben ser definitivamente superados.
- Por último, conviene asegurar que las denominaciones utilizadas en los diferentes sistemas de equipamientos del objetivo 3, en el documento Modelo territorial, se corresponden con las denominaciones legales correspondientes, al menos en lo referido al equipamiento educativo (en relación con la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa), el equipamiento de servicios sociales (en relación con el Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón) y el comercial (en relación con el anteproyecto de ley del comercio en Aragón).

VII

Perspectiva ambiental

Por su propia naturaleza, la EOTA incorpora un gran número de estrategias, que afectan a muy diversos ámbitos de la realidad territorial, institucional, económica y social de la Comunidad Autónoma, pero con un –lógicamente– reducido nivel de concreción. En línea con ese planteamiento genérico, el Informe de sostenibilidad ambiental incluye un extenso capítulo sobre los potenciales efectos que puedan

derivarse de su aprobación y la puesta en marcha que las acciones que contempla, aunque señala que esos efectos deberán ser valorados posteriormente, en el momento de su desarrollo:

"Debido a la magnitud del marco de ejecución de la Estrategia, de ámbito autonómico, a la diversidad de actuaciones requeridas para su implementación, y a la diversidad de entornos ambientales en los que se desarrollan los objetivos es imposible unificar medidas concretas a este nivel de evaluación. El borrador del Informe de Sostenibilidad Ambiental, por tanto, recoge medidas de carácter general que tienen como objetivo buscar soluciones a los problemas ambientales más frecuentes" (ISA, pág. 242).

Por este motivo, desde un punto de vista medioambiental el Consejo quiere limitarse a reconocer la integración de esa perspectiva ambiental en el conjunto de las estrategias y normas contenidas en la EOTA, que no se limitan al objetivo 6 –dedicado a la "Compatibilidad ambiental"–, y señalar algunas preocupaciones que en esta materia considera que podrían reforzarse en la redacción definitiva de la Estrategia aragonesa.

Uno de los ámbitos susceptibles de generar mayores consecuencias sobre el medio ambiente es el de las actividades asociadas a la movilidad, a la que se dedica el objetivo 4 de la EOTA, en el que se agrupan diversas estrategias y normas dirigidas a facilitar ésta. En relación con esta cuestión, para el Consejo es fundamental poner el acento no tanto en la movilidad, como en la accesibilidad, de forma que el objetivo ha de ser alcanzar la mayor accesibilidad a los bienes y servicios para todas las personas con la movilidad que resulte estrictamente necesaria. Este enfoque genera consecuencias en muchos ámbitos, urbanístico, social, institucional, tecnológico, pero también –y muy relevantes– en el ambiental.

De esta preocupación se deriva una apuesta por la sostenibilidad –que para el Consejo debería reforzarse en la redacción de la EOTA, eliminando expresiones como la de "movilidad alternativa"–, mediante la previsión de un "Plan de movilidad sostenible", que se fundamente en objetivos de accesibilidad, reducción de los tráfico, mejora de la seguridad, reducción de emisiones y ruidos, y ahorro de energía, y en el que debería percibirse un compromiso mayor con los modos de desplazamiento no motorizados y el transporte público colectivo.

La protección medioambiental es un objetivo que alcanza a la totalidad del territorio, y que debe concretarse en función de las diferentes condiciones de cada espacio en particular. Por ello, se considera que no es conveniente convertir en una finalidad per se la ampliación de la superficie de los espacios naturales protegidos (tal como se propone en el objetivo 6.6 de la EOTA), sino que ésta habrá de venir determinada por los valores medioambientales que sea necesario preservar.

En relación con la estrategia 13.2.E1, "Impulsar la exploración de recursos energéticos y reducir importaciones", el Consejo considera que es imprescindible vincular más estrechamente esa estrategia con el máximo nivel de garantía acerca de las consecuencias ambientales que cualquier actividad de exploración pudiera generar –incluso incorporando la correspondiente previsión en el capítulo de riesgos naturales e inducidos (objetivo 20)–, máxime cuando recientes técnicas de explotación energética, como la denominada "fractura hidráulica", son objeto de una importante controversia no sólo social, sino científica.

Por último, sería conveniente, antes de la aprobación de la EOTA y de su Informe de sostenibilidad ambiental, actualizar algunas de sus referencias normativas (como las que se contienen a las leyes 10/1998, de residuos, o 9/2006, sobre evaluación ambiental, ya derogadas) y asegurar la coherencia de las propuestas –y sus correspondientes programas– con otros planes responsabilidad del Gobierno de Aragón, como es el caso del Plan de gestión integral de residuos de Aragón (plan GIRA), actualmente en proceso de revisión.

VIII

Fijación de prioridades

Un documento de carácter prospectivo como la estrategia para la ordenación de un territorio debe responder al mismo tiempo a diversos condicionantes de muy distinta naturaleza. Por una parte, debe ser suficientemente claro en sus objetivos para evitar posteriores debates o “reinterpretaciones” de esos objetivos; pero, por otra, debe contener un grado mínimo de flexibilidad para facilitar la utilización de medios diferentes en esa búsqueda, acordes con la sensibilidad o las prioridades de quienes desempeñen responsabilidades en uno u otro ámbito territorial en diferentes momentos. Ese difícil término medio es imprescindible para conseguir que la estrategia sea seguida y alcance sus objetivos, y evitar que las alteraciones y modificaciones de su contenido se conviertan en permanentes (o que se desemboque, directamente, en la simple desatención de la propia estrategia).

El Consejo Económico y Social de Aragón, aun siendo plenamente consciente de esos condicionantes, considera que la EOTA debería incorporar –o, alternativamente, ir acompañada de– unos criterios suficientes para orientar la acción de las administraciones públicas, tanto en la priorización de algunas de sus previsiones como en la dotación de medios para alcanzarlas.

Es cierto que la EOTA no es un documento de planificación en su sentido propio, y por tanto no corresponde introducir los habituales capítulos sobre plazos y sobre financiación, que –según determina la LOTA en sus artículos 27 y siguientes– son contenido de posteriores programas de gestión territorial, que la ley configura como instrumentos de ejecución de la estrategia. Así, la EOTA prevé expresamente, entre las normas que conforman el objetivo 16.1 del Modelo territorial, que “aprobada la Estrategia de Ordenación Territorial, el Gobierno de Aragón acordará la redacción del Programa de Gestión Territorial de Aragón [...] con objeto de conseguir la interrelación entre las propuestas contenidas de [sic] la Estrategia y los medios disponibles”.

Sin embargo, en opinión del Consejo, sería adecuado que la aprobación de la EOTA fuese acompañada de un mínimo documento programático que establezca un orden para aquellas acciones que resulten de mayor prioridad o urgencia, y que pueda entenderse por los ciudadanos como un compromiso real de los poderes públicos –al menos del Gobierno de Aragón– con la ejecución del contenido de la EOTA.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuna la iniciativa del Gobierno aragonés de elaborar la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, puesto que, partiendo de los correspondientes análisis y diagnósticos y previendo su posterior evaluación a través de un sistema completo de indicadores, puede contribuir a establecer políticas, coordinadas entre las distintas administraciones, dirigidas a un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, que facilite a todos los aragoneses un acceso equitativo a los servicios y prestaciones públicas.

Teniendo en consideración que la Estrategia se proyecta sobre múltiples aspectos de la realidad aragonesa –territorial, ambiental, demográfico, económico, social, institucional, etcétera– y por tanto afecta a variados intereses del conjunto de la ciudadanía, el Consejo quiere insistir en la necesidad de realizar el máximo esfuerzo para difundir las propuestas de la EOTA y promover los correspondientes debates ciudadanos que puedan mejorar sus enfoques, lo que el Consejo ha pretendido con las Observaciones incluidas en este dictamen.

Zaragoza, a 26 de mayo de 2014

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea