

## 07. SOSTENIBILIDAD

### ÍNDICE

<b>7.1. Introducción</b> .....	3
<b>7.2. Análisis</b> .....	3
<b>7.2.1. Compatibilidad ambiental</b> .....	3
<i>Disminución de los recursos hídricos en el conjunto del territorio.</i> .....	4
<i>Emisiones GEI en Aragón</i> .....	4
<i>Los modelos urbanos sostenibles emiten menos CO<sub>2</sub></i> .....	4
<i>Un sistema de transporte público de bajas emisiones.</i> .....	5
<i>Mejora de los bosques contra el cambio climático.</i> .....	5
<i>Mejorar la gestión de residuos.</i> .....	5
<b>7.2.2. Viabilidad económica</b> .....	5
<b>7.2.3. Cohesión social</b> .....	11
<i>Componente territorial de la cohesión social</i> .....	11
<i>Crecimiento demográfico y dualidad territorial.</i> .....	12
<i>Inmigración en la primera década del siglo XXI</i> .....	12
<i>Lucha contra la pobreza</i> .....	13
<i>Prioridad de las políticas de empleo</i> .....	16
<i>Desempleo y tasa de paro</i> .....	17
<i>Problemática social diferenciada</i> .....	18
<b>7.3. Tendencias y retos</b> .....	19
<b>7.3.1. Compatibilidad ambiental</b> .....	19
<i>Estrategia Aragonesa ante el Cambio Climático y Energías Limpias</i> .....	19
<i>Objetivo nacional 3 de la Estrategia Europa 2020: Cambio climático y sostenibilidad energética. (Programa Nacional de Reformas de España 2013)</i> .....	19
<i>Cambio de modelo económico</i> .....	20
<i>Nuevo paradigma energético</i> .....	20
<i>Uso residencial, comercial e institucional más eficiente</i> .....	21
<i>Producción industrial con menos emisiones de CO<sub>2</sub></i> .....	22
<i>Agricultura, ganadería, montes</i> .....	22
<i>Tratamiento y eliminación de residuos</i> .....	22
<i>Un modelo turístico más sostenible</i> .....	22
<b>7.3.2. Viabilidad económica</b> .....	22
<i>Aumento de la deuda pública</i> .....	24
<i>Directrices para la distribución del gasto y criterios de asignación de recursos en Aragón</i> .....	29
<i>Nuevo sistema de financiación autonómica</i> .....	30
<b>7.3.3. Cohesión social</b> .....	30
<i>La inclusión mejora el capital social.</i> .....	30
<i>La mejora de la cohesión social la proporciona el empleo.</i> .....	31
<i>Hacia una sociedad multicultural.</i> .....	31
<i>Los tres pilares de la cohesión social: La prevención, la participación y el acceso a los servicios básicos</i> .....	31
<i>La reducción del abandono temprano de la educación y la formación es prioritaria</i> .....	32
<i>El empleo relacionado con la cohesión social</i> .....	32
<i>La cohesión social en el espacio metropolitano de Zaragoza</i> .....	33
<i>Contención del gasto derivado del envejecimiento de la población</i> .....	33

<b>74. Análisis DAFO</b> .....	35
74.1. Compatibilidad ambiental .....	35
74.2. Viabilidad económica.....	36
74.3. Cohesión social .....	38
<b>75. Objetivos generales</b> .....	38

## 7. Sostenibilidad

### 7.1. Introducción

Las actuaciones de desarrollo territorial que tengan incidencia sobre los factores territoriales o los condicionantes del desarrollo deben ser sostenibles, entendiendo por tal concepto el cumplimiento simultáneo de una triple condición:

- **Compatibles ambientalmente**, analizando los efectos que las actuaciones relacionadas con los factores territoriales de desarrollo y otros condicionantes del desarrollo territorial tienen sobre el medio natural y, en particular, sobre la biodiversidad, el cambio climático y la contaminación.
- **Económicamente viables**, analizando la rentabilidad y las condiciones de financiación de las actuaciones, pues las actuaciones que no son económicamente viables suponen una mala administración de los recursos disponibles y, en muchas ocasiones, una hipoteca duradera para la utilización del territorio.
- **Socialmente cohesionadoras**, analizando los efectos que las actuaciones sobre los factores territoriales de desarrollo (y otros condicionantes) tienen sobre la cohesión social de la población y, en particular, sobre la población, en función de su nivel de renta; la población, en función de su edad (niños, jóvenes, mayores); la población, en función de su origen; la población, en función de su sexo; y la población, en función de sus capacidades.

### 7.2. Análisis

#### 7.2.1. Compatibilidad ambiental

Aragón tiene una rica biodiversidad que puede verse afectada por los efectos del cambio climático. El aumento de las temperaturas medias y el descenso de las precipitaciones pueden incrementar la aridez de las tierras bajas de Aragón y modificar las zonas de montaña hacia climas más áridos. Los ecosistemas fluviales sufrirán la reducción de los caudales de los ríos; algunos de los paisajes aragoneses, como los glaciares, sufren el riesgo de desaparecer; otros corren el riesgo de reducirse, como los pastizales de alta montaña o ciertos bosques (hayedos, algunos tipos de robles...). Las especies alpinas serán las más afectadas y algunas especies exóticas invasoras, menos exigentes, pueden verse favorecidas.

Las consecuencias del cambio climático se sienten en el territorio y sus efectos (incremento de las temperaturas, modificaciones en los ecosistemas naturales, posibles efectos sobre la salud de las personas y actividades económicas como la agricultura o el turismo) se intensificarán, previsiblemente, en los próximos años.

El incremento de la desertificación y la reducción de los recursos hídricos son fenómenos que hay que analizar para poner en marcha las actuaciones necesarias para adaptar el territorio a dichos cambios y luchar contra sus efectos.

Desde el punto de vista territorial, son muchas las acciones que se pueden llevar a cabo: mejorar los sumideros de CO<sub>2</sub>, potenciar las energías no emisoras de gases de efecto invernadero, mejorar la eficiencia en el uso del agua, gestionar adecuadamente los residuos, etc., pero una de las más importantes es la de fomentar modelos urbanos sostenibles que restrinjan todo lo posible el consumo de suelo, que permitan el uso eficiente del transporte público, que reduzcan los desplazamientos y, en definitiva, que apuesten por una ciudad y un modelo territorial más sostenible, más complejo y más cohesionado.

Consciente de este reto, el Gobierno de Aragón ha aprobado la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático

y Energías Limpias, como herramienta interdepartamental para prevenir y diseñar las medidas necesarias para la adaptación al cambio climático, en un marco de colaboración con el conjunto de agentes económicos y sociales.

### ***Disminución de los recursos hídricos en el conjunto del territorio.***

Desde el punto de vista territorial, los efectos del cambio climático serán variables, pero una consecuencia previsible será el incremento de la aridez, por la combinación de un aumento de la temperatura y de la evapotranspiración potencial, con un descenso de las precipitaciones y una mayor variabilidad de las mismas.

Una previsible reducción de los recursos hídricos puede tener graves consecuencias, tales como el incremento del grado de erosión potencial, la disminución de la humedad del suelo, el recrudecimiento de los procesos de desertificación; el aumento de los riesgos naturales e inducidos como las inundaciones; la inestabilidad de laderas y los incendios forestales, así como las repercusiones de todo ello sobre los cultivos y la demanda de agua de los mismos.

### ***Emisiones GEI en Aragón.***

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en Aragón crecieron entre el año base (1990) y 2009 un 15,6%. Las cifras reflejan una reducción en 2009 del 14,1%, respecto a 2008, hasta situarse en 18.293 ktCO<sub>2</sub>e.

Aragón ha tenido un menor crecimiento relativo de emisiones que el conjunto nacional, a la vez que reduce su participación porcentual en el total de emisiones en España, y se acerca al cumplimiento del objetivo del Protocolo de Kioto establecido en un +15%, respecto de las emisiones del año base.

La reducción de las emisiones se ha producido en los últimos años y han sido más importante en el sector regulado que en el denominado sector difuso. En efecto, las 53 instalaciones del régimen de comercio de emisiones han venido reduciendo sus emisiones desde 2007, de forma más acusada en 2009 (24,8% respecto a 2008) y en 2010 (17,6% respecto a 2009).

Ha jugado un papel importante la modificación de la mezcla de combustibles utilizados hacia composiciones con menos contenido de carbono por unidad energética y la reducción de la actividad industrial, que, además, ha provocado una caída notable en el sector de generación eléctrica de carbón.

Durante 2009 se verifica la reducción de las emisiones anuales de GEI, que se encuentran por debajo de la línea tendencial que permitiría el cumplimiento de los objetivos de reducción de la EACCEL en el período 2008-2012.

### ***Los modelos urbanos sostenibles emiten menos CO<sub>2</sub>***

Un objetivo prioritario del planeamiento territorial ha de ser la preparación del territorio para mitigar los efectos del cambio climático, tanto desde el punto de vista de la reducción de sus efectos sobre las personas, los ecosistemas y la actividad económica como para la mejora del territorio como sumidero de gases de efecto invernadero. La apuesta por modelos urbanos y territoriales sostenibles poco consumidores de suelo, agua y energía tiene una gran trascendencia en las emisiones de gases de efecto invernadero, tanto en la fase de urbanización y construcción como en el consumo doméstico posterior. Una ciudad compacta, como Zaragoza, emite mucho menos CO<sub>2</sub> por habitante que cualquier otra ciudad dispersa.

**2. Emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita por año**

El equivalente de emisiones por habitante fue 3,12 toneladas/año. La evolución también es descendente, con una reducción del 13,5% en el periodo, superando el objetivo estratégico del 10% para 2010. (Fig. 2)

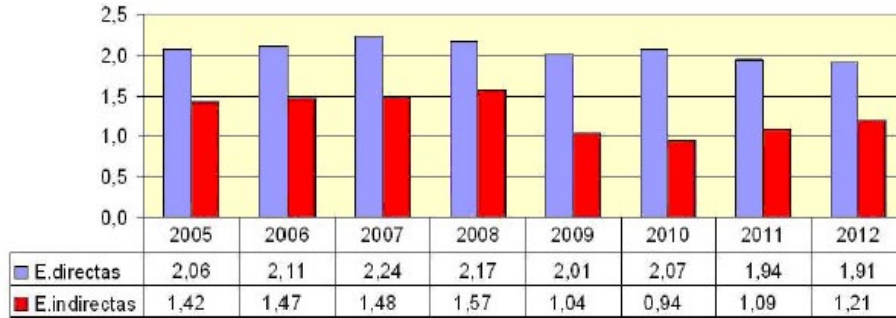
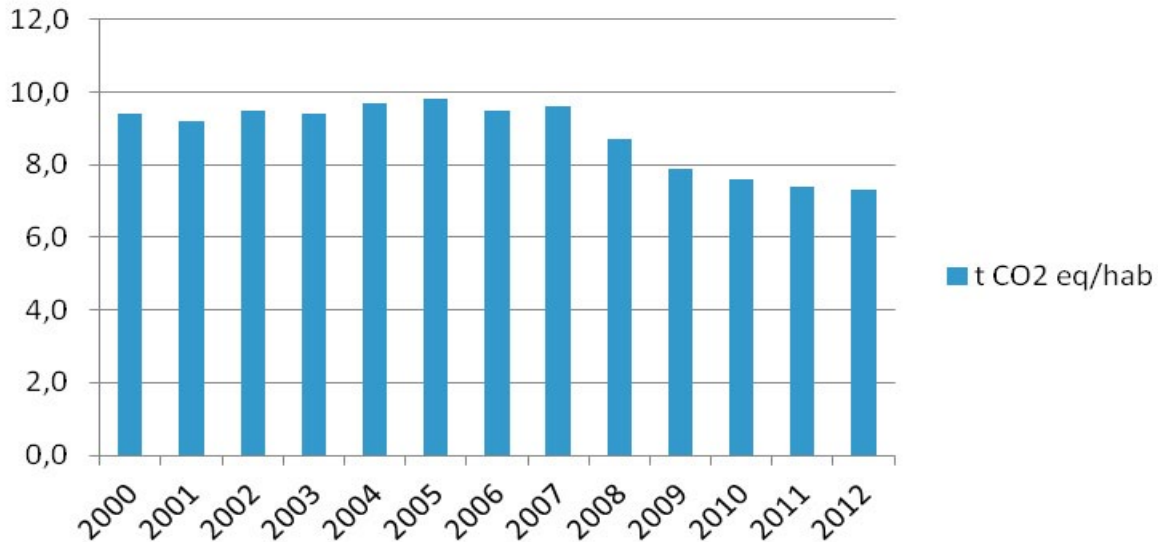


Fig 2. Emisiones de CO<sub>2</sub> t/habitante año

Fuente: Premio Capital Verde Europea 2016. Candidatura de la M.I. Ciudad de Zaragoza. Memoria.

*Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de España 2000-2012 (Toneladas de CO<sub>2</sub>-eq/habitante)*

**t CO<sub>2</sub> eq/hab**



Fuente: Informe de emisiones de Gases de Efecto invernadero en España 1990-2012 WWF España 2013

**Un sistema de transporte público de bajas emisiones.**

Este menor consumo de suelo ha de estar ligado a la implantación de sistemas de transporte de alta capacidad y bajo nivel de emisiones, por lo que se recomienda una vertebración de las áreas urbanas mediante transporte público (bus, tranvía, ferrocarril de cercanías, plataforma reservada de transporte), así como el desarrollo de un corredor ferroviario que capte, al menos, el 20% de las mercancías de largo recorrido.

### ***Mejora de los bosques contra el cambio climático.***

La consolidación de un sistema de espacios abiertos continuo y conectado en el conjunto del territorio puede contribuir a la lucha contra el cambio climático. Los bosques son grandes sumideros de CO<sub>2</sub> y conservar y mantener estos espacios en condiciones óptimas, al margen de la mejora del paisaje o de la biodiversidad, permite una mejor defensa frente a los procesos generados por el cambio climático y la captación natural de los gases de efecto invernadero.

### ***Mejorar la gestión de residuos.***

Una adecuada gestión de los residuos es fundamental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el tratamiento y eliminación de residuos.

#### ***7.2.2. Viabilidad económica.***

Junto a un medio ambiente en condiciones óptimas y la mejora de la cohesión social, un desarrollo económico equilibrado y viable es el segundo pilar del desarrollo sostenible de un territorio. Las actuaciones de desarrollo territorial que tengan incidencia sobre los factores territoriales o los condicionantes del desarrollo deben ser económicamente viables.

Por ello, es preciso garantizar la viabilidad económica de todas las actuaciones que promuevan el desarrollo territorial, con especial atención a su financiación, tanto en la fase de su puesta en marcha como de mantenimiento.

Entre 2007 y 2012, España ha elevado su deuda pública un 142,04%, al pasar de 380.660 millones de euros a 921.343 millones. La ratio Deuda pública/PIB ha pasado del 36,10% en 2007 al 90,69% en 2012. Sólo en 2012, el volumen de deuda creció un 14,34%, mientras que la tasa de deuda sobre el PIB creció un 31,22%.

La deuda pública aragonesa se sitúa en 5.025 millones de euros al finalizar el primer trimestre de 2013, según el Banco de España, 1.300 millones más que en el mismo periodo de 2012. La deuda representa el 15% del PIB aragonés, un 4% más que en el primer trimestre de 2012. El conjunto de las comunidades autónomas también ha pasado, en el mismo periodo, del 13,8% al 18,1%.

La deuda ha experimentado un incremento neto de 424,70 millones de euros, con respecto al cuarto trimestre de 2012, y, en términos interanuales, el incremento de la deuda ha sido de 1.300,92 millones de euros, lo que supone un aumento del 34,88 %.

Buena parte de este incremento, 425,43 millones de euros, corresponde al Fondo para la Financiación de Pagos a Proveedores para hacer frente a facturas impagadas del Gobierno anterior, ya que el Banco de España incluye, desde el tercer trimestre de 2012, los datos correspondientes a este Fondo.

Hay que tener en cuenta que una parte de ese incremento se debe, tanto en el caso de Aragón como en el conjunto de las comunidades, al efecto del reciente cambio de criterio, por parte de Banco de España, sobre

la consideración de cierta deuda comercial como deuda financiera.

La deuda de las empresas públicas asciende a 345 millones, habiéndose producido una reducción de 85 millones de euros, es decir, un 19,78%. Destaca la deuda de Plaza S.A., que asciende a 109 millones de euros.

El aumento de la deuda de la Comunidad Autónoma de Aragón limita extraordinariamente la capacidad de financiación de los servicios públicos, dada la elevada carga financiera de la deuda (250 millones de euros en el presupuesto de 2013).

### ***Evolución de la Deuda pública en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.***

<b>Año</b>	<b>Emisión Millones de euros</b>	<b>Emisión % s/Gastos</b>	<b>Intereses Millones de euros</b>	<b>Intereses % s/Gastos</b>	<b>Acumulada Millones de euros</b>	<b>Deuda pública % s/PIB</b>
2007	146,61	2,84	67,20	1,30	1.165	3,5
2008	143,23	2,57	65,50	1,18	1.489	4,5
2009	143,14	2,45	84,33	1,44	1.864	5,8
2010	312,17	5,46	113,18	1,98	2.901	8,9
2011	270,44	5,11	124,91	2,36	3.332	10,1
2012	417,15	7,83	170,78	3,20	4.011	12,0
2013	756,23	14,81	250,95	4,91	5.025	15,0

Fuente: Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Ello se traduce en unos compromisos importantes de gasto financiero en los ejercicios siguientes, a los que hay que añadir, dada la actual coyuntura económica de descenso constante de ingresos, la necesidad de futuro endeudamiento que garantice, como mínimo, la correcta prestación de los servicios públicos por parte de la Administración aragonesa.

### ***El sistema de financiación autonómica.***

Desde la aprobación de la Constitución española en 1978, la financiación de las competencias transferidas a las comunidades autónomas se ha configurado mediante los sucesivos acuerdos sobre el modelo de financiación autonómica, con seis periodos de financiación: Hasta 1986; 1987-1991; 1992-1996; 1997-2001; 2002-2008 y, a partir de 2009, con la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, cuya revisión quinquenal se ha de llevar a cabo en 2014.

El actual sistema de financiación autonómica, aprobado por la Ley 22/2009, tiene como objetivos principales:

- a) El incremento de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, mediante el aumento del porcentaje de cesión de los principales tributos (IRPF, IVA e impuestos especiales) y de la ampliación de la capacidad normativa.
- b) Garantizar una igual financiación de los servicios públicos fundamentales para todos los ciudadanos (educación, sanidad y servicios sociales), independientemente de la comunidad autónoma donde residan, a través del Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales.



c) Garantizar la suficiencia global y el statu quo en la financiación del resto de competencias autonómicas (los servicios no fundamentales y competencias singulares asumidas por algunas comunidades autónomas) y asegurar que ninguna comunidad pierda financiación con el nuevo acuerdo, cuya cuantía depende del crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

d) Reducir las diferencias de financiación entre las comunidades y conseguir una mayor igualdad, para lo que se crean dos fondos de convergencia autonómica (el Fondo de cooperación y el Fondo de competitividad) dotados con recursos adicionales aportados por el Estado, en función del crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

El Fondo de cooperación tiene por objeto promover la convergencia entre las comunidades autónomas, en términos de renta per cápita, repartiendo el mismo entre las comunidades de menor renta que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que, en los tres últimos años, hayan tenido un PIB per cápita inferior al 90% de la media de comunidades autónomas de régimen común.
- b) Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la media de comunidades autónomas de régimen común.
- c) Que, en los tres últimos años, hayan tenido un crecimiento de población inferior al 90% de la media de comunidades autónomas de régimen común y una densidad de población inferior a la media de comunidades multiplicada por 1,25.

El Fondo de Competitividad se distribuye entre las comunidades autónomas que tengan una financiación por habitante ajustado por debajo de la media (o de los ingresos tributarios totales por habitante ajustados) antes de la aplicación de este Fondo.

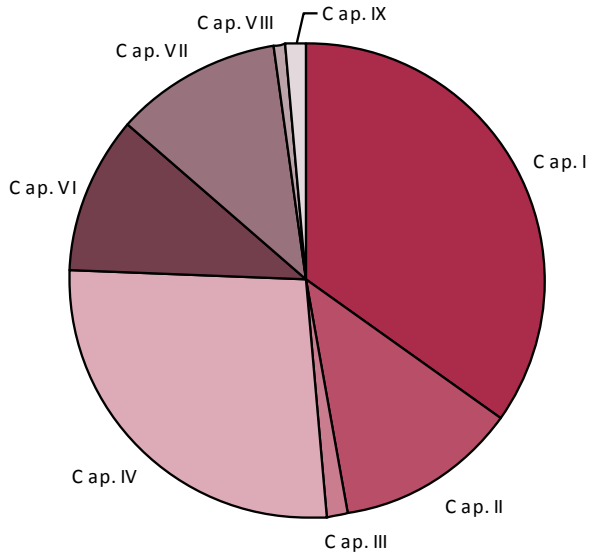
El modelo de financiación autonómica, a partir de los ingresos de una cesta de tributos asociados a la financiación autonómica y de diferentes aportaciones o transferencias del Estado, establece una serie de mecanismos (los diferentes fondos que forman el sistema) que acaban reordenando estos ingresos iniciales para dotar a cada comunidad de los recursos finales que les permiten financiar las competencias que tienen transferidas.

Estos mecanismos de reordenación se estructuran de tal manera que el sistema asegura a cada comunidad una financiación mínima, que representa un porcentaje común a todas ellas de la valoración que el sistema hace de necesidades totales de gasto de cada comunidad o, lo que es lo mismo, nivela totalmente la financiación de las competencias transferidas consideradas esenciales (educación, sanidad y servicios sociales), mientras que la financiación del resto de competencias transferidas, las competencias no esenciales y las específicas de cada comunidad, depende de la capacidad tributaria de cada comunidad, así como del uso que haga de su capacidad normativa y de su eficiencia en la gestión tributaria.

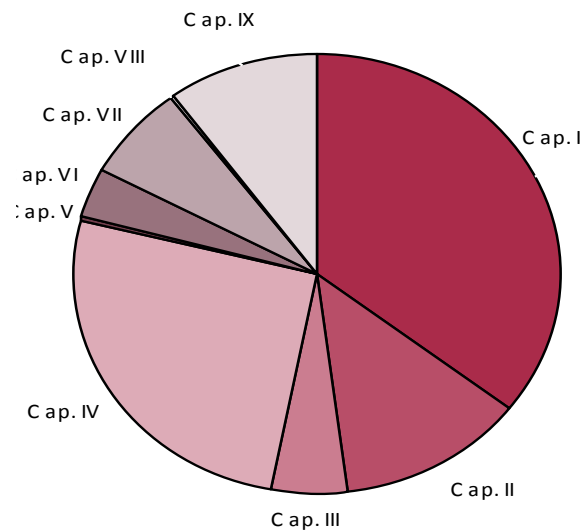


**Distribución de Gastos de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

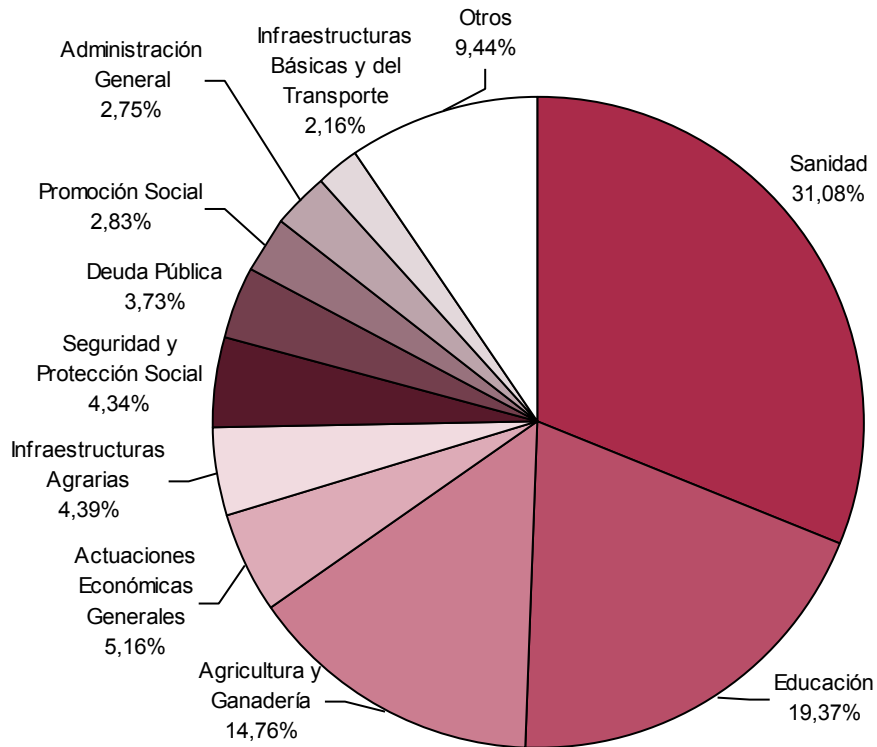
Distribución porcentual de gastos por capítulos. Ejercicio 2008.



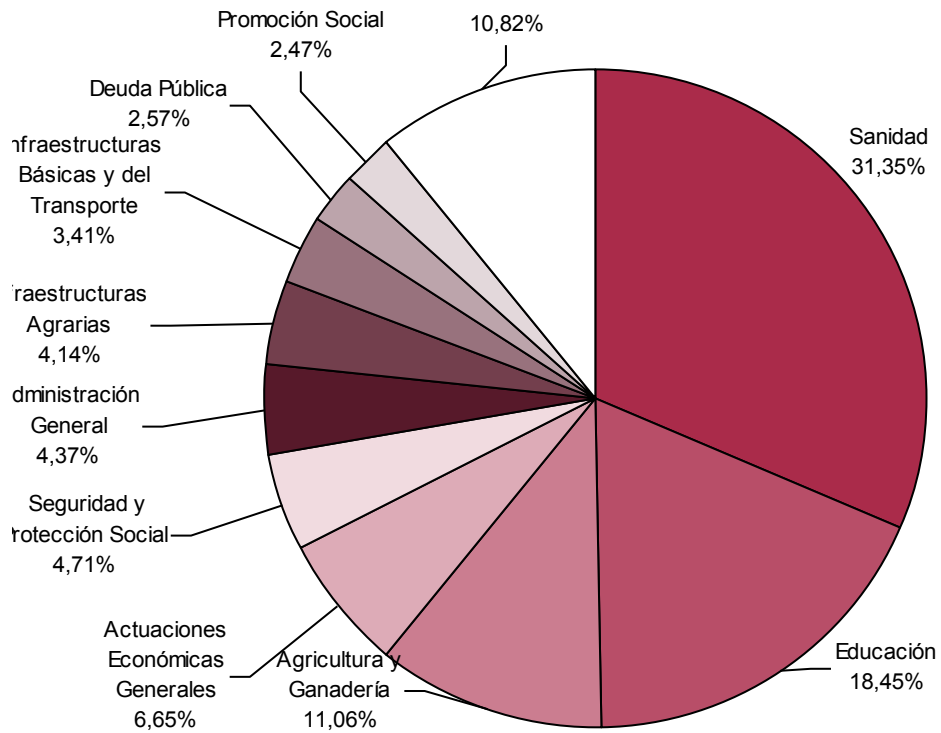
Distribución porcentual de gastos por capítulos. Ejercicio 2013.



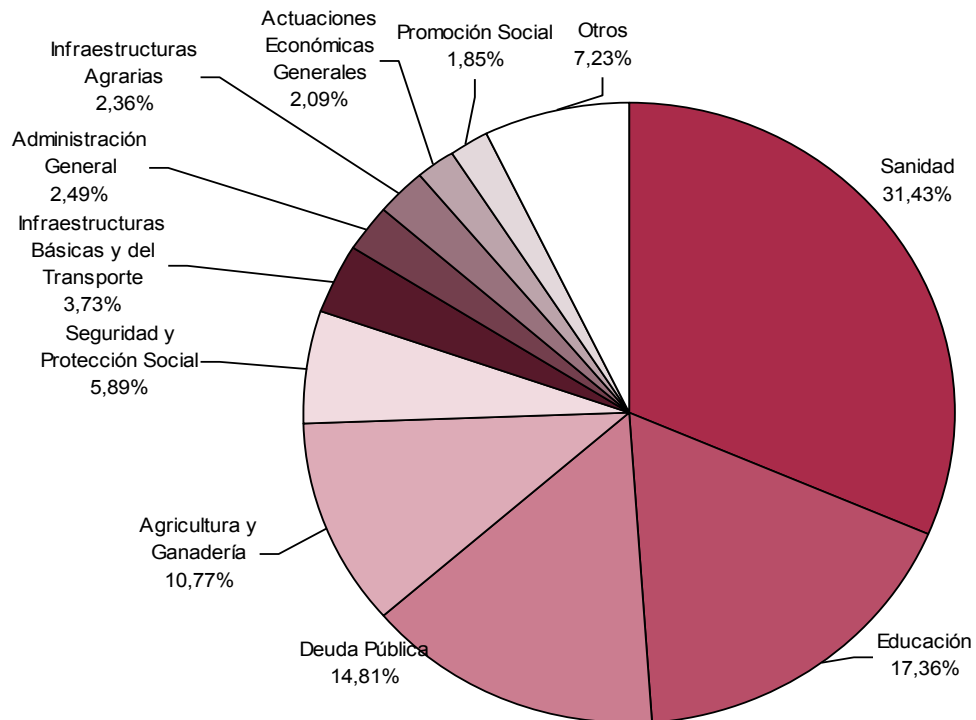
Fuente: Departamento de Hacienda y Administración Pública. Gobierno de Aragón.



2003



**2008**



**2013**

***Evolución de las inversiones reales en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.***

<b>Año</b>	<b>Millones euros</b>	<b>% s/Gastos</b>
2003	325,87	8,81
2004	307,86	7,87
2005	376,29	8,91
2006	514,44	10,71
2007	589,04	11,41
2008	596,68	10,72
2009	502,64	8,61
2010	450,56	7,88
2011	302,75	5,72
2012	191,70	3,60
2013	180,82	3,54

Fuente: Departamento de Hacienda y Administración Pública.

**7.2.3. Cohesión social.**

Junto a un desarrollo económico equilibrado y viable y un medio ambiente en condiciones óptimas, la mejora de la cohesión social es el tercer pilar del desarrollo sostenible de un territorio. La cohesión social es un concepto complejo y de múltiples facetas cuyo origen aparece relacionado con las políticas sociales desarrolladas en Europa a partir de la segunda mitad del siglo XX, en relación con la consecución de la denominada sociedad del bienestar.

Esta conexión de la cohesión social y las políticas públicas de prestaciones a la población, y la búsqueda de la igualdad de oportunidades, ha tomado más recientemente otra dimensión, en relación con la competitividad de los territorios. En efecto, una sociedad cohesionada es más justa, es capaz de generar mayores tasas de capital social, de establecer mecanismos y redes de confianza entre el conjunto de agentes sociales que operan en el territorio y gestionar con mayor efectividad los procesos de crisis económicas y sociales.

Por ello, los expertos en estrategia territorial consideran que los territorios que poseen la tolerancia y la apertura necesarias para facilitar la integración de los colectivos humanos más desfavorecidos, poseen un activo muy importante, en cuanto a su capacidad para la atracción del capital humano necesario para desarrollar todas sus potencialidades, dentro de un marco de competencia global.

Pero, además, el fomento de la cohesión social y territorial supone la activación de un yacimiento de empleo muy importante y muy vinculado al territorio: El crecimiento de puestos de trabajo en asistencia social, atención a los mayores, integración de los discapacitados, etc., que, probablemente, va a suponer una proporción muy significativa del empleo que se va a crear en los próximos años. Por lo tanto, es un objetivo prioritario el fomento de los mecanismos que permitan incrementar las empresas relacionadas con la denominada Economía social.

En el seno de la Unión Europea se entiende la cohesión social como la capacidad de una sociedad para garantizar el bienestar de todos sus miembros, reducir las disparidades todo lo posible y evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes a través de medios democráticos.

Esta concepción de la cohesión social no sólo alude a la intervención directa sobre los síntomas de la pobreza y la exclusión sino que, además, hace hincapié en la necesidad de creación de la solidaridad y la prevención de la exclusión. Además, este fenómeno así entendido contiene múltiples aspectos que se entrelazan y contribuyen a conformar una realidad multifuncional, en la que se integra la calidad de vida, la educación y la formación, el empleo y las condiciones de trabajo, la salud y el acceso a los servicios sociales, la igualdad de oportunidades, el acceso y conocimiento de las TIC e integración social y cultural de todos los grupos de población.

### ***Componente territorial de la cohesión social.***

Las personas viven en un territorio, que es el lugar donde se concreta esta realidad multidimensional. Por lo tanto, es necesario introducir la dimensión territorial en el análisis de la cohesión social, desde el punto de vista de la eliminación de las desigualdades socioeconómicas entre las diferentes zonas del territorio provocadas por procesos de carácter natural, histórico, social o económico. Se trata de que las personas de cualquier lugar o municipio puedan mejorar su calidad de vida y tener igualdad de oportunidades para satisfacer sus expectativas razonables en materia personal, laboral y social. Ello no implica que las condiciones de cada zona deban ser idénticas, ya que cada una tiene unas funciones y peculiaridades, sino que el tratamiento del territorio tiene que ser equitativo, no igualitario.

El Tratado de Lisboa consagra el concepto de cohesión económica y social como un elemento director de las políticas de la Unión Europea, pero, además, introduce el de la cohesión territorial, como *la posibilidad de que todos los ciudadanos europeos accedan a los servicios básicos en igualdad de condiciones, independientemente del lugar en el que residan.*

### ***Crecimiento demográfico y dualidad territorial.***

La estructura de población de Aragón muestra una pirámide romboidal, propia de poblaciones envejecidas que mantienen un elevado volumen de población en los segmentos centrales y un estrechamiento de su base, consecuencia de una baja tasa de natalidad.

En la dinámica de población aragonesa destaca, por un lado, el incremento de las cohortes intermedias, debido a la llegada de inmigrantes en edades activas, y por otro, la menor incorporación de efectivos (cohorte 70-74 años) al segmento de mayores de 65 años.

El análisis comparado de los indicadores de estructura, por edad, entre Aragón y España refleja un mayor peso relativo de la población de más de 65 años y de los mayores de 80 en Aragón: Los mayores de 65 años son en Aragón el 20% (268.809 personas) frente al 17,2% de España, mientras que los mayores de 80 años son en Aragón el 7% (91.085 personas) frente al 5% en España<sup>1</sup>.

Por ello, el envejecimiento de la población es una de las características más relevantes de la realidad socio-demográfica aragonesa, que tiene como consecuencia el aumento de la demanda de servicios para personas mayores, requiriendo servicios especializados y una mayor intensidad de los mismos.

Por el contrario, en el otro extremo de la pirámide, el peso relativo del grupo de edad entre cero y quince años es menor en Aragón (14,6%) que en el conjunto de España (15,8%).

La edad media de los aragoneses se sitúa en 43,3 años en 2011, frente a los 41,4 de media en España, mien-

(1) Fuente: INE e IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2011

(2) Fuente: INE e IAEST. Padrón municipal de habitantes. 2011

tras que la esperanza de vida al nacer se eleva a los 82,2 años en Aragón, frente a los 82 años en el conjunto de España<sup>2</sup>.

Los datos retrospectivos revelan un progresivo envejecimiento de la población. Las cifras de la última década indican un aumento de la edad media de la población aragonesa, a pesar de la llegada de población inmigrante joven, que no ha podido compensar el mayor número de personas en las cohortes de más edad, por la prolongación y mejora de la esperanza de vida.

Respecto a la composición por género, la estructura de población refleja un equilibrio entre ambos sexos hasta los 60 años, a partir de los cuales se produce un punto de inflexión y el peso poblacional de las mujeres es superior al de los hombres, compensando la mayor probabilidad de nacer hombre y la llegada a Aragón de población inmigrante masculina, en mayor volumen que la femenina, en las cohortes más jóvenes.

### ***Inmigración en la primera década del siglo XXI.***

La población de origen extranjero en Aragón (173.111) supone el 12,8% del total, según el padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2012, siendo la provincia de Zaragoza donde adquiere su mayor peso (127.473) mientras que en Huesca viven 27.840 y en Teruel 17.798.

Esta presencia poblacional se ha notado en los últimos años, con un crecimiento entre 2000 y 2012 del 1.436,5% (en el año 2000 tan solo había 12.051 extranjeros) y, a juzgar por las previsiones de la Unión Europea, Aragón seguirá siendo un territorio de inmigración internacional de carácter laboral y, en mucha menor medida, residencial y de jubilados europeos, que buscan cada vez más localizaciones interiores alternativas al litoral.

A escala comarcal, la población inmigrante tiende a concentrarse en la D.C. de Zaragoza (55,3% del total) y se localiza, por orden de importancia, en Hoya de Huesca (4,1%), Comunidad de Calatayud (4,1%), Valdejalón (3,7%), Comunidad de Teruel (2,9%), Bajo Aragón (2,5%), Bajo Cinca (2,4%), Cinco Villas (2,3%), Cinca Medio (1,9%), Ribera Alta del Ebro (1,8%), Bajo Aragón-Caspe (1,6%), Somontano de Barbastro (1,4%), La Litera (1,4%), Alto Gállego (1,4%), Campo de Cariñena (1,3%), Campo de Borja (1,3%), La Ribagorza (1,1%), Jiloca (1,1%), Los Monegros (1,1%) ... hasta Campo de Belchite (0,2%).

El perfil mayoritario de la población inmigrante que llega a Aragón, se corresponde con el de un hombre joven de entre 30 y 40 años de edad. Las nacionalidades que tienen una mayor presencia en Aragón son la rumana (67.860), marroquí (18.696), ecuatoriana (7.617), colombiana (6.232) y búlgara (6.230).

Durante la época de crecimiento, la población inmigrante ha supuesto un motor económico y, en estos momentos, tiene un alto nivel de arraigo, por lo que es necesario seguir trabajando en políticas de acogida, convivencia e integración que prevengan actitudes de xenofobia o racismo.

### ***Lucha contra la pobreza***

Otro de los indicadores de cohesión social es la tasa de pobreza, o umbral de pobreza. El INE fija el umbral de pobreza dependiendo de la distribución de los ingresos por unidad de consumo de las personas. Se fija este umbral en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. La tasa de riesgo de pobreza es el porcentaje de personas que está por debajo del umbral de pobreza.

En los resultados que se presentan se ha utilizado el umbral para el conjunto nacional. El valor del umbral de pobreza, expresado como ingreso equivalente de la persona, se establece en euros. Esto quiere decir

que una persona con unos ingresos anuales por unidad de consumo inferiores a este umbral se considera que está en riesgo de pobreza. El valor del umbral de pobreza, expresado como ingreso total del hogar, depende del tamaño del hogar y de las edades de sus miembros, es decir, del número de unidades de consumo.

Esta tasa se situó en el 21,1% para el conjunto nacional en 2012, según el INE. Aragón, por su parte, muestra una tasa dos puntos por debajo de la media. No obstante, la lucha contra la pobreza es una de las políticas prioritarias hasta, por lo menos, bajar del 10% en los próximos años.

Aunque la tasa de riesgo de pobreza en Aragón muestra valores más favorables que en el conjunto de España, la destrucción de empleo está afectando a numerosos hogares que ven cómo uno o varios de sus miembros se encuentran en desempleo.

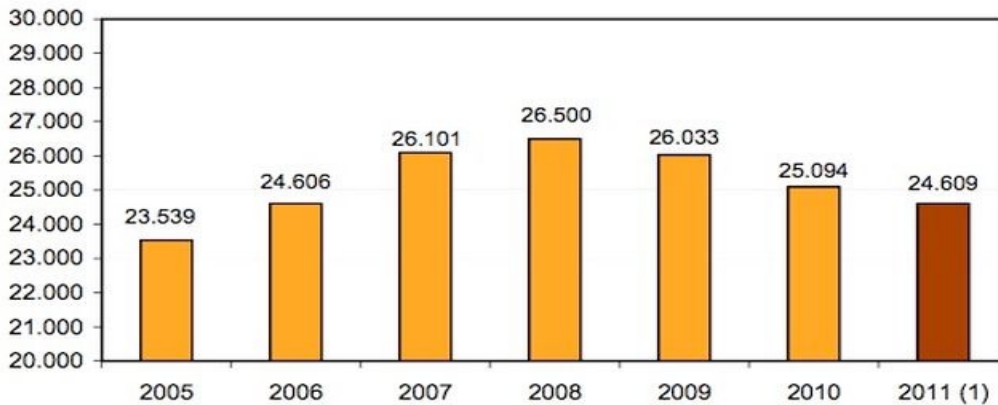
Algunos datos que reflejan el aumento de la pobreza en España son los siguientes:

La situación de los hogares más desfavorecidos se agrava: el porcentaje de hogares españoles que llega a fin de mes con "muchísima dificultad" alcanza el 12,7 %, frente al 9,8 % de 2011.

Los ingresos medios anuales de los hogares españoles alcanzaron los 24.609 euros en 2011, con una disminución del 1,9%, respecto al año anterior. Si se divide por el número de personas, el ingreso medio de una persona que vive en España es de 9.321 euros, un 1,31% más bajo que en 2011.

### **Evolución de los ingresos medios por hogar**

Euros



(1) Datos provisionales

Fuente. INE. Encuesta de condiciones de vida 2012.

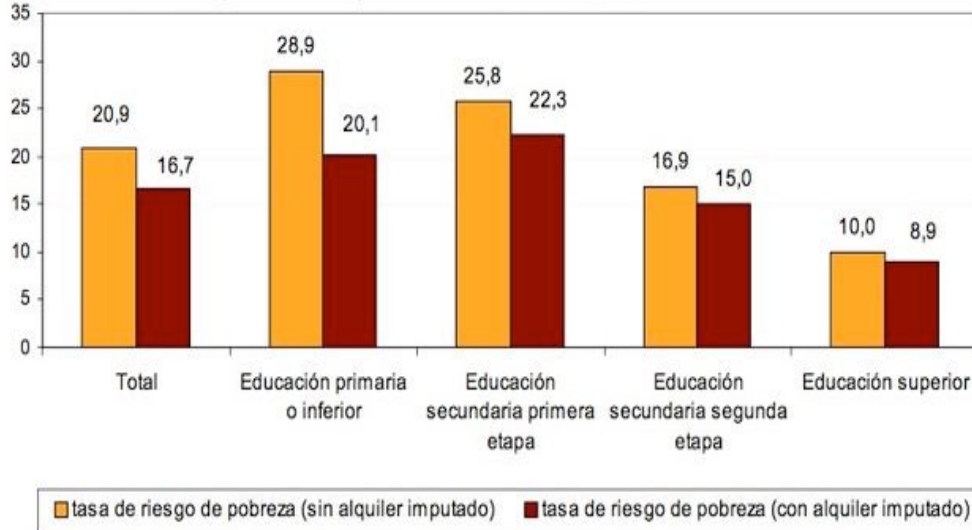
La tasa de pobreza disminuye entre los mayores de 65 años: ha pasado del 21,7% en 2010 al 16,9% en 2012. Influye su inmunidad a los vaivenes inmobiliarios, pues la mayoría ya tiene vivienda en propiedad y pagada, según el INE.

La tasa de pobreza aumenta entre las personas en edad de trabajar, entre 16 y 64 años, pasando del 19,4% en 2010 al 21,0% en 2012.

Uno de cada cuatro menores de 16 años se sitúa por debajo del umbral de pobreza.

La pobreza está relacionada con el nivel de formación: el 28,9% de la población que ha alcanzado un nivel educativo equivalente a la educación primaria o inferior, está en riesgo de pobreza. Cuando el grado alcanzado es la educación superior, dicha tasa se sitúa en el 10,0%.

**Tasa de riesgo de pobreza por nivel de formación alcanzado (personas de 16 y más años). Año 2011. Porcentajes**



Fuente. INE. Encuesta de condiciones de vida año 2012.

La tasa de pobreza entre los inmigrantes no comunitarios en España es del 43,5%. Si solo se analizase a los españoles, la tasa sería del 19%, solo dos puntos menos que la común.

El 44,5% de los hogares no se puede permitir ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año. Este porcentaje es 5,6 puntos mayor que el registrado en 2011.

El 40,0% de los hogares no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, frente al 35,9% del año 2011.

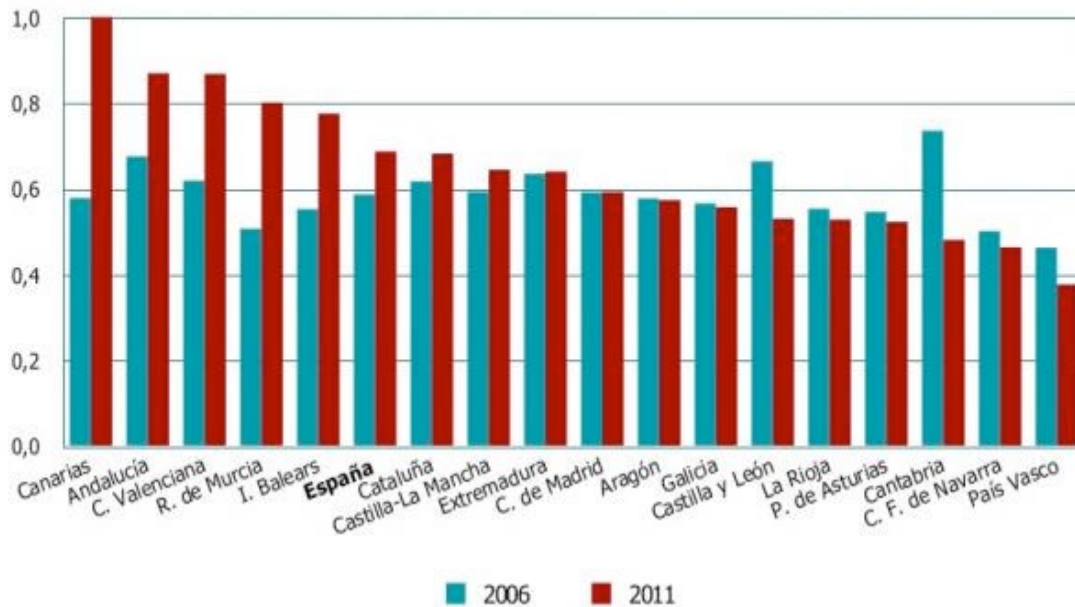
El 7,4% de los hogares tiene retrasos en los pagos a la hora de abonar gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad,...). Este porcentaje es 1,2 puntos superior al del año anterior.

**Desigualdad entre Comunidades Autónomas.**

Según los informes Desarrollo humano y pobreza en España y sus comunidades autónomas, elaborados por la Fundación Bancaja y el IVIE, la pobreza en Aragón ha aumentado, desde 2008, un 13%, más que la media española, que se sitúa en un incremento de la pobreza del 8%. Las tres comunidades en las que ha aumentado la pobreza más que en Aragón son Canarias (21%), Comunidad Valenciana (18%) y Andalucía (16%).



**Índice de pobreza económica. Valores normalizados. Comunidades autónomas. 2006 y 2011**



Fuente. La pobreza en España y sus comunidades autónomas. 2006-2011. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, 2012.

A partir de 2007 han aumentado las diferencias entre comunidades autónomas en el nivel de pobreza y desigualdad, que ha llegado casi a duplicarse.

Al mismo tiempo, ha disminuido el desarrollo humano, que ha descendido de forma significativa. En España ha sido un 4,4% menor, siendo en Aragón 4,5 puntos por debajo del que debiera. Aragón se situaba en el sexto puesto de desarrollo humano en 1980, bajando al séptimo puesto en 1990 y manteniéndolo en 2000, mientras que en 2012 se ha elevado hasta el quinto puesto.

El bienestar material se ha visto afectado duramente, con un descenso del 13,7% para el conjunto de España (14,2% en Aragón), oscilando entre el 20,4% de Andalucía y el 8,4% de Cataluña.

**Prioridad de las políticas de empleo.**

Según la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2012, la población de 16 y más años se reduce en 87.300 personas en el cuarto trimestre de 2012, de los cuales 73.700 son extranjeros. En el grupo de 16-64 años la disminución es de 116.800 personas, respecto del trimestre anterior. El número de hogares baja en 65.800.

El número de activos disminuye en 176.000 personas, principalmente entre los jóvenes menores de 25 años. La tasa de actividad desciende hasta el 59,80%.

La ocupación baja en 363.300 personas en el cuarto trimestre de 2012, hasta un total de 16.957.100. La tasa de variación trimestral del empleo es del -2,10%. La ocupación disminuye en 74.500 personas en el empleo

público y en 288.700 en el empleo privado.

El número de trabajadores independientes o empresarios sin asalariados aumenta en 14.800, pero el total de trabajadores por cuenta propia desciende en 55.400 este trimestre. El total de asalariados con contrato indefinido baja en 91.100 y el de asalariados con contrato temporal lo hace en 216.600.

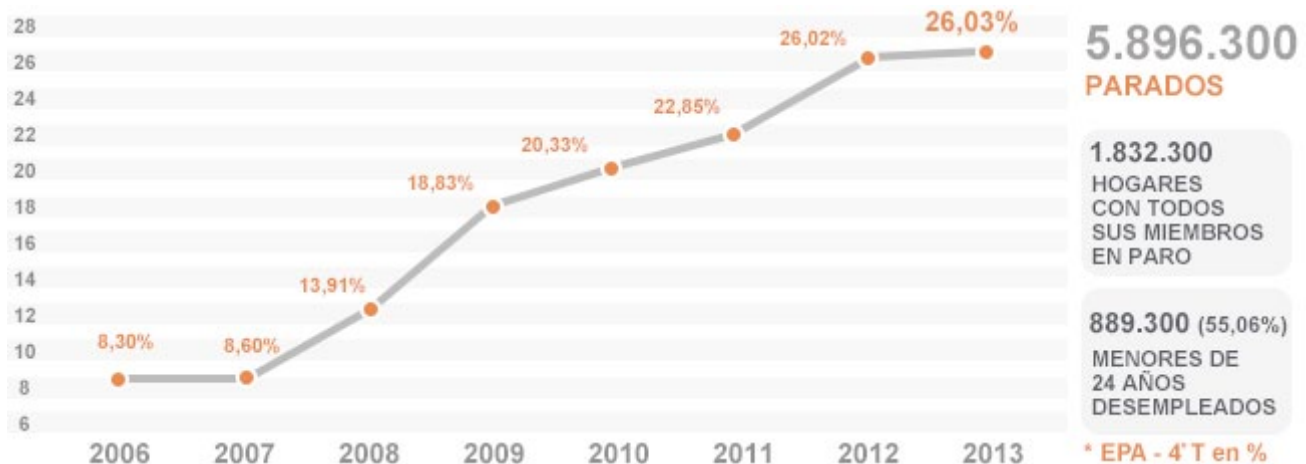
La ocupación aumenta en 63.700 personas en la Agricultura. Baja en 305.600 en los Servicios, en 62.900 en la Construcción y en 58.500 en la Industria.

Las comunidades autónomas en las que más desciende la ocupación son Comunidad de Madrid (74.200 ocupados menos), Cataluña (73.100) y Baleares (57.800).

Baleares es la única comunidad cuya tasa de variación interanual de la ocupación es positiva (3,23%). Aragón (-0,90%), Canarias (-1,87%) y Comunidad de Madrid (-2,24%) tienen las tasas negativas interanuales menos desfavorables. En Castilla-La Mancha (-8,92%), País Vasco (-7,12%), Cataluña (-6,50%) y Andalucía (-6,17) se dan los mayores descensos del empleo medido en términos de tasa interanual.

### **Desempleo y tasa de paro.**

Según la Encuesta de Población Activa (EPA) del cuarto trimestre de 2013, publicada por el Instituto Nacional de Estadística el 23 de enero de 2014, el paro en España asciende a 5.896.300 personas, lo que representa el 26,03% de la población activa, que asciende a 22.654.500, por lo que el número de ocupados asciende a 16.758.200.



Fuente: INE. EPA 4/T/2013. Enero 2014.

El paro en Aragón asciende a 130.300 personas, lo que representa el 20,57% de la población activa, que asciende a 633.400, por lo que el número de ocupados asciende a 503.100 personas.

En términos anuales, la población activa en España se ha reducido en 267.900 personas, que confirma la tendencia general a la baja observada desde 2008.

La tasa de actividad se reduce hasta el 59,43% en España (58,03% en Aragón), la más baja desde el primer trimestre de 2008, subiendo la femenina hasta el 53,31% en España (51,92% en Aragón) y bajando la de los hombres hasta el 65,90% en España (64,37% en Aragón)

El número de hogares en diciembre de 2013 es de 17.404.200. El número de hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro se sitúa en 1.832.300. El número de hogares en los que todos sus miembros activos están ocupados asciende a 8.260.300. En comparativa anual, los hogares con todos sus activos en paro prácticamente no varían (1.400 menos), mientras que los que tienen a todos sus activos ocupados disminuyen en 74.000.

	Ocupados (miles)	Parados (miles)	Tasa de actividad	Tasa de paro
Aragón	503,1	130,3	58,03	20,57
Huesca	78,3	19,3	53,33	19,77
Teruel	50,6	12,5	54,53	19,83
Zaragoza	374,2	98,5	59,63	20,83

Fuente: EPA 4-T-2013 INE

Las comarcas con mayor paro registrado en Diciembre de 2013 son:

La D.C. de Zaragoza, con 67.178 parados; 49,6% hombres y 50,4% mujeres; el 50,1% entre 25 y 44 años; el 40,4% supera esta edad y el 9,5% son menores de 25 años. El 64,4% procede del sector Servicios, el 12,2% de Construcción, el 12,8% de Industria; el 2,8% de Agricultura y el 7,8% no ha trabajado anteriormente. El 18,1% de los parados es de origen extranjero.

La Hoya de Huesca, con 5.051 parados; 50,5% hombres y 49,5% mujeres; el 54,3% entre 25 y 44 años; el 35,9% supera esta edad y el 9,8% son menores de 25. El 64,6% procede del sector Servicios, el 14,9% de Construcción, el 8,8% de Industria; el 4,8% de Agricultura y el 6,9% no ha trabajado anteriormente. El 13,9% de los parados es de origen extranjero.

Comunidad de Teruel, con 3.606 parados; 49,0% hombres y 51,0% mujeres; el 52,6% entre 25 y 44 años; el 34,4% supera esta edad y el 13,0% son menores de 25. El 63,0% procede del sector Servicios, el 15,0% de Construcción, el 12,9% de Industria; el 2,7% de Agricultura y el 6,4% los que no han trabajado anteriormente. El 18,1% de los parados es de origen extranjero.

### ***Problemática social diferenciada.***

La realidad social aragonesa en el territorio muestra una dualidad. El espacio metropolitano de Zaragoza se caracteriza por una elevada densidad de población, población relativamente joven y alta concentración de inmigrantes, un crecimiento importante de la renta en los últimos años y un paro elevado en construcción y servicios, así como entre la población femenina.

Las zonas urbanas intermedias presentan unas densidades medias de población, población relativamente joven con inmigrantes no europeos, menor crecimiento de la renta y un paro elevado en la industria, entre los adultos mayores y las mujeres.

Por último, el sistema rural tiene baja densidad de población, población envejecida y menor presencia de la inmigración, poco crecimiento de la renta per cápita y predominancia del sector agrícola y cierta presencia manufacturera y de turismo rural.

### **7.3. Tendencias y retos.**

#### **7.3.1. Compatibilidad ambiental.**

##### ***Estrategia Aragonesa ante el Cambio Climático y Energías Limpias.***

El cambio climático es un fenómeno global, transfronterizo, y como tal hay que abordarlo. La Unión Europea ha adoptado un compromiso unilateral, más allá del Protocolo de Kioto, de reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20% para el año 2020, ampliable hasta el 30% si se alcanzara un acuerdo global para la mitigación de estas emisiones.

España, gracias al mayor peso de las energías renovables, está mejorando las cifras haciendo más alcanzables los compromisos de cumplimiento del Protocolo de Kioto. Este compromiso tiene que incluir, además, el uso de los sumideros de carbono y la adquisición de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> a partir de los previstos mecanismos de flexibilidad.

El problema más grave de las emisiones está en los denominados sectores difusos, que son los no regulados por la Directiva del mercado de emisiones. Sectores como el transporte, residencial, comercial, residuos, agrícola, etc., están aumentando sus emisiones por encima de las cifras medias y su control puede ser muy complejo a no ser que se generalicen nuevas tecnologías en el sector del transporte.

Aragón, al igual que la Administración General del Estado y el resto de comunidades autónomas, está desarrollando su Estrategia Aragonesa ante el Cambio Climático y Energías Limpias, para el cumplimiento del Protocolo de Kioto. La Estrategia plantea el objetivo de que el valor promedio anual de las emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2008-2012 no supere las 22.121,39 ktCO<sub>2</sub> equivalente en Aragón, similar a los objetivos nacionales.

Una vez alcanzada esta cifra, lo aconsejable sería mantenerla, armonizando, a medio plazo, el crecimiento de población con el de las emisiones para, a largo plazo, conseguir que este incremento se sitúe por debajo del crecimiento de población, con lo que se produciría lo que los expertos estiman como desacople relativo entre las dos variables, constituyendo un evidente signo de sostenibilidad.

##### ***Objetivo nacional 3 de la Estrategia Europa 2020: Cambio climático y sostenibilidad energética. (Programa Nacional de Reformas de España 2013)***

El objetivo de reducción de emisiones de GEI se traduce, por un lado en la necesidad de reducir las emisiones en los sectores difusos (no incluidos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, RCDE) en un 10% en 2020 respecto a 2005, responsabilidad del Gobierno, y, por otro lado, en las reducciones de las emisiones de las empresas que están bajo el ámbito de aplicación del comercio de derechos de emisiones que ha sido armonizado a nivel europeo.

Las emisiones sujetas al RCDE se han reducido en torno a un 29% desde 2005, año en que comenzó la aplicación de este régimen y se engloban en un objetivo común europeo, de acuerdo a la aplicación de la 3ª fase del régimen de comercio de derechos de emisión.

Las actuaciones en el ámbito de los sectores difusos se están planificando en el marco de la Hoja de Ruta para el horizonte 2020, si bien existen iniciativas que ya se han puesto en marcha: el Programa Proyectos Clima, que está contribuyendo a la adquisición de reducciones verificadas de emisiones de CO<sub>2</sub> equivalente que resulten del desarrollo de proyectos en España y, por otro lado, el PIMA Aire, que contribuirá a la reducción de emisiones contaminantes a partir de la renovación del parque de vehículos comerciales.

Adicionalmente, España está trabajando en nuevas medidas transversales que tendrán un claro impacto positivo en la reducción de emisiones en los sectores difusos: la articulación de una nueva fiscalidad medioambiental, el desarrollo de una iniciativa legislativa para impulsar el cálculo de la huella de carbono o el Plan Estatal Marco de Residuos.

En 2012 el CDTI ha destinado más de 1.400 millones de euros a 1.086 proyectos empresariales de I+D+i, movilizandando cerca de 919 millones de euros de inversión privada, que ha supuesto la creación de 8.750 empleos.

En la transición hacia una economía baja en carbono, las energías renovables tienen un papel clave. La participación en España de este tipo de energías en el consumo final se sitúa en el 16,05%, quedando patente la tendencia ascendente (en 2005 las energías renovables representaban un 8,41% de la energía final).

En tercer lugar, la mejora de la eficiencia energética queda reflejada en la evolución de la intensidad energética que ha mejorado significativamente desde 2005, con tasas anuales de reducción cercanas al 3% (un 18,5% acumulado). A la mejora de la eficiencia energética están contribuyendo varias medidas:

- La creación de nuevos impuestos (impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía núcleo-eléctrica y el impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos en instalaciones centralizadas), así como la modificación de los tipos impositivos del gas natural y del carbón que garantizarán una mejor gestión de los recursos naturales, incidiendo, por tanto, en la mejora de la eficiencia energética.
- La mejora de la eficiencia energética en los edificios a partir de la certificación de eficiencia energética.
- Las ayudas directas a la adquisición de vehículos de alta eficiencia energética, apoyados en nuevas tecnologías (vehículo eléctrico, GLP y GN)

### ***Cambio de modelo económico hacia una economía de bajo carbono.***

Las exigencias del reto del cambio climático exigen que modelo económico actual vire hacia un modelo económico bajo en carbono y menos dependiente de los combustibles fósiles. La industria aragonesa está respondiendo a este nuevo escenario, y es en los sectores difusos donde se encuentran las claves de la evolución de las emisiones de estos gases de efecto invernadero.

La adecuada combinación entre acciones directas y medidas preventivas, junto con una investigación continuada de los procesos y efectos del cambio climático, garantizarán un conocimiento propio y adaptado a la realidad territorial de Aragón.

Un sector importante para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es el tratamiento de los residuos y su adecuada gestión. Las propuestas en esta materia deben ir hacia la reducción de los mismos y hacia la implantación de unos sistemas de valorización energética que permitan la disminución del consumo de combustibles fósiles.

### ***Nuevo paradigma energético.***

Las actuales tendencias económicas van a introducir modificaciones en la lucha contra el cambio climático, dando lugar no sólo a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, sino a la emergencia de un nuevo planteamiento global acerca de la necesidad de producir con energías, materias primas y tecno-

logías más limpias.

Se plantea una nueva fase de modelo territorial post-crisis, caracterizado por unos usos más intensivos del suelo, con mayor proximidad residencia-trabajo, por la introducción de nuevas tecnologías en la automoción y con una gran proporción de fuentes de energía de origen renovable.

El sector energético en Aragón representa un 5% del PIB aragonés y emplea a casi 1.500 personas, a través de 431 empresas.

El nuevo Plan Energético de Aragón 2013-2020 apuesta por las energías renovables, sobre todo la eólica, y busca disminuir la dependencia energética de las importaciones. Para cumplir sus objetivos, prevé unas inversiones de 12.008 millones de euros, la mayor parte del sector privado, aunque se contemplan ayudas públicas de 186 millones de euros. Además, se estima un impacto en el empleo, para todo el periodo, de 23.537 personas en la fase de construcción y de 2.500 en la fase de explotación de las infraestructuras e instalaciones de generación durante los años posteriores.

El plan prevé que todo el territorio aragonés disponga de gas o electricidad en condiciones para que ninguna actividad económica se vea frenada, producir más energía con recursos propios para disminuir la dependencia de Aragón, con respecto a las energías que importa, ser más eficientes y ahorrar energía y apostar por los grupos de investigación, para reducir la dependencia tecnológica.

Actualmente, el carbón y el gas tienen más peso en la generación de la energía, pero el objetivo es que, en 2020, se genere a través de las energías renovables, con lo que se pasará de los 7.185 megavatios actuales (3.539,37 renovables y 3.645,6 no renovables) a 12.882 (8.840 renovables y 4.042 no renovables). En este sentido, toda la energía eléctrica que consume Aragón será producida con recursos renovables del territorio.

Los mayores crecimientos se esperan en energía eólica, que pasaría de los 1.800 megavatios de potencia instalada actuales, más otros 1.200 en tramitación, a los 5.000 megavatios en 2020.

En el futuro habrá parques eólicos instalados en Aragón que no necesitarán ayudas públicas porque hay recursos y serán suficientemente rentables, gracias a los avances tecnológicos que abaratarán, además, su coste. No obstante, el plan también contempla incrementos en energía hidráulica, solar fotovoltaica y en biomasa.

La última estadística revela que, en 2011, la energía final consumida en Aragón fue de 3,6 toneladas equivalentes de petróleo y el plan pretende incrementarlas, para 2020, en 4,2 toneladas, aumentando la importancia de las renovables y disminuyendo la de productos petrolíferos.

Respecto a la generación de energía, Aragón pasaría de los 18 millones de megavatios/hora en 2011 a los 35 millones en 2020, con un incremento del 11% de su capacidad exportadora, que actualmente es del 41%.

Se presta, además, atención a la I+D en materia energética y al desarrollo de infraestructuras, con nuevas líneas y ampliaciones de subestaciones que garanticen un suministro seguro y de calidad.

### ***Uso residencial, comercial e institucional más eficiente.***

Sus emisiones directas de GEI representan en Aragón un 5,3%, porcentaje inferior a la media nacional de 6,2%. La edificación, en todo su ciclo de vida, supone entre el 33 y el 42% del consumo de energía primaria. Los aspectos energéticos del Código Técnico de la Edificación y la certificación de eficiencia energética de edificios son la base sobre la que mejorar la eficiencia y reducir el consumo energético, que puede llegar



hasta el 40% en la vivienda nueva y el 30% en la rehabilitada, si se adoptan criterios bioclimáticos. La ciudad difusa es menos eficiente energéticamente y mayor emisora de GEI que la ciudad compacta.

### ***Producción industrial con menos emisiones de CO<sub>2</sub>***

Las emisiones debidas al sector industrial en Aragón representan un 17,50% del total. De ellas, el 74% corresponden al sector regulado y el 26% restante resultan de emisiones industriales no sometidas a regulación por el Protocolo de Kioto.

Destacan por sus emisiones, industrias como la papelera, del cemento y de la cal; el 50% de las emisiones son debidas a procesos de cogeneración.

### ***Agricultura, ganadería, montes.***

Las emisiones del sector agroganadero en Aragón representan un 21% del total, un 60% de las cuales provienen de las emisiones de metano y óxido de nitrógeno de la ganadería (fermentación digestiva del ovino y vacuno, así como la gestión del estiércol del porcino) y el 40% restante de las emisiones de óxido de nitrógeno del abonado mineral y orgánico de suelos.

Las emisiones por incendios forestales son muy pequeñas, a efectos de inventario de emisiones. Por contra, el aumento anual de la biomasa arbolada asciende a 4,7 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente: la superficie forestal fija alrededor del 25% de las emisiones anuales producidas en Aragón.

### ***Tratamiento y eliminación de residuos.***

Las emisiones atribuidas al sector de tratamiento y eliminación de residuos en Aragón representan el 1,93% del total de emisiones, por debajo de la media nacional del sector, que es de 3,2%. Las emisiones de este sector, sin embargo, no han dejado de crecer. Esta categoría comprende las emisiones procedentes tanto de los desechos como del tratamiento y depuración de aguas residuales. El principal contaminante emitido es el metano, que representa el 91,7% del total de las emisiones del sector residuos y que se genera en la descomposición anaeróbica de la materia orgánica.

### ***Un modelo turístico más sostenible.***

El sector empresarial turístico de Aragón puede reducir las emisiones de sus instalaciones y equipamientos por funcionamiento, pero la mayor cantidad de emisiones se derivan del transporte, sobre todo por carretera, sin olvidar la presión que ejercen los desarrollos urbanísticos asociados al turismo, principalmente las residencias secundarias. Un escenario de cambio climático en Aragón puede afectar a la disponibilidad de agua, la cubierta de nieve y el incremento medio de la temperatura, pudiendo originar una mayor presión sobre los recursos hídricos, una prolongación de la estación estival o de temperaturas suaves, una modificación de la oferta de turismo de actividades acuáticas tipo rafting o barranquismo y una diversificación de la oferta de las estaciones de esquí.

#### ***7.3.2. Viabilidad económica***

La posición fiscal de España se ha deteriorado desde el año 2007. De un superávit del 1,9% del PIB en 2007



se ha llegado a un déficit del 11,1% en 2009, que apenas ha podido rebajarse al 10,6% registrado en 2012 (111.641 millones de euros, incluyendo el rescate bancario). Por tanto, el nivel de deuda pública también ha aumentado, desde un 39,6% en 2006 al 53,2% en 2009, para alcanzar el 87,8% en marzo de 2013, como consecuencia del deterioro del equilibrio fiscal y también a causa del apoyo gubernamental a la reestructuración del sistema financiero.

### **Capacidad de financiación del sector público.**

#### **Gastos Sector Público (% PIB)**

	2007	2011	Aumento Gastos
Alemania	43,5	45,3	1,8
Francia	52,6	56,0	3,4
Italia	47,6	49,9	2,3
España	39,2	45,2	6,0
Reino Unido	43,7	48,5	4,8
Área Euro (17 países)	46,0	49,5	3,5
Unión Europea (27 países)	45,6	49,1	3,5

#### **Ingresos Sector Público (% PIB)**

	2007	2011	Variación Ingresos
Alemania	43,7	44,5	0,8
Francia	49,9	50,8	0,9
Italia	46,0	46,1	0,1
España	41,1	35,7	-5,4
Reino Unido	40,9	40,7	-0,2
Área Euro (17 países)	45,3	45,4	0,1
Unión Europea (27 países)	44,7	44,7	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El objetivo de déficit público de España para 2013, fijado inicialmente por la UE, se situaba en el 4,5% del PIB (48.343 millones de euros) frente al 10,6% registrado en 2012 (111.641 millones, incluyendo el rescate bancario) pero, finalmente, las autoridades comunitarias han autorizado elevar el umbral de déficit al 6,5% bajo el argumento de no ahogar el crecimiento.

Las comunidades autónomas deberían cerrar 2013 con un déficit del 0,7% del PIB (7.440 millones) frente al 1,75% registrado en 2012 (18.436). Es decir, las comunidades autónomas deberían reducir el tamaño de su déficit en un 60% para cumplir con el actual objetivo. Sin embargo, al igual que el Gobierno español ha presionado a la UE para que permita a España un déficit del 6,5% del PIB en 2013, las CCAA han negociado con el Gobierno elevar su particular límite del 0,7% actual al 1,2% del PIB.

Por otra parte, el objetivo comprometido con la UE es que la Seguridad Social cierre el año 2013 en equilibrio presupuestario.

A pesar del elevado ritmo de apalancamiento público, España aún está por debajo de la media europea o

de países como Italia y Francia.

Desde que estalló la crisis internacional, en 2007, el endeudamiento del sector público se ha disparado en más de 50 puntos de PIB, a un ritmo de crecimiento próximo a los 100.000 millones al año.

Se trata del mayor nivel de deuda pública que registra España desde 1910, cuando alcanzó el 88,3% del PIB. Sin embargo, la clave no radica en si es mucho o poco sino en si es o no sostenible financieramente. Y la respuesta es no, según alerta el Banco de España. En su *Informe Anual 2012*, publicado en mayo de 2013, el Banco de España advierte de que España se acerca peligrosamente a su *límite fiscal*, nivel de deuda a partir del cual *una economía empezaría a encontrarse sujeta a dificultades para financiarse en los mercados a costes compatibles con sus fundamentales. Es decir, una vez superado dicho umbral de deuda, los inversores comenzarían a percibir riesgos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.*

De ahí que el Banco de España inste al Gobierno la adopción de medidas adicionales para tratar de frenar el crecimiento de la deuda con el objetivo de estabilizar o reducir su volumen a medio plazo, ya que, en caso contrario, se dificultaría la financiación del Estado.

En este sentido, *la estrategia de ajuste fiscal debe tener en cuenta no solo la evolución de la actividad económica, sino también los costes de retrasar excesivamente la consolidación en términos de riesgos para la credibilidad y su impacto sobre la confianza de los agentes.*

El problema es que España aún necesita una profunda reestructuración del sector público para poder estabilizar la deuda a niveles sostenibles. El Banco de España valora que el déficit público, sin contar las ayudas al sistema bancario, se haya reducido al 7% del PIB en 2012, pero destaca que los ajustes aplicados (subidas de impuestos y recortes de gastos, sobre todo, en inversión pública) se han traducido en *avances acotados*, manteniéndose una cifra de déficit todavía elevada. La reducción del déficit en 2012 ha supuesto una *mejora significativa en la credibilidad* de las finanzas públicas, pero *en un contexto como el actual, en el que se mantiene una fuerte sensibilidad de los agentes económicos y mercados financieros a los desarrollos fiscales y macroeconómicos de las distintas economías, adquiere gran relevancia afianzar las ganancias de credibilidad logradas.*

Y, en este sentido, el déficit fiscal del 7% del PIB alcanzado en 2012 (sin contar ayudas bancarias) sumado a la relajación de los objetivos de déficit en los próximos años, impedirá *quebrar la tendencia creciente de la ratio de deuda pública sobre el PIB en el futuro inmediato.*

La UE ha elevado el objetivo de déficit de España al 6,5% del PIB para 2013, situándolo en el 5,8% en 2014, el 4,2% en 2015 y el 2,8% en 2016.

Por ello, a pesar de las medidas adoptadas, *la magnitud del ajuste pendiente es todavía muy significativa* si se pretende reducir la deuda pública a niveles sostenibles, según el informe del Banco de España, por lo que aboga por revisar en *profundidad* el tamaño del sector público, aplicar nuevos recortes, reformar el sistema fiscal y sancionar a las comunidades autónomas que incumplan los límites de déficit establecidos, haciendo uso de los mecanismos que establece la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Y todo ello, debe acompañarse con *nuevas actuaciones* para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y flexibilizar aún más el mercado de trabajo.

### ***Aumento de la deuda pública.***

Las advertencias del Banco de España se sustentan sobre sus propias estimaciones de deuda pública. Según la simulación efectuada, si el Gobierno lograra reducir el déficit hasta los límites fijados por la UE (4,5%

del PIB en 2013 y 2,8% en 2014), no sería capaz de estabilizar la ratio de deuda pública sobre el PIB, pese a tratarse de un ajuste muy importante.

En efecto, la deuda pública escalaría hasta el 95% del PIB en 2014 aunque el déficit cayera al 2,8% para esa fecha. Según el Banco de España, *el ajuste fiscal requerido para estabilizar la ratio de deuda pública sobre el PIB... deberá tener una magnitud considerable, ya que se está desarrollando en un contexto macroeconómico particularmente adverso.*

El Gobierno prevé rebajar el déficit público al 5,8% en 2014 y estima que la deuda se sitúe en el 96,2% del PIB (99,8% para 2016). Hay que tener presente que, según las estimaciones de la Comisión Europea, España registrará el mayor aumento de deuda de toda la UE entre 2013 y 2016 (casi 15 puntos del PIB). El siguiente mayor aumento es el de Reino Unido (10 puntos).

Así pues, España está ya muy próxima a rebasar su *límite fiscal* y todo indica que la deuda pública seguirá creciendo a un ritmo elevado en los próximos años, agravando el riesgo de insostenibilidad financiera.

### **Más deuda pública, menos crecimiento.**

Diversos estudios demuestran que una deuda pública elevada (entre el 90% y el 100% del PIB) afecta negativamente al crecimiento potencial del país. Una vez superados estos límites, la deuda produce un *efecto negativo estadísticamente significativo en el crecimiento.*

A este respecto, el BCE advierte en su boletín mensual de marzo de 2013 de que... *esta evidencia refuerza la importancia de reducir la deuda pública para restablecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y, al mismo tiempo, respaldar las perspectivas de crecimiento económico a más largo plazo ... En el entorno económico actual es esencial aplicar estrategias ambiciosas de reducción de la deuda. Si, por el contrario, los Gobiernos optan por posponer el ajuste fiscal, las perspectivas de crecimiento se verán socavadas y se impondrá una carga adicional a la sostenibilidad de las finanzas públicas.*

Analizando la evolución de la deuda pública en otros países de la UE, catorce países (Grecia, Italia, Portugal, Irlanda, Bélgica, España, Francia, Reino Unido, Chipre, Alemania, Austria, Hungría, Malta y Holanda) tienen una ratio de deuda pública superior al 60% del PIB, incumpliendo así una de las normas europeas básicas. En el lado opuesto se sitúan Estonia, Bulgaria, Luxemburgo, Rumania, Suecia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia y Dinamarca.

Para 2017 se prevé que las cinco economías con mayores tasas de deuda pública sobre PIB serán Grecia (153%), Italia (121%), Portugal (115%), Irlanda (108%) y Chipre (106%). El lado opuesto lo ocuparán Estonia (8%), Bulgaria (11%), Suecia (24%), Luxemburgo (30%) y Rumania (31%).

España tiene por delante dos desafíos fiscales importantes. El más inmediato es lograr una consolidación fiscal rápida para fomentar la confianza de los inversores, a la vez que mitigar su impacto negativo sobre la actividad económica. El segundo es asegurar a largo plazo la sostenibilidad de la Hacienda pública, mediante la implementación de reformas para contener el crecimiento del gasto y una reforma del sistema impositivo, para no perjudicar la actividad económica.

La estabilidad presupuestaria es básica para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria.

Por ello, las comunidades autónomas deben cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria esti-

pulados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas.

La salvaguardia de la estabilidad presupuestaria es un instrumento indispensable para lograr este objetivo, tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender los compromisos adquiridos.

El proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda pública que permitió la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria europea, fue uno de los principales activos sobre los que se cimentó el largo período de crecimiento de la economía española hasta 2008. Sin embargo, ese año se inició una crisis económica de alcance mundial, especialmente severa en el ámbito europeo, cuyos efectos se vieron agravados en la economía española debido a la elevada tasa de desempleo, la más alta entre los países de la OCDE. El fuerte deterioro de las finanzas públicas registrado desde 2008 ha agotado rápidamente los márgenes de maniobra de la política fiscal, obligando a practicar un fuerte ajuste que permita recuperar la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea.

La crisis económica ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2007, en cuyo marco se alcanzó el mayor déficit de las administraciones públicas, con un 11,2% del PIB en 2009.

Paralelamente, las tensiones financieras desencadenadas en los mercados europeos, han puesto en evidencia la fragilidad del entramado institucional de la Unión Europea y la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, con la premisa de lograr una mayor coordinación y responsabilidad fiscal y presupuestaria de los Estados miembros.

En este contexto, en los últimos meses se han aprobado una serie de iniciativas legislativas en el ámbito europeo orientadas a reforzar las reglas fiscales comunes y desarrollar una mayor supervisión económica y fiscal. El Pacto Fiscal europeo, la mayor coordinación, vigilancia y supervisión en materia presupuestaria, acompañados del desarrollo del mecanismo de estabilidad financiera para dar una respuesta conjunta a las tensiones de los mercados financieros, constituyen el marco de gobernanza económica que define una Unión Europea reforzada y capaz de hacer frente a los exigentes retos del nuevo escenario económico internacional.

Esta situación exige aplicar una política económica contundente basada en dos ejes complementarios que se refuerzan: La consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, y las reformas estructurales. Pero más allá de esta respuesta inmediata, es necesario consolidar el marco de política económica y fiscal que permita asegurar de forma permanente el crecimiento económico y la creación de empleo. Este es un reto que debe alcanzarse de la mano de la Unión Europea, participando activamente en el diseño de las políticas y estrategias que definen la nueva gobernanza económica, y aplicando con rigor las exigencias que de ella dimanarán.

La garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que ha de contribuir a reforzar la confianza en la economía española, facilitar la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo. Este convencimiento llevó, en septiembre de 2011, a reformar el artículo 135 de la Constitución Española, introduciendo al máximo nivel normativo una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas da cumplimiento al mandato constitucional contenido en el nuevo artículo 135 de la Constitución, así como

al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la normativa europea.

Los tres objetivos de la nueva ley son:

- Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas.
- Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española.
- Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

La ley incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las administraciones públicas españolas (tanto del Estado como de las comunidades autónomas, corporaciones locales y Seguridad Social, lo que transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las administraciones públicas). Con ello se pretende reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural sino con carácter permanente, lo que contribuirá a preparar el camino para los retos a los que el sistema de bienestar se enfrenta a medio y largo plazo.

El principio de estabilidad presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit, que se alcanzará cuando las administraciones públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las administraciones públicas. Debe destacarse también la inclusión en la ley del principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

Todas las administraciones públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. No obstante, el Estado y las comunidades autónomas podrán presentar déficit estructural en las situaciones excepcionales tasadas en la ley: Catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria, situaciones que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

La ley incorpora, además, la regla de gasto establecida en la normativa europea, en virtud de la cual el gasto de las administraciones públicas no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento de referencia del PIB. Esta regla se completa con el mandato de que, cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, éstos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen a una menor apelación al endeudamiento.

Asimismo, se fija el límite de deuda de las administraciones públicas, que no podrá superar el 60% del PIB establecido en la normativa europea, salvo en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Además, se establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, tal y como establece la Constitución, lo que constituye una garantía ante los inversores.

Se regulan los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las administraciones públicas e, individualmente, para las comunidades autónomas.

La ley introduce un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la

superación de los límites establecidos.

Se establece un mecanismo de alerta temprana, similar al existente en la normativa europea, consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. La no adopción de medidas supone la aplicación de las medidas correctivas.

El incumplimiento del objetivo de estabilidad exigirá la presentación de un plan económico-financiero que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. La ley regula el contenido –que, entre otros extremos, deberá identificar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar a los objetivos–, la tramitación y el seguimiento de estos planes.

Se da un tratamiento distinto en el supuesto de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria). En estos casos, deberá presentarse un plan de reequilibrio que permita volver al equilibrio, detallando las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales.

La ley contempla medidas automáticas de corrección. Así, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad se tendrá en cuenta tanto para autorizar las emisiones de deuda, como para la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios. Además, en caso de incumplimiento de un plan económico-financiero, la administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito.

Finalmente, en los supuestos de no adoptarse por las comunidades autónomas los acuerdos de no disponibilidad o de no acordarse las medidas propuestas por la comisión de expertos, la ley habilita, al amparo del artículo 155 de la Constitución, a la adopción de medidas para obligar a su cumplimiento forzoso. En términos parecidos se establece la posibilidad de imponer a las corporaciones locales medidas de cumplimiento forzoso, o disponer, en su caso, la disolución de la corporación local.

La ley extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, así como la dotación, en sus presupuestos, de un Fondo de Contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales. Por último, se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social.

Igualmente, se regula el principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de derecho comunitario, en el sentido de que las administraciones públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplan obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento.

No obstante, la ley contempla un período transitorio hasta el año 2020, tal como prevé la Constitución, durante el cual se establece una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en la ley, es decir, el equilibrio estructural y una deuda pública del 60% del PIB.

Sin embargo, la Ley de Estabilidad Presupuestaria resulta damnificada con la propuesta del déficit a la carta, que introduce, de soslayo el principio de bilateralidad en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas; un principio que resulta inasumible para un Estado que se presume unitario y que, en todo caso, choca con el carácter multilateral del diseño de los instrumentos relacionados con la financiación autonómica, con la excepción constitucional de los territorios forales.



Por otra parte, como el reparto del déficit público es un juego de suma cero porque, a final de año, es el conjunto de las administraciones públicas el que tiene que rendir cuentas ante la Comisión Europea y mostrar el cumplimiento agregado del objetivo de déficit establecido, resulta que también se daña la igualdad que la Constitución pretende para todos los españoles, al prevenir que no haya situaciones de privilegio en las entidades territoriales del Estado. Por tanto, si una comunidad autónoma tiene un déficit mayor, habrá otra que tendrá que resignarse con un déficit menor. Y, de esta manera, la primera habrá dispuesto de más recursos que la segunda para hacer frente a los servicios públicos que ambas prestan a sus habitantes, lo que consagra la desigualdad.

Según el Informe del Tribunal de Cuentas sobre la cuenta general de 2008 y 2009 de la Comunidad Autónoma de Aragón, la crisis financiera que se inicia en 2007 se traslada de manera directa a la economía aragonesa y se refleja en las cifras de los ejercicios 2008 y 2009.

La contracción en la actividad económica aragonesa se ha traducido en un importante deterioro en la situación financiera de la Comunidad Autónoma, señalando que, mientras que la recaudación impositiva y los ingresos se han reducido notablemente, se ha mantenido un alto nivel de gasto público, elevando considerablemente el endeudamiento público.

Por ello, las Cortes de Aragón dirigen al Gobierno de Aragón, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Deben continuar las labores de reestructuración del sector público autonómico en su conjunto, así como la mejora en el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas por las entidades incluidas en el mismo.
- Deben establecerse presupuestos por programas que determinen objetivos e indicadores precisos, como instrumento de mejora en la gestión de los recursos, de manera que se cumplan los principios de eficacia y eficiencia, y que faciliten asimismo el conocimiento y análisis objetivo del coste y rendimiento de los servicios públicos.
- La concesión de subvenciones directas no nominativas debe basarse en informes técnicos completos y objetivos, que acrediten su interés público, social y humanitario, y la imposibilidad de someterlas a procedimiento de concurrencia. Igualmente, para mayor control, debe crearse una base de datos de subvenciones concedidas y recibidas por la Administración de la Comunidad Autónoma para cumplir con la exigencia requerida por el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma respecto a la finalidad, condiciones y requisitos y, en su caso, posibles causas de reintegro de las subvenciones.
- En la información relativa a los compromisos de gasto adquiridos con cargo a ejercicios posteriores deben incluirse los gastos futuros correspondientes a la carga financiera, dada su importancia cuantitativa. Debe crearse un registro o inventario completo de los créditos financieros que forman parte del patrimonio de la Administración autonómica para no impedir verificar su situación y evolución y, en su caso, la de los correspondientes intereses...

### ***Directrices para la distribución del gasto y criterios de asignación de recursos en Aragón.***

Las directrices para la distribución del gasto y los criterios de asignación de los recursos se determinarán en coherencia con el Plan Económico Financiero de Reequilibrio para la Comunidad Autónoma de Aragón 2012-2014, ajustándose al límite de gasto no financiero aprobado por las Cortes de Aragón y a la regla de gasto prevista en el artículo 12 de la Ley Orgánica, 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.



Los departamentos y las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón continuarán llevando a cabo un exhaustivo proceso de revisión de los gastos para generar ahorros, especialmente en el gasto corriente, para mejorar la eficiencia del gasto público, con criterios de prudencia y justificados con una memoria explicativa, y revisarán la programación de los compromisos adquiridos con el fin de adecuar sus propuestas a las restricciones presupuestarias que impone el marco financiero actual a medio plazo, evaluando la prioridad de las políticas de gastos y rebajando los costes de las mismas.

### **Nuevo sistema de financiación autonómica.**

El nuevo modelo debe girar en torno a los siguientes aspectos:

1. La negociación debe hacerse de forma multilateral.
2. Un sistema de financiación claro y transparente que ponga fin a los dos problemas más graves que entraña el modelo actual: la incertidumbre en su aplicación y la injusticia de sus resultados.
3. Un modelo que aporte recursos suficientes para que las comunidades puedan prestar los servicios públicos que tienen encomendados.
4. La financiación debe calcularse de acuerdo a criterios justos y equitativos.
5. Reglas de reparto ecuánimes y actualizadas para la distribución de recursos provenientes de los impuestos no territorializables.
6. Debe premiar a las comunidades que aplican políticas económicas de austeridad y cumplimiento del déficit.
7. Debe preservar la solidaridad entre comunidades para que los españoles tengan asegurada una similar prestación de los servicios públicos esenciales.
8. La solidaridad no puede entenderse sin un régimen común para todas las comunidades.
9. Equilibrar la posición de las comunidades frente al Estado en esta materia.
10. Nuevas fórmulas de colaboración entre el Estado y las administraciones tributarias autonómicas, en materia de gestión tributaria.

### **7.3.3. Cohesión social**

#### ***La inclusión mejora el capital social.***

La cohesión social y, en general, las políticas de igualdad e inclusión que desarrollan las sociedades más avanzadas, no sólo surgen como requisito de la sociedad del bienestar desarrollada en Europa desde mediados del siglo XX, sino que constituyen un activo indispensable para la competitividad de los territorios.

Una sociedad inclusiva es una sociedad que mejora su capital social, reduce las tasas de pobreza, refuerza los lazos de solidaridad y pertenencia y permite a todos los colectivos el desarrollo de sus potencialidades. Por ello, los países europeos que presentan mejores patrones de cohesión social son los más prósperos y los más preparados para afrontar momentos como el actual, marcados por una profunda recesión de la

economía.

El impacto de la crisis económica sobre los indicadores demográficos, económicos y sociales introduce un elemento de incertidumbre que complica cualquier visión prospectiva acerca de la evolución de la cohesión social en Aragón. Este impacto es especialmente importante en los indicadores del mercado de trabajo, donde el deterioro del empleo ha avanzado considerablemente en España y en Aragón en el último año.

### ***La mejora de la cohesión social la proporciona el empleo.***

Este impacto de la crisis sobre el empleo, que afectará también a las tendencias demográficas que se venían registrando, no está siendo tan virulento en algunas comunidades españolas y, en general, en los países más avanzados de Europa, a pesar de registrar caídas del PIB. Por ello, la primera cuestión a responder es la causa de este fenómeno diferencial, que no es otra que el grado de complejidad de la estructura económica, superior en esos territorios con menor destrucción de empleo.

Por lo tanto, el primer reto para mejorar la cohesión social y seguir reduciendo la tasa de pobreza, en la que el empleo es uno de los grandes pilares, es el cambio paulatino hacia un modelo económico que dependa más de la productividad que del número de empleos, cualificando los sectores tradicionales y avanzando en una economía inteligente, sostenible e integradora.

Es necesario aumentar los recursos públicos, a través de una mejora del sistema de financiación, que permita prevenir situaciones de conflictividad social que la falta de atención o de oportunidades pudiera generar.

Pero la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón es un instrumento a largo plazo, por encima de procesos coyunturales, que requiere una visión que supere una situación económica como la actual, que, proyectada hacia el horizonte estratégico del año 2025, distorsionaría las previsiones realizadas por los organismos internacionales.

### ***Hacia una sociedad multicultural.***

Teniendo en cuenta estas previsiones, contenidas en documentos como *Regions 2020* o las propias proyecciones de población de Eurostat, se ve cómo Aragón será uno de los territorios europeos con escaso crecimiento demográfico en los próximos años, sobre todo por el comportamiento del crecimiento vegetativo, a pesar de los flujos inmigratorios.

De cumplirse estas previsiones, se estaría ante una sociedad multicultural, con un 25% o 30% de población extranjera, con los consiguientes retos en cuanto a la inserción social de estos colectivos.

Este crecimiento se traducirá en un menor envejecimiento de la población que en el caso de no producirse el fenómeno de la inmigración, pero mayor que el del conjunto de la Unión Europea, situándose la población de 65 y más años en torno al 25% para 2020, según Eurostat, con la consiguiente presión sobre el sistema de previsión social.

La integración social de estos grupos de población requerirá una mayor tolerancia y apertura social, valores muy asentados en la población aragonesa. Además, la tolerancia, la receptividad a los cambios y la apertura social son activos fundamentales para atraer población creativa de alta cualificación profesional.

***Los tres pilares de la cohesión social: La prevención, la participación y el acceso a los servicios básicos.***

En general, las políticas de cohesión social están basadas en tres pilares:

- La prevención, referida a la protección *ex ante* de aquellos colectivos más expuestos y vulnerables, como mujeres, menores, dependientes, etc., para los que es necesario impulsar y adoptar medidas orientadas a la protección e igualdad de los mismos.
- La participación, entendida como la responsabilidad compartida por parte de todos los actores que operan en el territorio.
- La garantía de acceso a los servicios básicos como la salud, la vivienda, la educación, el empleo, etc., y todo ello complementado por una perspectiva territorial que asegure un desarrollo armónico y sostenible entre los distintos territorios, garantizando el acceso a los servicios públicos esenciales, con independencia del lugar de residencia de la población.

Para ello, y desde el punto de vista del impacto de las grandes actuaciones en el territorio, es necesario evaluar las consecuencias que, para el medio social, tienen los grandes proyectos y acciones territoriales. Es prioritario conocer el alcance que, sobre aspectos como la igualdad de género, los colectivos desfavorecidos, el empleo irregular, etc., ejercen determinados programas, planes y proyectos de gran impacto territorial, sin perjuicio de la integración de los objetivos en materia social desde las fases más tempranas de la planificación.

También es crucial el establecimiento de un esquema territorial, como el de las áreas funcionales, que optimicen los tiempos de acceso a los municipios que prestan bienes y servicios de carácter supramunicipal al conjunto del territorio, por lo que reforzar este esquema contribuye a la necesaria cohesión social y territorial.

***La reducción del abandono temprano de la educación y la formación es prioritaria.***

La reducción de la tasa de abandono temprano de la educación y la formación es uno de los grandes retos de la cohesión social. Es necesario situar esta tasa a la altura de la que tienen las sociedades más avanzadas. La sociedad del conocimiento, para que sea eficiente, requiere una población formada, entrenada en la resolución de problemas prácticos, con gran receptividad a las innovaciones y un elevado grado de iniciativa. Por lo tanto, hay que seguir insistiendo en la reducción del abandono temprano de la educación y la formación como la mejor forma de prevenir conflictividades sociales futuras.

***El empleo relacionado con la cohesión social.***

El apoyo a las personas dependientes y, en general, el trabajo relacionado con la cohesión social, es uno de los futuros yacimientos de empleo. Para ello, se requiere avanzar en los mecanismos presupuestarios y financieros necesarios para activar este segmento laboral y fomentar la participación privada en las iniciativas empresariales de apoyo a los colectivos desfavorecidos. Estas iniciativas pueden suponer también una oportunidad territorial para fijar población en las zonas rurales.

Dentro del mercado laboral, los colectivos que tendrán más dificultades serán los jóvenes y los desempleados de larga duración, y será más patente en los municipios especializados en industrias tradicionales. Por ello, los procesos de formación permanente y las fórmulas de contratación y apoyo al empleo constituirán otro gran reto para la mejora de la cohesión social en el conjunto del territorio.

***La cohesión social en el espacio metropolitano de Zaragoza.***

En las áreas urbanas de la Unión Europea se da la paradoja de ser los ámbitos territoriales con mayor cantidad de empleos, pero también los de mayores cifras de paro y problemas de exclusión social. Es conveniente adoptar, pues, en el espacio metropolitano de Zaragoza, medidas preventivas que eviten posibles conflictos sociales, llevando a cabo operaciones integradas de regeneración urbana que permitan evitar la segregación territorial de las poblaciones con menores recursos.

La brecha tecnológica originará una de las mayores desigualdades de la población, respecto a la obtención de oportunidades de mejora económica y social. La apuesta por el acceso universal a estas tecnologías no sólo redundará en una mayor eficiencia del conjunto del sistema productivo, sino que su generalización permitirá utilizarlas como instrumento de apoyo a las actuaciones en materia de mejora de la cohesión social para discapacitados, mayores o habitantes de las zonas rurales.

***Contención del gasto derivado del envejecimiento de la población.***

El envejecimiento de la población será elevado en España, motivado por la baja tasa de natalidad y la elevada esperanza de vida. Para mediados del siglo, España podría tener 1,7 personas en edad laboral por anciano, comparado con las 2,2 de promedio en el conjunto de la OCDE.

El crecimiento del gasto público relacionado con la edad sitúa a España en el grupo de países de la Unión Europea que se van a ver sometidos a mayores presiones durante las próximas décadas. El crecimiento estimado de dicho gasto (8,4% del PIB entre 2010 y 2060) es casi el doble del aumento previsto para la UE en su conjunto. En ausencia de reformas, el gasto en pensiones públicas aumentaría 6,2 puntos porcentuales del PIB durante el período de proyección, dos veces y media más rápido que en otros países de la UE, aunque desde un nivel inicial más bajo. Además, el gasto en atención sanitaria pública es probable que crezca mucho más rápidamente si se reduce el impacto de los avances tecnológicos en la atención sanitaria, ya que éstos son determinantes en el aumento del gasto en sanidad, pública y privada.

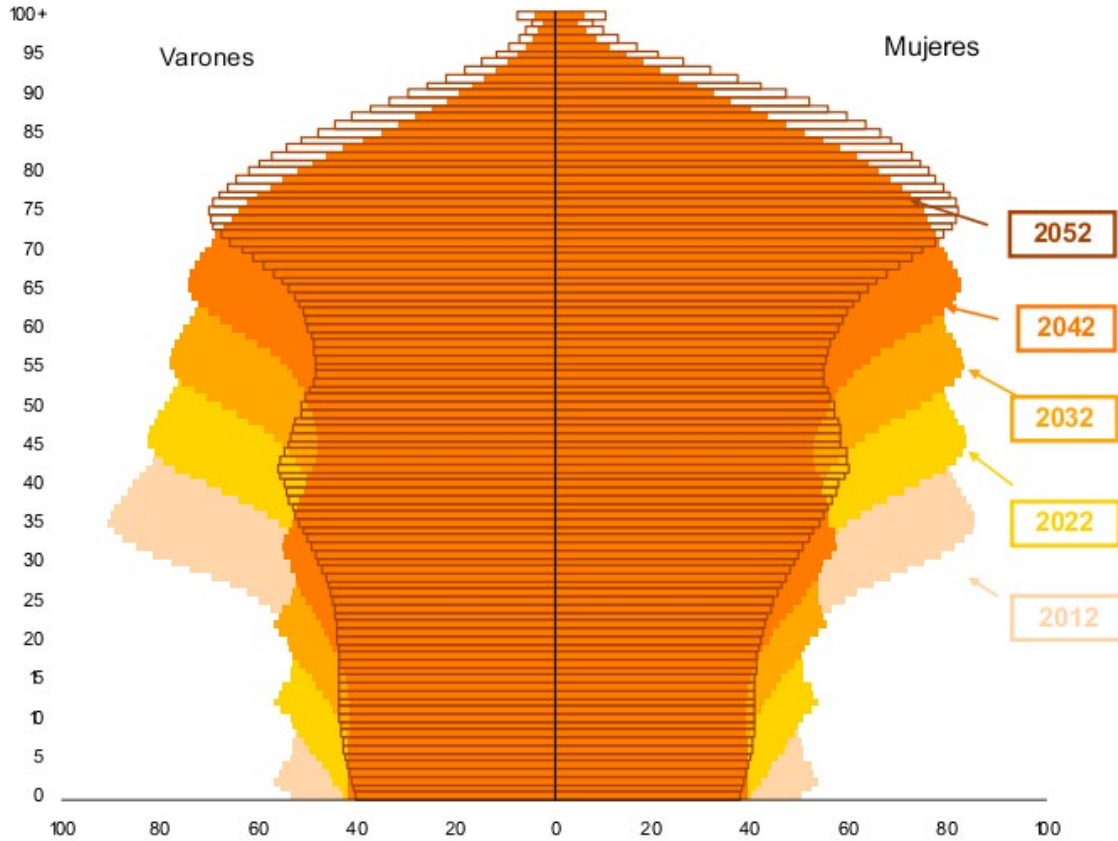
Las reformas más recientes, iniciadas en 2007, consistentes en ampliar el período mínimo de cotización y el retraso de la edad de jubilación, entre otras medidas, no cambian el panorama del gasto público en pensiones a largo plazo, según se deduce del Informe sobre Envejecimiento de 2009 de la Unión Europea. Por tanto, son necesarias otras reformas para reducir el crecimiento del gasto en pensiones públicas en las próximas décadas.

Una de las políticas que se plantean para reducir el impacto del cambio demográfico sobre las finanzas públicas es aumentar la edad media de jubilación. En 2008, los trabajadores salían del mercado laboral, en promedio, a la edad de 62,6 años, que es baja entre los países de la OCDE.

El aumento escalonado de dos años en la edad de jubilación, hasta los 67 años, ayudará a reequilibrar los tamaños relativos de las poblaciones de pensionistas y de trabajadores en activo. Las medidas adoptadas pueden reducir el gasto en pensiones en un 2,5 % del PIB para 2050.

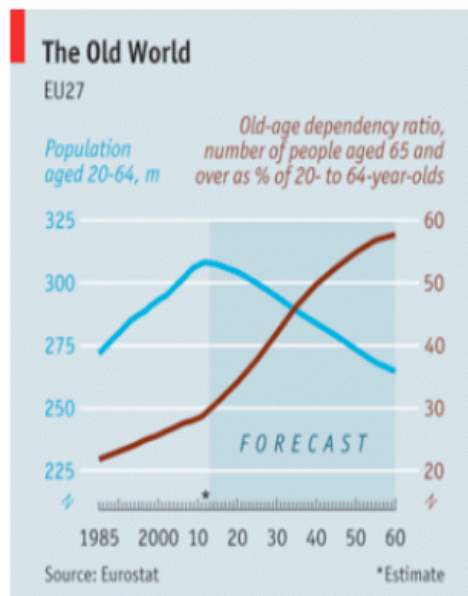
Por otra parte, la elevación de la esperanza de vida supone un gasto creciente en pensiones. El aumento de un año en la esperanza de vida se estima que agrega 0,3 puntos porcentuales del PIB a la relación del gasto público en pensiones con el PIB en España para 2060 (Comisión Europea, 2009). Ante un aumento de casi 11,5 años en la esperanza de vida entre 1960 y 2007, y la perspectiva de aumentos continuos durante el próximo medio siglo, es necesario relacionar la edad de jubilación con la esperanza de vida. Indexar la edad de jubilación con relación a las mejoras en la esperanza de vida, como se ha hecho en otros países, asegurará una mejora duradera en la financiación del sistema de pensiones.

**Pirámides de población de España**



Varones+Mujeres=10000

Fuente: INE. Proyección de Población a Largo Plazo. Diciembre de 2012.



La población residente en España a 1 de enero de 2013 asciende a 46.704.314 habitantes, es decir, un 0,2% y 162.390 personas menos que en enero de 2012, datos que reflejan el primer descenso de población en España desde que existen datos anuales (1971).

El descenso poblacional se ha producido como consecuencia de un saldo migratorio negativo de 162.390 personas (476.748 personas abandonaron España, frente a las 314.358 que llegaron), y de un saldo vegetativo positivo de 48.488 personas (452.273 nacimientos menos 403.785 defunciones)

De las 476.748 personas que abandonaron en 2012 España, 59.724 eran españoles y 417.024 extranjeros y, la salida de estos últimos, ha hecho que este colectivo se reduzca un 2,3% hasta los 5.118.112 residentes en España, según los últimos datos de la Estadística de Migraciones difundida por el INE.

Por el contrario, 32.380 españoles optaron por regresar, con lo que el saldo migratorio de los españoles fue de 27.344 personas.

Según el INE, el número de habitantes se ha reducido en todas las comunidades, excepto en Andalucía, Baleares y Canarias, y en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Otra de las características demográficas es que la población que se reduce es la más joven, mientras que aumenta la más mayor.

Así, el mayor descenso (5,53% y 169.593 personas) se produce en el grupo de 25-29 años; seguido del grupo de 30-34 años (4,92% y 190.560 personas), mientras que, por el contrario, crece el 8,07% (23.051) el grupo de 90-94 años y el 4,35% (3.526 personas) el de los mayores de 95 años.

En total, los mayores de 64 años aumentan en 2012 en 134.356 personas (1,7%), mientras que los menores de 4 años caen el 2,28% y disminuyen en 56.383 niños.

De este modo, la tasa de dependencia, es decir, el indicador que mide el porcentaje de población inactiva que dependerá -económica y personalmente en algunos casos- de los que están en edad y condiciones de trabajar, se sitúa en el 51%, casi un punto por encima de la de enero de 2012.

## **7.4. Análisis DAFO**

### **7.4.1. Compatibilidad ambiental**

#### **Debilidades**

- Déficit hídrico estructural.
- Economía con una cierta especialización en el sector del transporte.
- Territorio de paso de pasajeros y mercancías.
- Territorio proclive a sequías.
- Peso del sector agrícola y ganadero.

#### **Amenazas**

- Disminución de aportaciones hídricas.
- Aumento de los procesos de desertificación.
- Aumento del desarrollo urbano difuso.

- Fragmentación de ecosistemas.
- Incremento de la motorización y el número de viajes mecanizados.
- Episodios climáticos más extremos.
- Cambios de cultivos.
- Disminución de la humedad del suelo.
- Emisiones transfronterizas.

**Fortalezas**

- Autosuficiencia en energía eléctrica.
- Elevada extensión de terrenos aptos para cultivos energéticos.
- Bajas emisiones por habitante y por PIB.
- Superficie forestal por encima de las medias nacional y europea.
- Elevado potencial de energías renovables.
- Bajas emisiones por unidad de energía primaria.
- Sectores industriales con tecnologías poco emisoras.
- Plan de Gestión de Residuos (GIRA).

**Oportunidades**

- Estrategia Aragonesa ante el Cambio Climático y Energías Limpias.
- Incorporación de los balances de emisiones en el planeamiento.
- Introducción de fiscalidad verde para las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Movilidad sostenible en el territorio.
- Gestión sostenible de los residuos en todo el territorio.
- Políticas favorables a una agricultura menos intensiva.
- Plan Forestal de Aragón.
- Nuevas tecnologías aplicadas al transporte.
- Auge de los sistemas energéticos descentralizados.
- Nuevas tecnologías aplicadas al sector residencial.
- Creación de un cluster de energías renovables.

**7.4.2. Viabilidad económica****Debilidades**

- Un gasto público que todavía es superior al del pico de la burbuja inmobiliaria en 2007.
- La deuda soberana no hace más que crecer en casi todos los Estados miembros de la Unión Europea.
- El sector financiero europeo depende de que la deuda pública sea segura.
- Casi ningún sector financiero de la Unión Europea sobreviviría a una quita en la deuda soberana de su país. El impacto sobre empresas y ciudadanos sería enorme.
- Los mecanismos de contención del riesgo y acceso al Banco Central Europeo son excepcionales y no pueden ser una costumbre.
- Hace ya más de seis años que la banca europea tenía que haber reducido drásticamente su endeudamiento.
- La recapitalización de la banca europea no se acaba de llevar a cabo. Los planes para recortar la deuda del sector financiero en más de 1,2 billones de euros se detienen. En España, la banca acumula casi un 32% de la deuda del Estado, y en la Eurozona, casi un 23%, lo que lleva consigo que:
  - a) Las administraciones públicas no reduzcan su déficit y sigan endeudándose.
  - b) El crédito disponible lo acaparen las administraciones públicas, en perjuicio de empresas y familias.



c) La banca vea en ello una generación de margen y el aseguramiento de un rescate si la situación se deteriora más.

- El problema bancario y la deuda soberana-sector financiero se agranda.
- España cuenta con algunas empresas multinacionales líderes en su sector, pero carece de una clase media empresarial.
- España es uno de los países avanzados con un mayor peso de las microempresas o empresas con menos de 10 asalariados (casi el 93% del total) muy por encima de la media de la OCDE (cerca del 80%). El tamaño empresarial es fundamental a la hora de lograr una mayor productividad, de ahí las diferencias que presenta España en comparación con otras economías desarrolladas.

### **Amenazas**

- La deuda total (pública y privada) supera el 300% del PIB.
- No hay dinero para mantener una banca que no use mecanismos de mercado para solventar sus problemas y espera ser rescatada por los gobiernos que la alimentan.
- La capacidad del Banco Central Europeo de sostener a una Unión Europea donde todos juegan a forzar el rescate no es ilimitada.

### **Fortalezas**

- La mayor parte del billón y medio de depósitos bancarios en España es de ciudadanos nacionales.
- El balance de la banca española equivale a tres veces el PIB español y España dispone de 60.000 millones de euros sin utilizar del rescate europeo de 2012.

### **Oportunidades**

- Impulsar la unión bancaria europea.
- La banca europea debe aumentar capital, desinvertir y desligarse más de la deuda soberana mientras pueda, es decir, solucionar el balance, para evitar riesgos.
- Reforzar el tejido empresarial y mitigar los efectos de la crisis, que en los últimos cinco años ha provocado el cierre de más de 400.000 empresas en España. La ley de emprendedores pretende combatir ese impacto a través de estímulos y bonificaciones fiscales, medidas para mejorar la financiación de las pymes, aligerar y simplificar las cargas burocráticas que soportan, favorecer la entrada de inversiones o incrementar su seguridad y protección legal.
- Impulsar un sistema impositivo más afín al crecimiento.
  - Reducir las cotizaciones a la Seguridad Social, compensando con la imposición al consumo.
  - Reducir la imposición fiscal de las sociedades y establecer tipos reducidos para los pequeños negocios.
  - Incrementar la proporción de ingresos obtenidos de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y disminuir los impuestos sobre transmisiones inmobiliarias.
- Reducir los costes del envejecimiento.
  - Elevar la edad de jubilación a los 67 años.
  - Comenzar a indexar la edad de jubilación para adaptarla a los cambios en la esperanza de vida, con el fin de mantener el equilibrio entre la duración de la vida laboral y el tiempo de jubilación.
  - Considerar las cotizaciones a la Seguridad Social efectuadas por el trabajador a lo largo de toda su vida laboral para el cálculo de la pensión de jubilación.
  - Aumentar el número de años de cotización exigible para la percepción del 100% de la pensión de jubilación.
  - Eliminar los subsidios para la jubilación parcial.

### **7.4.3. Cohesión social**

#### **Debilidades**

- Elevada tasa de abandono temprano de la educación y la formación.
- Polarización territorial de los problemas de cohesión social.
- Existencia de empleo irregular y economía sumergida.
- Tasas de paro juvenil elevadas.
- Tejido económico excesivamente dependiente del factor empleo.
- Retrasos en el acceso de la población a las TIC.

#### **Amenazas**

- Elevada presión sobre los recursos públicos y el sistema de protección social.
- Aumento de la conflictividad social por el aumento del desempleo.
- Reducción de la financiación europea en los próximos años.
- Envejecimiento de la población.

#### **Fortalezas**

- Tiempos de acceso adecuados a los servicios básicos.
- Distribución de la renta personal más igualitaria que el conjunto nacional y europeo.
- Construcción de vivienda protegida por encima de la media nacional.
- Pervivencia del modelo de ciudad compacta, más justo desde el punto de vista social.
- Población joven bien formada.
- Carácter abierto y tolerante de la población.
- Multiculturalidad y multilingüismo, debido a la presencia de población inmigrante.
- Reducción de las tasas de pobreza.

#### **Oportunidades**

- Desarrollo de políticas transversales favorecedoras de la eficiencia en la gestión de los recursos y de los servicios públicos.
- Fomento del empleo derivado de los servicios sociales.
- Estrategias territoriales que apoyan el policentrismo, para optimizar los equipamientos sociales.
- Nuevas tipologías de viviendas y espacios públicos, dentro de un modelo urbano idóneo para todas las edades.
- Promoción de ofertas formativas atractivas y motivadoras para los jóvenes.
- Marco legal para la atención de las personas dependientes.
- Integración de los colectivos de inmigrantes.
- Fomento de la utilización de las TIC para toda la población.
- Fomento de la Economía Social.
- Esquema territorial de máxima eficiencia para la prestación de servicios supramunicipales.

## **7.5. Objetivos generales**

- ***Garantizar la prestación de bienes y servicios que la sociedad demanda, incorporando criterios de compatibilidad ambiental a todas las actuaciones que promuevan el desarrollo territorial, en particular los efectos sobre el cambio climático, la biodiversidad y la contaminación.***

- ***Gestionar los recursos hídricos teniendo en cuenta los principios de racionalidad y sostenibilidad ambiental, procurando la adecuación entre la oferta y la demanda, la mejora de la eficiencia y la preservación de la calidad del recurso (Bases de la Política del Agua en Aragón) y garantizar la compatibilidad de las propuestas de actuación para el desarrollo territorial con los planes hidrológicos de cuenca, incorporando los análisis específicos de las afecciones a los recursos hídricos (necesidades, consumos, incidencia en la calidad, etc.)***
- ***Garantizar la compatibilidad ambiental de las demandas energéticas que conllevan las propuestas de actuación para el desarrollo territorial, incorporando progresivamente los conceptos de ecoeficiencia (origen renovable y autosuficiencia)***
- ***Garantizar la compatibilidad de las propuestas de desarrollo territorial que se realicen con las condiciones del medio físico, el clima, el relieve, el suelo y los recursos naturales, teniendo en cuenta los principios de racionalidad y sostenibilidad ambiental en la gestión de éstos.***
- ***Garantizar la viabilidad económica de todas las actuaciones que promuevan el desarrollo territorial, con especial atención a la financiación de las mismas, tanto en la fase de su puesta en marcha como en la de gestión, explotación y mantenimiento.***