

Secretaria Autònoma de Cohesió Territorial i Polítiques contra el Despoblament
Carrer Cavallers, 9 · 46001 · València
www.gva.es

MEMÒRIA JUSTIFICATIVA DE LA NECESSITAT I OPORTUNITAT DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI INTEGRAL, DE LA GENERALITAT, DE MESURES CONTRA EL DESPOBLAMENT DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Antecedents

Mitjançant Resolució de 6 de maig de 2022 del Secretari Autòmic de Presidència, per delegació del President de la Generalitat segons Resolució de 17 de febrer de 2022, s'ha iniciat la tramitació de l'avantprojecte de Llei, de la Generalitat, Integral de Mesures contra el Despoblament en la Comunitat Valenciana, sent encarregada la seua elaboració a la Secretaria Autònoma de Cohesió Territorial i Polítiques contra el Despoblament.

L'apartat segon, de l'article 42.2 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre del Consell, i l'article 39.2 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, estableixen que en l'elaboració de les lleis haurà d'incorporar-se a l'expedient del projecte de disposició un informe sobre la necessitat i l'oportunitat del projecte.

Informe de necessitat i oportunitat

El Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), en el seu article 174, estableix que: “*A fi de promoure un desenvolupament harmoniós del conjunt de la Unió, aquesta desenvoluparà i prosseguirà la seua acció encaminada a reforçar la seua cohesió econòmica, social i territorial. La Unió es proposarà, en particular, reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i el retard de les regions menys afavorides. Entre les regions afectades es prestarà especial atenció a les zones rurals, a les zones afectades per una transició industrial i a les regions que pateixen desavantatges naturals o demogràfics greus i permanents com, per exemple, les regions més septentrionals amb una escassa densitat de població i les regions insulars, transfrontereres i de muntanya.*”

L'article 139 de la Constitució proclama que: “*Tots els espanyols tenen els mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori de l'Estat*”. Per això, l'actuació de l'Administració ha d'encaminar-se a aconseguir el necessari nivell d'equilibri econòmic i de cohesió territorial, impulsant, sobretot, el desenvolupament de l'àmbit rural, on s'ha obert una bretxa incompatible amb els principis constitucionals d'equitat i igualtat.

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, en el seu article 19.1, estableix que: “*En l'àmbit de les seues competències, la Generalitat impulsarà un model de desenvolupament equitatiu, territorialment equilibrat i sostenible, basat en la incorporació de processos d'innovació, la plena integració en la societat de la informació, la formació permanent, la producció obertament sostenible i una ocupació estable i de qualitat en la qual es garantisca la*

Secretaria Autònoma de Cohesió Territorial i Polítiques contra el Despoblament
Carrer Cavallers, 9 · 46001 · València
www.gva.es

seguretat i la salut en el treball. La Generalitat promourà polítiques d'equilibri territorial entre les zones costaneres i les de l'interior.”

En compliment del mandat estatutari, el Consell ha desenvolupat accions per a abordar la lluita contra el despoblament en la Comunitat Valenciana, de manera transversal i complementària a aquelles altres actuacions, inversions o desenvolupaments legislatius impulsats per cada conselleria en els seus àmbits sectorials respectius. Per a reforçar la transversalitat de la lluita contra el despoblament, es va crear la Comissió Interdepartamental per a la Lluita contra el Despoblament dels Municipis Valencians, per Decret 58/2017, de 28 d'abril, del Consell, modificat posteriorment pel Decret 169/2020, de 30 d'octubre, del Consell, d'aprovació del Reglament orgànic i funcional de la Presidència de la Generalitat. Addicionalment, mitjançant el Decret 182/2018, de 10 d'octubre, del Consell, i les modificacions introduïdes pel Decret 89/2021, de 2 de juliol, del Consell, es va regular la línia específica del Fons de Cooperació Municipal per a la lluita contra el despoblament en els municipis de la Comunitat Valenciana.

L'organització administrativa de la Generalitat Valenciana, especialitzada en la lluita contra el despoblament, naix amb el Decret 105/2019, de 5 de juliol, del Consell, que estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat, a on s'incardina la direcció general de l'Agenda Valenciana Antidespoblament. A més, s'associa aquest centre directiu a la Secretaria Autònoma de Promoció institucional i Cohesió Territorial. Més endavant, mitjançant el Decret 8/2022, d'11 de febrer, del Consell, es modifica el Decret 105/2019, de 5 de juliol, creant la Secretaria Autònoma de Cohesió Social i Polítiques contra el Despoblament, de la que d'ençà depèn la citada direcció general.

En març de 2019 es va signar el conveni marc de col·laboració, entre la Generalitat, a través de la Presidència, la Universitat de València, la Universitat Politècnica de València, la Universitat Jaume I de Castelló i la Universitat d'Alacant, per a la creació de la Càtedra Avant. Una de les primeres tasques encomanades a la Càtedra va ser l'elaboració d'un pla estratègic (denominat Estratègia Avant 20-30) que es va presentar en març de 2021, i que està disponible en <https://avant.gva.es/va/estrategia-avant>.

L'Estratègia Avant 20-30 respon a dos objectius: d'una banda, identificar els problemes que condicionen els territoris afectats pel despoblament, com són, entre altres, l'envelliment, les baixes densitats demogràfiques, la falta de serveis públics i d'igualtat d'oportunitats, la dificultat de la innovació empresarial o la precarització del treball. En aquest diagnòstic varen participar no només les universitats, sinó també aquells sectors més pròxims a la problemàtica en qüestió, com els grups d'acció local, sindicats i organitzacions agràries, associacions empresarials, col·legis professionals, cooperatives, alcaldes i empresaris, representants de la Federació Valenciana de Municipis i Províncies, de les mancomunitats, de les diputacions provincials, del Comitè Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, membres de la Comissió Interdepartamental per a la Lluita contra el Despoblament, així com nombroses associacions i organitzacions arrelades en els territoris afectats.

El segon objectiu de l'Estratègia Avant 20-30 va ser oferir solucions per a afrontar el desequilibri territorial. En aquest sentit, l'Estratègia va proposar més de 250 accions concretes de dimensió econòmica, social, cultural, mediambiental i de governança política. L'Estratègia Avant 20-30, per tant, serveix de referència perquè el govern valencià pugua continuar traçant accions per a

Secretaria Autònoma de Cohesió Territorial i Polítiques contra el Despoblament
Carrer Cavallers, 9 · 46001 · València
www.gva.es

afrontar el repte demogràfic, social i cultural que és la lluita contra el despoblament, d'una forma científica i rigorosa, amb una perspectiva transversal, col·laborativa i multisectorial, i vocació de permanència.

L'experiència de les actuacions impulsades pel Consell en aquesta matèria, juntament amb aquest pla estratègic, constitueixen la base per a l'elaboració d'un text normatiu, amb el qual es pretén oferir un marc permanent i estructurat, que integre i consolide les polítiques de lluita contra el despoblament en la Comunitat Valenciana. La nova norma haurà de recolzar-se, a més, sobre uns principis comuns basats en la coordinació i la col·laboració entre administracions públiques, especialment amb les administracions locals, i la cooperació amb la resta d'institucions, entitats públiques o privades i persones que representen el territori.

El fenomen del despoblament i les tendències demogràfiques associades, en la Comunitat Valenciana, tenen el seu origen en una combinació complexa de factors històrics, geogràfics, econòmics i polítics. Per tant, les solucions i mesures a adoptar des de la Generalitat han d'abordar aqueixa complexitat amb una visió integradora, multisectorial i multidisciplinària, que es recolze en la transversalitat i la bona coordinació de l'acció de govern, dirigida a corregir desequilibris i desigualtats. Es tracta, doncs, d'avançar en cohesió territorial i promoure la igualtat d'oportunitats, l'exercici dels drets i obligacions de la ciutadania, independentment del lloc on s'haja triat viure, en entorns urbans o rurals, en el litoral o a l'interior muntanyenc.

Aquesta norma es planteja sobre la voluntat d'esdevenir una eina clau per a orientar les polítiques públiques del Consell, amb els objectius de: garantir els serveis bàsics i la igualtat d'oportunitats per als habitants de les comarques i municipis en risc de despoblació; propiciar el seu desenvolupament econòmic i social, en el marc d'una cultura d'igualtat entre dones i homes, i cap a una societat moderna i inclusiva, que prenga en compte les aspiracions i necessitats de les persones joves, dels infants i de les persones més majors, així com de les més vulnerables. Ha de propiciar, així mateix, un coneixement i reconeixement del territori i dels seus valors, que fomenten el sentit d'identitat i pertinença; i alhora, una protecció i valoració de l'immens patrimoni cultural i natural -sovint oblidat- que atresoren els pobles d'interior, i un guany notable en la resiliència dels ecosistemes i en la capacitat d'adaptació al canvi climàtic.

&

Diferents entitats i centres d'estudis han realitzat la diagnosi de la situació a la Comunitat Valenciana, destacadament l'esmentada Estratègia Avant 20-30 i el "*Informe sobre el Medi Rural a la Comunitat Valenciana*" del Comité Econòmic i Social. Una de les característiques més destacades de la despoblació a la Comunitat Valenciana és la dualitat territorial: d'una banda, l'interior amb municipis més petits i que perden població; i, d'altra, la franja litoral densament poblada.

Els indicadors demogràfics mostren la pèrdua de població, especialment marcada a les comarques d'interior. Aquesta tendència porta aparellada una caiguda de l'activitat econòmica, dificultats en la provisió de serveis públics, falta d'oportunitats per a la joventut i més necessitats d'atenció socio sanitària derivades de l'envelliment, al mateix temps que s'incrementa la concentració poblacional, econòmica i tecnològica en les zones de costa i entorns urbans. Tot això, erosiona la

Secretaria Autònoma de Cohesió Territorial i Polítiques contra el Despoblament
Carrer Cavallers, 9 · 46001 · València
www.gva.es

cohesió territorial i social, i impacta sobre la qualitat de vida i sobre el benestar en moltes zones del territori de la Comunitat.

A part dels problemes econòmics i socials que implica el despoblament, hi tenen lloc altres efectes, com la pèrdua cultural i patrimonial, l'aïllament, l'abandó de l'entorn natural i agrícola, que pot augmentar el risc d'incendis forestals, o la disminució de la producció agropecuària, entre altres, que afecten al conjunt del territori més enllà de les zones despoblades. A açò, s'uneix un conjunt de factors, sovint encadenats, com l'envelliment, un creixement vegetatiu negatiu, l'emigració de joves i dones, la falta d'emprenedors o un associacionisme feble, que -en conjunt- confereixen un tret estructural al despoblament.

Finalment, el despoblament i l'abandó progressiu de les comarques d'interior no sols té efectes socioeconòmics que impliquen aprofundir en el desequilibri entre les zones urbanes costaneres i les rurals d'interior, sinó que redueix la capacitat del territori i del teixit social per a fer front als reptes socioeconòmics, ambientals i climàtics del segle XXI. Entre ells, destaca de manera apressant, el desafiament de la mitigació i adaptació al canvi climàtic, i la necessitat de preservar les masses forestals, la biodiversitat i els recursos naturals.

A més, en el context postpandèmia, resulta encara més necessari millorar les capacitats, el capital humà, natural i tecnològic, per a aprofitar les oportunitats de la digitalització i la transició energètica, reforçar la resiliència sanitària i assistencial, lluitar contra l'exclusió social i crear entorns atractius per a la reindustrialització i la innovació al llarg de tot el territori.

&

Per totes aquestes raons, es considera necessari recollir en un nou text normatiu els principis, els objectius i els mecanismes de coordinació i impuls d'aquelles actuacions necessàries per a atendre les necessitats de les persones, dels municipis i del territori, especialment dirigides a les zones que afronten desequilibris demogràfics.

Així mateix, aquesta norma haurà d'articular una coordinació efectiva entre les polítiques sectorials del Consell i en col·laboració amb altres administracions, que permeten garantir la cobertura de prestacions bàsiques, l'accés a serveis públics i la igualtat d'oportunitats; i haurà de garantir i promoure la participació dels actors socials i econòmics presents en el territori.

En aquest marc, s'albiren com a necessàries, mesures de prioritització i/o discriminació positiva; i mesures per a fomentar la igualtat i la lluita contra la bretxa de gènere, per a evitar l'exclusió social i financera, l'atenció a la infància, la joventut i les persones majors, facilitar l'accés a l'habitatge, a la cultura i l'esport, entre altres. Igualment, consolidar el suport a les capacitats administratives i financeres als municipis en risc de despoblament; crear entorns que permeten reforçar el teixit econòmic, l'economia social, diversificar sectors tradicionals i emergents, e incorporar innovació i tecnologia. També seran necessàries mesures per a aprofitar les oportunitats que ofereix la transició verda, les energies renovables i l'eficiència en el consum de l'aigua; la digitalització i la innovació tecnològica; i qualssevol altres mesures, actuacions o estratègies que es considere convenient.

Secretaria Autònoma de Cohesió Territorial i Polítiques contra el Despoblament
Carrer Cavallers, 9 · 46001 · València
www.gva.es

A fi de racionalitzar les mesures dirigides a lluitar contra el despoblament, és necessària la classificació dels municipis sobre la base d'uns criteris basats en indicadors demogràfics. Aquesta classificació agruparà els municipis segons el seu risc de despoblament, permetent una aplicació específica de les mesures contra el despoblament, amb criteris d'eficàcia, eficiència i flexibilitat.

La iniciativa legislativa ha de recollir, a més dels elements citats com a disposicions generals: l'objecte, àmbit d'aplicació, fins i principis d'actuació, les competències i estructura organitzativa. A més, i d'acord amb el principi de bon govern, ha de preveure les disposicions adients per a impulsar, no sols la col·laboració i cooperació interadministrativa, sinó, també, l'assessorament dels departaments de la Generalitat, la planificació estratègica, la divulgació i la participació ciutadana i la col·laboració amb la societat civil.

En resum, es considera que aquesta llei és l'instrument normatiu més adequat per a la consecució d'aquests objectius, en un marc d'estabilitat, bona col·laboració inter-i intra- administrativa, des d'una visió integrada, transversal i multisectorial. Serà aplicable a l'administració de la Generalitat Valenciana, així com als organismes, entitats i empreses que integren el seu sector públic instrumental.

Per últim, és important assenyalar que aquesta norma abastarà múltiples sectors i activitats que al seu torn es troben regulades, per la qual cosa serà necessari una previsió de desenvolupament normatiu, modificació i adaptació que permeta, segons el cas, ajustar aquestes noves mesures i drets a l'ordenament consolidat.

LA SECRETÀRIA AUTONÒMICA DE COHESIÓ TERRITORIAL I POLÍTIQUES CONTRA EL DESPOBLAMENT