

Dictamen Núm. 94/2025

**V O C A L E S :**

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de junio de 2025, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 20 de mayo de 2025 -registrada de entrada el día 23 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece la zonificación demográfica en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto se abre con un preámbulo expresivo de que “la despoblación y el envejecimiento de la población son fenómenos que afectan gravemente a los concejos asturianos, generando disparidades y necesidades específicas en distintas áreas de la región”, ante lo que “surge la necesidad de establecer una zonificación demográfica que permita abordar de manera eficaz y diferenciada los retos planteados, orientando la aplicación y evaluación de las políticas, planes, programas, medidas y acciones recogidas en la Ley del Principado de

Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico”. Se estima que la zonificación demográfica de los concejos asturianos “no solo permitirá una evaluación más precisa del estado actual de los concejos, sino que también facilitará la implementación de políticas, planes y programas específicos que respondan a las necesidades particulares de cada área, así como la formulación de estrategias más efectivas”.

Tras la referencia a las disposiciones de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico (en adelante Ley de Impulso Demográfico), en las que se establecen los criterios para la zonificación y las categorías en las que se clasifican los concejos, se añade en el texto expositivo que el indicador sintético de estado demográfico del Principado de Asturias (en adelante ISDA) “se presenta como una herramienta fundamental para establecer la zonificación demográfica” y permite “una caracterización detallada y precisa de cada concejo”. El proyecto cumplimenta el mandato legal de establecer “la zonificación demográfica en el Principado de Asturias”, incorporando “dos variables a las ya recogidas en la ley: la tasa de empleo (...) y el volumen de población”.

Finalmente, se señala que la norma proyectada se ajusta a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que se ha dado cumplimiento al principio de transparencia, sometiéndose a la debida publicación en los términos previstos en la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

La parte dispositiva consta de cuatro artículos y dos disposiciones finales. La norma se completa con dos anexos.

El artículo 1 se refiere al objeto y ámbito de aplicación de la norma.

El artículo 2 se dedica a la definición del Indicador Sintético de Estado Demográfico del Principado de Asturias (ISDA).

El artículo 3 se destina a la metodología de cálculo del ISDA.

El artículo 4 regula la zonificación demográfica del Principado.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de reto demográfico para dictar “cuantas disposiciones resulten necesarias en desarrollo y ejecución” de la norma, explicitando que “En particular, mediante Resolución se actualizará y revisará la zonificación demográfica en función de lo dispuesto en esta norma, al menos anualmente”.

La disposición final segunda prevé que la norma “entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

El proyecto reglamentario se completa con dos anexos: el anexo I se dedica a la “Construcción del Indicador Sintético de Estado Demográfico de los concejos del Principado de Asturias (ISDA), criterios y parámetros en la valoración de los indicadores” y el anexo II establece la “Zonificación demográfica” del Principado de Asturias.

## 2. Contenido del expediente

Por Resolución de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, de 6 de junio de 2024, y a instancias de la Dirección General de Reto Demográfico, se da inicio al procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Obra en el expediente una diligencia expedida por la titular de la Jefatura del Servicio de Participación y Atención Ciudadana, fechada a 20 de junio de 2024, en la que se deja constancia de que, entre los días 8 y 14 de junio de 2024, la información relativa al proyecto de Decreto “ha estado sometido a Consulta Pública Previa dentro del Portal AsturiasParticipa” y de que “no se han recibido aportaciones”.

Fechado a 24 de febrero de 2025, se incorpora un estudio acerca de los costes y beneficios que ha de deparar la nueva norma, elaborado por la Dirección General de Reto Demográfico. En relación con los costes, indica que “la puesta en funcionamiento de una zonificación demográfica en el Principado de Asturias no implica efecto alguno en las plantillas de la Dirección General de

Reto Demográfico./ Tampoco prevé ni obliga a la nueva disposición de medios materiales, o de ninguna otra naturaleza, distintos de los que ya se han previsto para el funcionamiento de la Dirección General de Reto Demográfico a través de los instrumentos de planificación de gasto. Por ello, se puede afirmar que no existen nuevos costes para la Administración del Principado de Asturias, ya que la aprobación del proyecto de Decreto no implica gastos, más allá de la tramitación”; por lo que atañe a los beneficios, señala que la puesta en funcionamiento de una zonificación demográfica “permite una visión clara y precisa de la evolución demográfica de los concejos asturianos, permitiendo abordar acciones y políticas concretas en función de la clasificación de estos concejos”. De esta forma, concluye que “los beneficios obtenidos por el presente proyecto de decreto superan en todo caso los costes del mismo”.

En la misma fecha, la Dirección General de Reto Demográfico elabora la memoria económica del proyecto, asumiendo lo contenido en el estudio anterior en lo referente a los costes, y concluye que “se considera que el proyecto (...) no supone en ningún caso un aumento de gastos o una disminución de ingresos en las cifras establecidas en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el vigente ejercicio económico”.

Con igual fecha y procedencia se incorpora una memoria justificativa del proyecto. Expone, entre otras cuestiones, que “en ejecución de la Ley (...) de Impulso Demográfico, para el correcto impulso y orientación de políticas públicas relacionadas con el impulso demográfico en la región es prescriptivo establecer una zonificación demográfica que permitirá evaluar con mayor precisión la situación de cada concejo, facilitando la aplicación de estrategias de intervención específicas para cada caso, con el objetivo de revertir las tendencias negativas y fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible en la región. Para ello, la Ley (...) de Impulso Demográfico, establece la zonificación de los concejos en cuatro categorías: dinámicos, inestables, en crisis demográfica y en riesgo de despoblamiento./ El decreto establece el Indicador Sintético de Estado Demográfico de los concejos del Principado de Asturias

(ISDA) como herramienta clave para la zonificación. Este indicador se basa en variables como densidad de población, tasas de natalidad y mortalidad, envejecimiento y flujos migratorios, permitiendo una caracterización precisa de cada concejo. En el anexo I del decreto se detallan los criterios y parámetros del ISDA, mientras que en el Anexo II se presenta la zonificación demográfica resultante”.

Fechados también el 24 de febrero de 2025 y elaborados por la Dirección General de Reto Demográfico, obran en el expediente los informes de impacto normativo sobre la competencia, de impacto de género y de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, con la conclusión, todos ellos, de impacto nulo de la norma en elaboración, en sus respectivos ámbitos.

Mediante Resolución de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, de 27 de febrero de 2025, se acuerda someter a trámite de información pública la propuesta del Decreto, por un plazo de veinte días hábiles.

Figura en el expediente una diligencia suscrita por la Jefa de Negociado de Registro de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, en la que se deja constancia de que, entre el 7 de marzo y el 3 de abril de 2025, el proyecto fue “sometido a trámite de audiencia pública”. Durante el plazo establecido, según figura en la antedicha diligencia, presentaron alegaciones los Ayuntamientos de Ibias, Coaña, Navia y Cangas de Narcea, así como el Grupo Municipal del Partido Popular del Ayuntamiento de Avilés, las concejales portavoces de los Grupos Municipales del Partido Popular en los Ayuntamientos de Valdés y Villaviciosa y el Partido Popular de Asturias, cuyos escritos se hallan incorporados al expediente.

Con fecha 25 de marzo de 2025, la Dirección General de Presupuestos y Finanzas presenta el correspondiente informe de presupuestos. A tenor del mismo, el proyecto no conllevaría alteraciones en ingresos o gastos relativos al presente ejercicio.

El día 15 de abril de 2025 se informan las alegaciones presentadas, desestimando proceder a la modificación del proyecto en alguna de las formas propuestas por los alegantes, con base en tres motivos: “desviarse del objeto del decreto (clasificación técnica, no regulación de políticas de impulso demográfico); superar el área de competencia de la propia norma con aspectos competenciales de otras áreas (y) comprometer la neutralidad y agilidad del ISDA como herramienta dinámica que prevé su actualización anual”.

Tras detectarse un error material en el texto del proyecto inicialmente remitido (el artículo 4 establecía un valor 10 ISDA como límite entre los concejos en crisis demográfica y concejos en riesgo de despoblación, debiendo ser corregido a un valor 8), se solicita nuevo informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, el cual es emitido el día 2 de mayo de 2025 “en los mismos términos que el anterior”.

Figura en el expediente una certificación de la Secretaría de la Comisión Asturiana de Administración Local, fechada a 2 de mayo de 2025, por la que se deja constancia de que “en la sesión celebrada por el Pleno de la Comisión Asturiana de Administración Local”, el 29 de abril de 2025, “se acordó por unanimidad de los asistentes, existiendo el quorum necesario conforme al artículo 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, emitir informe favorable relativo a la propuesta de Decreto”.

Mediante oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de instructora, librado el 6 de mayo de 2025, se remite el proyecto de Decreto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. A tenor de la documentación obrante en el expediente, únicamente formula observaciones la Dirección General de Vicepresidencia.

Fechados a 13 de mayo de 2025, figuran incorporados en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas y una tabla de vigencias en la que, expresamente, se señala que “no resultaría derogada ni modificada ninguna disposición de carácter general”.

El texto de la norma cuya aprobación se pretende es elevado a la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as en la reunión celebrada el 14 de mayo de 2025, informándose favorablemente el proyecto, tal y como consta en la certificación emitida, con la misma fecha, por la Secretaría de dicha Comisión.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de mayo de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se establece la zonificación demográfica en el Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se establece la zonificación demográfica en el Principado de Asturias.

La consulta se formula al amparo de lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio y a instancia del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Entiende este Consejo que la solicitud resulta atendible en los términos planteados -esto es, como consulta preceptiva en expedientes relativos a "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones"-, puesto que el proyecto de Decreto se dicta como necesario desarrollo de lo prevenido por el artículo 23.3 de la referida Ley de Impulso Demográfico, siguiendo el mandato

contenido en la disposición adicional séptima -en la cual se establecía un plazo de seis meses para fijar “Los parámetros que definirán la zonificación regional de carácter demográfico a que se refiere el artículo 23”- y en relación con la autorización otorgada por la disposición final segunda de esta misma ley, a tenor de la cual se habilita al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exija su aplicación y desarrollo.

### **SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55- y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el *Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias*, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto, cuyo proyecto analizamos, se inicia mediante Resolución de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, de 6 de junio de 2024. Obran en el expediente un estudio acerca de los costes y beneficios que ha de deparar la nueva norma, al que se refiere el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, las memorias justificativa y económica, la tabla de vigencias y los sucesivos borradores de la norma; también, según la información remitida, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias

2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

Asimismo, figura en el expediente una certificación de la Secretaría de la Comisión Asturiana de Administración Local, conforme a la cual este órgano colegiado ha informado favorablemente el proyecto.

Consta que se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria -necesario en todos los proyectos de decreto, a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio- y que el proyecto se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, habiéndose también emitido informes favorables por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as.

Cabe destacar que, el proyecto sometido a consideración, figura incluido en el *Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2025* (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de febrero de 2025), por lo que es notorio que aquel se ajustaría a la planificación prevista por la Administración autonómica. Sobre este extremo, hemos de recordar que dicha planificación no deriva de una obligación legal, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo, por tanto, aplicable a la Administración autonómica; no obstante, este Consejo viene subrayando, en aras de asegurar una buena técnica regulatoria, la conveniencia de incluir en la planificación normativa todas las disposiciones

previstas y las necesidades sobrevenidas que se vayan produciendo (por todos, Dictamen Núm. 3/2024).

No procede plantear objeción acerca de la omisión del informe de impacto demográfico, previsto con carácter preceptivo en el artículo 8 de la Ley de Impulso Demográfico, al estar aún pendiente la definición de “las directrices, criterios, instrucciones y metodología” para su elaboración, conforme a lo señalado en el apartado 2 de dicho precepto. No obstante, ha de advertirse que ya se ha agotado el plazo de seis meses otorgado, a tal fin, por la disposición adicional cuarta de la reiterada Ley de Impulso Demográfico, por lo que esta valoración resulta aconsejable, y así se viene considerando por este Consejo. Dicho esto, es patente que, cuando se trata de una disposición instrumental para la aplicación de las políticas demográficas -como es la que ordena un indicador sintético-, el eventual impacto radicaría solo en las lagunas o carencias técnicas del indicador proyectado, en la medida en que pudieran comprometer el diseño o efectividad de aquellas políticas o inducir a alguna confusión, lo que requiere, en este caso, despejar algunas dudas suscitadas durante la tramitación del indicador instrumental.

Debe repararse en que los informes elaborados no abordan con plenitud la incidencia del proyecto en el ámbito normativo en el que ha de insertarse, que ha de abarcar, tal como venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 175/2019), “no solo en su eficacia derogatoria, sino en la eventual merma de la seguridad jurídica a resultas de su entrada en vigor”. Desde esta perspectiva se observa que, ya con anterioridad a la Ley de Impulso Demográfico, diversas disposiciones normativas contemplaron, en el ámbito fiscal, la singularidad de los municipios en riesgo de despoblación. Así, el artículo 37 de la Ley del Principado de Asturias 8/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2020, modifica el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, introduciendo -tal como se justifica en el preámbulo de la ley presupuestaria- “tres nuevas deducciones

sobre la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con el fin de reforzar una de las políticas estratégicas de este Gobierno: la lucha contra el reto demográfico”. Concebidas en ese momento para residentes en “zonas rurales en riesgo de despoblación” -las cuales habrían de concretarse mediante la Resolución de la Consejería de Hacienda de 24 de noviembre de 2020 por la que se determinan las zonas rurales en riesgo de despoblación, a efectos de las deducciones-, la Ley 6/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2022, amplió algunas deducciones y redujo el tipo impositivo aplicable a la adquisición de la vivienda habitual y la Ley 10/2022, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2023 vino a introducir otras deducciones y a remplazar aquella remisión a una disposición subordinada por una delimitación más precisa y de rango legal, sustituyéndose las denominadas “zonas rurales” en riesgo de despoblación por “concejos en riesgo de despoblación”, definidos estos en la misma ley como aquellos “con una población de hasta 20.000 habitantes, siempre que la población se haya reducido al menos un 10 por ciento desde el año 2000”.

Con posterioridad, la Ley de Impulso Demográfico incorpora el objetivo de “una fiscalidad diferenciada que favorezca el asentamiento y la actividad económica en las zonas despobladas y en riesgo de despoblamiento” (artículo 3.1, letra g) y dedica su artículo 78 a las “medidas tributarias frente al reto demográfico”, señalando que, dentro de su ámbito competencial, “la Administración del Principado de Asturias establecerá beneficios fiscales específicamente dirigidos a contribuyentes que residan en concejos con especiales dificultades demográficas” y que “podrá establecer” otros beneficios fiscales o medidas “tendientes a afrontar el problema del reto demográfico en cualquiera de sus facetas”. Pero la Ley de Impulso Demográfico no desconoce que las medidas tributarias han de articularse por disposición con rango de ley -dada la reserva aplicable a los elementos esenciales de exenciones y bonificaciones- y no pretende imponer la extensión de todo beneficio fiscal a todos los concejos con especiales dificultades demográficas, según la

categorización recogida en su artículo 24.2. Solo trata de orientar la política fiscal de modo que esas deducciones o bonificaciones encajen dentro del ámbito descrito como de “especiales dificultades demográficas”, sin que deba coincidir con el mismo ni con ninguna de sus subcategorías. Entre otras razones, porque el ámbito de los beneficios fiscales ya está concretado en la ley que disciplina las distintas figuras impositivas -queda embebido en el novedoso concepto de “concejos con especiales dificultades demográficas”- y la norma tributaria no puede acudir, en la configuración de un beneficio fiscal, a unas categorías que la Ley de Impulso Demográfico entrega al reglamento sin una delimitación precisa (la norma subordinada puede, incluso, sustituir las variables que se toman en consideración para la zonificación).

En suma, la normativa sobre impulso demográfico -la Ley 2/2024 y el presente proyecto- establece una clasificación de concejos -demográficamente dinámicos, demográficamente inestables, en crisis demográfica y en riesgo de despoblamiento-, sin que ninguna de las categorías allí configuradas coincida con el preexistente concepto fiscal de “concejos en riesgo de despoblación”. Se advierte que las categorías recogidas en la normativa de impulso demográfico son más complejas y responden a numerosas variables, deferidas al desarrollo reglamentario, mientras que la legislación fiscal delimita los concejos a los que se aplica sobre dos únicas variables, dotadas de cierta estabilidad y consagradas por ley formal, atendiendo así al principio de legalidad tributaria. En este contexto, conviven en el ordenamiento autonómico conceptos distintos de “concejos en riesgo de despoblamiento” -en la legislación demográfica- y “concejos en riesgo de despoblación” -en la normativa fiscal-, mientras la primera orienta los beneficios fiscales a los residentes en “concejos con especiales dificultades demográficas”, categoría amplia en la que se incluyen también los “demográficamente inestables” y los que se encuentran “en crisis demográfica”.

Ciertamente, la Ley de Impulso Demográfico pudo acoger el concepto descrito en la legislación tributaria, a fin de anudarle consecuencias fiscales o

extrafiscales, pero, al no hacerlo así, aboca a la confusa coexistencia de “concejos en riesgo de despoblamiento” y “concejos en riesgo de despoblación” (reservados estos últimos al orden tributario), de modo que el desarrollo normativo de aquellos suscita dudas sobre su aplicación al terreno fiscal, como se deduce aquí de las alegaciones recibidas. A fin de disipar esa incertidumbre, debió explicitarse *ab initio* que el ámbito de los beneficios fiscales queda al margen de la zonificación que aquí se aborda, es decir, que carece de incidencia sobre el concepto de “concejos en riesgo de despoblación” contemplado en el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado.

Entre las alegaciones recibidas, se reclama una disposición adicional o transitoria que aporte seguridad jurídica a la vigencia del anexo II y sus revisiones, de modo que el cambio de categoría de algún concejo no suscite dudas sobre la aplicación al mismo de medidas en curso para la categoría que se pierde o adquiere. Al respecto, se advierte que, tratándose de medidas tributarias, su aplicación temporal se disciplina en el artículo 10.2 de la Ley General Tributaria (atendiendo a qué período impositivo se inicie tras su entrada en vigor), y que, refiriéndose a otras medidas, como las ayudas o subvenciones, serán, en su caso, las bases o convocatorias las que, en atención a sus singularidades, delimiten el momento que ha de tomarse en consideración para aplicar la zonificación (comúnmente, se está a la fecha en que se cierra el plazo de solicitudes), sin que nada impida que las bases contemplen la incorporación de nuevos concejos a resultas de cambios sobrevenidos. Se aprecia, en todo caso, que la adecuada respuesta a las alegaciones vertidas requería una separación nítida entre la categoría fiscal de “concejos en riesgo de despoblación” y las figuras que aquí se desarrollan, a las cuales no se anuda en la actualidad ninguna bonificación tributaria, sin perjuicio de la conveniencia de que el ordenamiento autonómico consagre unas categorías comunes de referencia, que puedan aplicarse sin confusión en uno y otro ámbito.

En definitiva, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, si bien, resta unir al expediente la justificación documental de su publicación en el Portal de Transparencia, previamente a la remisión del expediente a este Consejo.

**TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

La aprobación de una norma como la Ley de Impulso Demográfico, pone en juego un amplio elenco competencial asumido por esta Comunidad Autónoma, en virtud, entre otros, de los artículos 10, 11, 12, 17 y 18 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (en este sentido, ya tuvimos oportunidad de pronunciarnos en el Dictamen Núm. 170/2024).

Por otro lado, el artículo 33 de dicho Estatuto de Autonomía indica que el Consejo de Gobierno “es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”.

Descendiendo al plano legislativo, el proyecto de Decreto se dicta como necesario desarrollo de lo prevenido por el artículo 23.3 de la Ley de Impulso Demográfico, siguiendo el mandato contenido en la disposición adicional séptima -en la cual se establecía un plazo de seis meses para fijar en términos cuantitativos “los parámetros que definirán la zonificación regional de carácter demográfico a que se refiere el artículo 23”- y en relación con la autorización otorgada por la disposición final segunda de esta misma ley, a tenor de la cual se habilita expresamente al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exija su aplicación y desarrollo.

Vistos además el carácter y la naturaleza de la disposición proyectada -en cuanto mero instrumento para la formación y aplicación de las políticas propias del Principado-, ninguna duda competencial puede suscitarse.

En vista a lo expuesto, cabe concluir que la norma reglamentaria objeto del presente dictamen se acomoda a los criterios de distribución competencial,

que constituye un desarrollo normativo previsto por la Ley de Impulso Demográfico y que, el rango que se le pretende otorgar -el de decreto-, resulta adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

**CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

I. *Ámbito material de la norma.*

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia del Principado de Asturias sobre la materia, en los términos y en el marco descritos por su Estatuto de Autonomía y como desarrollo de la Ley de Impulso Demográfico.

II. *Técnica normativa y evaluación ex post.*

En cuanto a la técnica normativa empleada para la redacción del proyecto de Decreto que se examina, cabe señalar que se ajusta, en lo esencial, a las directrices para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

Ahora bien, las alegaciones presentadas en trámite de audiencia -suscritas tanto por Ayuntamientos como por miembros de corporaciones locales- advierten sobre eventuales disfunciones que podría presentar la aplicación del ISDA. Por ello, partiendo del carácter eminentemente técnico de la confección del indicador y los significativos efectos que su aplicación conllevaría, en orden al diseño e implementación de las políticas públicas, entiende este Consejo que la salvaguarda de los intereses locales justifica una evaluación *ex post* de la norma para comprobar -en términos del artículo 130.1 de la LPAC- la medida en que la estructuración dada al indicador permite la adecuada consecución de los objetivos previstos y la conveniencia de que los

conceptos acogidos en la normativa fiscal propia no difieran de los articulados con carácter general en el ordenamiento autonómico. La ausencia de mención alguna al respecto por parte de la memoria justificativa y del texto del proyecto (si bien, el artículo 2 de este último sí se refiere a la necesidad de “evaluar la aplicación de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril”) nos mueve a sugerir ese examen, centrado en la operatividad de la metodología de cálculo y estructuración del ISDA, puesto que la zonificación no deja de ser un mero resultado de su aplicación. A participar en tal evaluación a *posteriori* estarían llamados, no solo los departamentos competentes en materia de hacienda y reto demográfico, sino también, y entre otras opciones, el Observatorio y Consejo Social para el Reto Demográfico y la Comisión Asturiana de Administración Local.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

##### I. Título.

El proyecto lleva por título “Decreto por el que se establece la zonificación demográfica en el Principado de Asturias”; sin embargo, tanto de la propia parte expositiva como de la dispositiva, se extrae que la norma proyectada aborda dos cuestiones, ciertamente relacionadas, pero diferentes: el Indicador Sintético de Estado Demográfico (ISDA) y la zonificación demográfica del Principado de Asturias. De hecho, a tal diferenciación corresponde la propia existencia de dos anexos: el anexo I, para el detalle de los criterios y parámetros del ISDA y el anexo II para el establecimiento de la zonificación demográfica. En este contexto, el título actual resulta insuficiente a la hora de describir el contenido de la norma, pues a la zonificación (anexo II), se añade una materia distinta y separada.

Por tanto, se propone un cambio en la titulación del proyecto, que acoja el siguiente tenor o similar: “Decreto por el que se establece la zonificación

demográfica y se regula el Indicador Sintético de Estado Demográfico del Principado de Asturias”.

## II. Parte expositiva.

Tal y como señalamos en el Dictamen Núm. 38/2020, de conformidad con lo señalado en el apartado de “Directrices de técnica normativa” contenido en la *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*, la parte expositiva -preámbulo- “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”, aspectos todos ellos tratados de manera suficiente en el texto proyectado, amén de darse también debida cuenta de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC.

Dicho esto, entendemos que cabría mejorar el texto expositivo mediante ciertos cambios en la redacción que ahora presenta.

En primer lugar, donde actualmente dice “Este indicador, que considera variables o indicadores clave como la densidad de población, la tasa de natalidad y mortalidad, el envejecimiento, y los flujos migratorios, entre otros, permitirá una caracterización detallada y precisa de cada concejo asturiano”, debería pasar a decir “Este indicador, con base en variables como la densidad de población, la tasa de natalidad y mortalidad, el envejecimiento y los flujos migratorios, permitirá una caracterización demográfica operativa de cada concejo asturiano”.

En segundo lugar, para mejor describir el contenido de la norma -en el sentido ya apuntado, al referirnos a su titulación-, donde actualmente dice “A través del presente decreto, se establece la zonificación demográfica en el Principado de Asturias. Se dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, dada la necesidad de cumplir el mandato legal en materia de zonificación demográfica a la mayor brevedad posible. A efectos demográficos, esta clasificación de los concejos asturianos permite abordar el estudio de medidas, planes y actuaciones

aplicables a cada uno de ellos, en función de dicha clasificación”, debería pasar a decir “A través del presente decreto, además de estructurarse el ISDA, se establece la zonificación demográfica en el Principado de Asturias. A efectos demográficos, la concreción de la clasificación de los concejos asturianos permitirá abordar el estudio de medidas, planes y actuaciones aplicables a cada uno de ellos. Por ello, y dada la necesidad de cumplir el mandato legal en materia de zonificación demográfica a la mayor brevedad, se dispone la entrada en vigor de esta norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

### III. Parte dispositiva.

El artículo 2 del proyecto aborda dos cuestiones: la definición del ISDA y su finalidad. De esta forma, el título del precepto debería pasar a decir “Definición y finalidad del Indicador Sintético de Estado Demográfico del Principado de Asturias (ISDA)”. En esta estela, el precepto debería también pasar a tener dos apartados: “1. El ISDA es un dato numérico que resulta de la agregación de varios indicadores con objeto de simplificar el análisis, comparación o evolución de la demografía” y “2. El ISDA permite analizar el estado demográfico de cada concejo, su clasificación, comparar el estado demográfico de unos concejos con otros, visualizar la evolución demográfica y orientar y evaluar la aplicación de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, así como cualesquiera otras políticas que tengan efecto en los diferentes componentes demográficos”.

De asumirse esta observación, el actual apartado 2 de este artículo pasaría a ser el 3.

En el artículo 4, dedicado a la “Zonificación geográfica” encuentran adecuado encaje las referencias a la actualización y revisión del anexo que se recogen en la disposición final primera. A tal fin, procede incorporar al apartado 2 del precepto (“La zonificación demográfica de los concejos asturianos, resultante de la aplicación del ISDA, se determina en el anexo II”) el inciso

“correspondiendo su actualización y revisión a la Consejería competente por razón de la materia, mediante resolución”.

#### IV. Parte final.

En la actual disposición final primera se añade, tras la habilitación para el “desarrollo y ejecución”, la correspondiente a la revisión del anexo de zonificación, que se propone incorporar al articulado. De mantenerse en su actual ubicación, debe repararse en que no procede encabezar la atribución con el giro “en particular”, ya que la reforma de la disposición no es, en rigor, una derivada de su desarrollo o ejecución.

Desde el plano de técnica normativa, se revela adecuado incluir estas cláusulas en la parte final, incorporándolas a la disposición referida a la habilitación normativa (así, la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, advierte en su directriz 49 que “Cuando se considere necesario y la naturaleza del anexo lo permita, las cláusulas de habilitación para el desarrollo reglamentario podrán autorizar para la modificación del contenido de los anexos”). Ahora bien, cuando en el articulado se incluye un precepto que facilita su incorporación al texto (como acontece aquí con el artículo 4.2), se prefiere que encuentre acogida en el mismo.

En relación con la disposición final segunda, que prescinde de la *vacatio legis*, nada ha de objetarse a que se anticipe la vigencia de una disposición de carácter instrumental, una vez justificado en el preámbulo de la norma, toda vez que su entrada en vigor carece de incidencia inmediata sobre las relaciones que puedan entablarse y solo atiende -ya extemporáneamente- a un mandato legal.

#### V. Anexos.

Dado su carácter eminentemente técnico, no procede efectuar observación alguna en relación con este contenido del proyecto.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.