

LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA: GÉNESIS DE UN
PROBLEMA Y POLÍTICAS INNOVADORAS



VICENTE PINILLA Y LUIS ANTONIO SÁEZ

Pinilla, V., Sáez, L. A. (2025). La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras. En F. Collantes, V., Pinilla, L. A. Sáez (editores), *Despoblación y desarrollo rural. 25 años de investigación desde el CEDDAR* (pp. 225-249). Publicaciones de Rolde de Estudios Aragoneses / Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales.

https://www.roldedeestudiosaragoneses.org/wp-content/uploads/Libro-CEDDAR-25-anos_08_Pinilla-Saez_225-249.pdf

Publicación original:

Trabajo inédito, difundido como documento de trabajo como Pini-lla, V., Sáez, L. A. (2017): *La despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras*. Informe CEDDAR 2017-2, a partir de trabajo realizado para SSPA (Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa).

<https://www.roldeestudiosaragoneses.org/producto/la-despoblacion-rural-en-espana-genesis-de-un-problema-y-politicas-innovadoras-rural-depopulation-in-spain-genesis-of-a-problem-and-innovative-policies>

El interés social y académico por la despoblación viene de lejos, si bien es en 2017 cuando confluyeron una serie de circunstancias que la introdujeron en la agenda política del gobierno de España. Como en todo debate relevante, intervinieron numerosos agentes, entre ellos asociaciones que defendían unos intereses de grupo, como las organizaciones empresariales de Cuenca, Soria y Teruel, que unos meses antes se habían constituido como red, la SSPA (Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa) a imagen del reputado lobby NSPA (Northern Sparsely Populated Areas). Su meta era conseguir para sus provincias unas políticas territoriales desde la Unión Europea semejantes a las que estaban vigentes en los países nórdicos, tanto en la asignación de fondos estructurales como en el régimen de ayudas a las empresas.

En ese momento inicial contactaron desde SSPA con los autores a través de Miguel Martínez Tomey, también miembro del CEDDAR, para fortalecer sus demandas explicando por qué su despoblación era más intensa y qué estrategias podían plantearse para mejorar el bienestar de su ciudadanía y fomentar su competitividad. Este texto fue el resultado de esa demanda que nos fue realizada. Es un texto aparentemente no académico, perteneciente a la llamada «literatura gris», en la que se catalogan infor-

mes y documentos de trabajo, que, sin embargo, ha alcanzado un elevado número de citas entre los trabajos que investigan sobre despoblación.

En su primera parte, se expone cómo la emigración, primero, y a partir del último cuarto del siglo pasado el crecimiento vegetativo negativo, desencadenan una caída de la población de esas tres provincias que, al igual que la mayoría del interior de España, nunca habían estado densamente pobladas. En la segunda parte se enlaza con la primera reconociendo en esa génesis la ausencia de políticas de cohesión, tanto desde el gobierno central como desde los autonómicos, que sólo afrontaban las cuestiones territoriales en clave presupuestaria a través de la financiación autonómica. Si bien la gestión de la sanidad, la educación y otras políticas microeconómicas requiere de una administración eficiente, las metas relativas al equilibrio territorial y el dinamismo de sus pequeñas poblaciones deberían haber sido también un elemento central en sus programas de gobierno. Se proponía un giro sobre algunos aspectos concretos, pero sobre todo en las maneras y estilos de hacer políticas vigentes, centrados en la competitividad, desde arriba y apenas coordinados, en los que incurrían todos los niveles de gobierno sobre los que intentaba influir la SSPA, principalmente el europeo. Cambio de paradigma que creemos todavía pendiente de reflexión, política y académica.



1. INTRODUCCIÓN

La despoblación es un fenómeno demográfico y territorial, que consiste en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un período previo. La caída en términos absolutos del número de habitantes puede ser resultado de un crecimiento vegetativo negativo (cuando las defunciones superan a los nacimientos), de un saldo migratorio negativo (la emigración supera a la inmigración) o de ambos simultáneamente. Por ello, las causas que la explican pueden ser complejas y exigen análisis profundos para poder realizar un diagnóstico adecuado.

Los factores económicos desempeñan un papel crucial en estos procesos de despoblación: las zonas afectadas por ellos suelen ser áreas económicamente deprimidas, atrasadas o escasamente dinámicas en relación a otras del mismo país. En general los procesos de despoblación se han desencadenado en el continente europeo como consecuencia de las altas tasas migratorias desde estas zonas a los núcleos urbanos en expansión, fenómeno que fue conocido en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX como el éxodo rural, por la cuantía que alcanzó y su impacto sobre los lugares de origen de los emigrantes. Los motivos que llevaron a tantas personas en la mayor parte de los países europeos a emigrar hacia las ciudades tuvieron que ver con los mayores salarios que se pagaban en ellas, las mayores oportunidades laborales, o sus mejores equipamientos o servicios. En definitiva, la gente emigró por su capacidad para proporcionar mayores niveles de bienestar material.

Para las zonas de origen de estos emigrantes, la despoblación ha podido tener efectos significativos al iniciarse una peligrosa dinámica demográfica ya que, al tender a emigrar predominantemente poblaciones jóvenes y adultas, el envejecimiento de las zonas de origen es una consecuencia rotunda. Además, ello genera baja natalidad, por la debilidad de

la población en las franjas reproductivas, con lo que el crecimiento vegetativo (la diferencia entre las tasas de natalidad y mortalidad) acaba siendo negativo. Esto puede provocar que incluso cuando los flujos de salida se debiliten, la despoblación continúe como consecuencia de que las defunciones pueden llegar incluso a superar a los nacimientos. La despoblación tiende a generar además círculos viciosos retroalimentados que complican el futuro de las zonas que lo sufren. Así, tiene lugar la pérdida de capital humano de los más emprendedores, lo que les resta dinamismo económico. Las propias decisiones de inversión o emprendimiento se ven deprimidas como consecuencia de las bajas expectativas existentes. En definitiva, el declive demográfico suele venir acompañado de declive económico.

Pueden existir fenómenos de despoblación en todos los ámbitos, incluidas grandes ciudades y espacios densamente poblados. Sin embargo, cuando afectan a áreas de baja densidad, desequilibradas en estructura de edades, género y cualificaciones, que además carecen de un sistema urbano que vertebre su territorio, la perspectiva futura es muy negativa. Para esas comunidades rurales en declive, existentes en todo el mapa europeo, la desertización demográfica es síntoma de graves problemas estructurales que pueden conducir a su desaparición en breve plazo, esto es, a truncar proyectos personales y borrar unas comunidades con una larga historia detrás e, incluso, con una gran potencialidad futura. De manera que su gestión política es muy difícil de diseñar e implementar, porque además de ser necesario perfilar estrategias que integren diferentes niveles de gobierno y con sentido estratégico, exige una ejecución muy virtuosa. Abordar lo urgente e importante, con un enfoque innovador y discriminatorio, además de ser muy complicado de llevar a cabo puede generar incomprensión y agravios comparativos en otros interlocutores políticos y territoriales.

En este trabajo se trata de explicar de forma sintética las causas y el desarrollo de este fenómeno, partiendo de los datos y las experiencias estudiados en España, valorando las políticas llevadas a cabo hasta



ahora y su resultado, y planteando un enfoque alternativo que pueda contribuir a la definición de políticas europeas específicas para abordar un fenómeno de importancia creciente, y que cuenta desde hace tiempo con casos particularmente graves.

2. LA GÉNESIS DEL PROBLEMA DE LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA

2.1. LA DINÁMICA DE LA DESPOBLACIÓN

Una extensa parte del territorio español se encuentra en la actualidad muy poco poblado, con densidades municipales muy por debajo de las consideradas críticas como son los 5 hab./km² y los 10 hab./ km². En el mapa 1 se puede apreciar cómo las áreas por debajo de dichos umbrales predominan en la mitad norte del interior español. Pasear por esos lugares, detenerse para apreciar su parálisis, permite apreciar lo que significa un desierto demográfico por encima de cualquier indicador estadístico, más aún porque las cifras oficiales de empadronamiento son sensiblemente superiores a las reales de residencia efectiva, ya de por sí mínimas.

Aunque la mayoría de esas celdas o unidades municipales nunca tuvo unas densidades elevadas (en el mapa de 1900 se advierte que la mayoría de espacios del interior de España no rebasaron los 20 hab./km²), y no existían núcleos urbanos relevantes, mapa, sí que se trataba de comunidades que mantenían un cierto equilibrio demográfico y social, de manera que su economía tradicional era sostenible en aquel contexto, incluso con cierta diversificación. Existían así una agricultura y ganadería tradicionales con subempleo y bajos niveles de vida, pero insertadas en mercados más amplios, capaces de sostener una manufactura y artesanado local, de pequeña escala, preindustrial, y unos servicios básicos, manteniendo pequeñas oscilaciones demográficas dentro de una tendencia ligeramente creciente o estable, casi nunca decreciente.

Desde mediados del siglo XIX esta situación comienza a cambiar como consecuencia del inicio de proceso de industrialización en España. En sus comienzos, la industria moderna estuvo muy polarizada, tanto desde el punto de vista espacial como sectorial, y sin una potencia suficiente como para inducir una transformación profunda del conjunto de España. Como consecuencia, la población rural creció en España, especialmente una vez que se inició la transición demográfica y las tasas de natalidad descendieron muy lentamente, mientras las de mortalidad lo hacían más deprisa. Las ciudades en expansión tuvieron una capacidad limitada para generar una potente migración rural-urbana. A pesar de ello, en las primeras décadas del siglo XX, una vez que la industrialización cobró mayor fuerza, las migraciones interiores en España se intensificaron y el rápido crecimiento demográfico urbano pudo coexistir con un moderado crecimiento de la población rural como consecuencia de la transición demográfica. Sin embargo, algunas zonas rurales próximas a núcleos urbanos muy dinámicos, como pudo ser Barcelona, iniciaron ya una suave pérdida de efectivos demográficos. La despoblación rural, todavía no era un fenómeno de alcance significativo. Así, a la altura de 1940, el número total de agricultores y el número total de habitantes rurales seguían siendo aproximadamente los mismos que en 1900. Ciertamente, el saldo migratorio del medio rural era ya a buen seguro negativo, al registrar un crecimiento vegetativo superior al crecimiento final de la población. El declive demográfico relativo del medio rural había comenzado ya, pero no el absoluto. Es decir, la población rural en España había descendido en términos relativos al pasar de representar el 68 % de la población total en 1900 a un 52 % en 1940, pero en términos absolutos aún se había incrementado ligeramente (de 12,5 millones en 1900 a 13,3 en 1940).

Pero el declive demográfico absoluto tendría lugar durante la segunda mitad del siglo XX. Durante la fase 1950-75, cuando el crecimiento económico alcanzó tasas espectaculares desde todos los pun-



tos de vista, se produjeron igualmente grandes trasvases de población desde las regiones atrasadas hacia las regiones punteras, siendo las familias rurales con destino al medio urbano las grandes protagonistas de los movimientos migratorios. Una ilustración: entre 1961 y 1965, los municipios de menos de 2.000 habitantes perdían unos 100.000 habitantes cada año, lo cual sería como si cada año hubiera aparecido una ciudad totalmente nueva de 100.000 habitantes y a la vez hubieran desaparecido unos cien municipios pequeños. En términos más generales: si en la década de 1950 vivían en municipios menores de 2.000 habitantes algo más de 11 millones de personas, en la actualidad lo hacen en torno a 7 millones. La población en municipios de menos de 2.000 habitantes representaba en los años cincuenta el 39 % de la población española total, mientras que hoy día solo representa el 18 % (o apenas un 25 % incluso aunque consideremos también los municipios entre 2.000 y 10.000 habitantes). La caída de la población rural ha estado en torno al 40 % en la segunda mitad del siglo xx y ha sido muy notable en casi todas las regiones, si bien más intensa en el interior del país (donde las pérdidas superaron el 50 %, esto es, los pueblos perdieron más de la mitad de su población) que en la zona mediterránea y cantábrica (con pérdidas inferiores al 50 y al 25 % respectivamente). Estas disparidades regionales permiten identificar como una de las causas del éxodo rural la ausencia de oportunidades laborales fuera del sector agrario.

A partir de la década de 1980, el éxodo rural comenzó a perder velocidad, tendencia que ha persistido hasta nuestros días. Existen al menos dos explicaciones complementarias para ello. En primer lugar, la economía española experimentó un duro ajuste tras la crisis mundial del petróleo de los años setenta, viéndose obligada a afrontar una dolorosa reconversión en varios sectores clave. Además, los niveles de desempleo comenzaron a aumentar hasta niveles preocupantes. Esto era un coste diferido de la política económica franquista, la cual retardó el cambio estructural y la desagrarización durante los años cincuenta (al no favorecer un mayor

grado de apertura y liberalización) y, posteriormente, diseñó un modelo de crecimiento basado en la protección a sectores maduros que, con la lógica aceleración del aperturismo tras la muerte del dictador (en dirección hacia el ingreso en la Comunidad Económica Europea), se verían incapaces de competir en el mercado internacional. El resultado no fue el regreso de la población al campo, sino el aumento de los niveles de desempleo urbano. En estas condiciones, el atractivo de los destinos urbanos disminuyó a los ojos de los emigrantes rurales potenciales.

Pero hubo una segunda razón para la desaceleración del éxodo rural. Se trató del agotamiento biológico del medio rural, una consecuencia de la propia intensidad del éxodo rural del periodo 1950-75. En efecto, los movimientos migratorios tuvieron repercusiones demográficas porque no afectaron por igual a toda la población rural: fueron selectivos en función de una serie de características personales. Primero emigraron los jornaleros y después los pequeños propietarios, pero, sobre todo, el grueso de la emigración vino protagonizado por los jóvenes y las mujeres. La emigración diferencial femenina fue una reacción contra el puesto subordinado que las mujeres ocupaban en la sociedad rural tradicional. En 1991, había en el medio rural español solo 85 mujeres por cada 100 hombres dentro del tramo de edad que va desde los 35 hasta los 39 años; en las ciudades, esta proporción era de 105 mujeres por cada 100 hombres. A comienzos del siglo XXI, en el grupo comprendido entre los 16 y los 29 años, los varones solían ser un 10-15 % más que las mujeres, pero la masculinización alcanzaba proporciones aún mayores en los pueblos de Aragón, Asturias, Cantabria, Extremadura, Castilla-León, Galicia y La Rioja.

La primera década del siglo XXI, con un crecimiento económico muy rápido de la economía española, implicó cambios sustanciales. El ritmo al que se producía la despoblación en la España rural por un lado se desaceleraba y por otro mostraba una enorme heterogeneidad de comportamientos. En gran parte de la mitad occidental de España, las zonas rurales seguían perdiendo población en términos absolutos,



aunque a un ritmo algo más reducido. Por otro lado, en la mayoría de la mitad oriental de España, sus zonas rurales incrementaban sus efectivos demográficos. La explicación a este cambio de comportamiento tenía que ver, sobre todo, con la llegada masiva de inmigrantes a España durante los años del boom económico. La intensidad de las llegadas fue de tal magnitud que parecía que podía ser el contrapunto a la despoblación. Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2008 ha devuelto el problema a la situación de partida. En los primeros años de la crisis aún se mantuvo cierta entrada de inmigrantes hacia las zonas rurales, pero esta ya no podía compensar la caída demográfica producida por el crecimiento vegetativo negativo. Posteriormente la casi paralización en la instalación de inmigrantes, ha vuelto a poner el problema de la despoblación en su máxima intensidad. Las recientes proyecciones de población hasta 2030 realizadas por el Instituto Nacional de Estadística prevén una fuerte contracción de la población rural española en las dos próximas décadas.

2.2. CONSECUENCIAS DE LA DESPOBLACIÓN:

EL ENVEJECIMIENTO Y LA PERSISTENCIA DEL PROBLEMA

Como consecuencia del abandono del medio rural por contingentes tan importantes de personas situadas en las edades reproductivas, especialmente mujeres, el medio rural ha alcanzado un grado de envejecimiento muy superior al ya de por sí habitualmente elevado característico de los países desarrollados. La situación ha adquirido tintes particularmente extremos en algunas comunidades autónomas como Castilla-León y Aragón, próximas a los grandes polos de crecimiento de la economía española, con agricultura tradicional extensiva y bajas densidades demográficas de partida (ya antes de la despoblación). El envejecimiento del medio rural supuso, de acuerdo con lo que acabamos de conocer, un descenso de la propensión migratoria media. En términos más coloquiales: la intensidad de las migraciones campo-

ciudad comenzó a disminuir porque, en torno a 1975-80, ya habían emigrado buena parte de los que tenían que (o podían, o querían) hacerlo. Quienes decidieron permanecer en sus pueblos durante la oleada migratoria de 1950-75 no cambiarían fácilmente de decisión en un contexto como el de 1975-2000. Esto no quiere decir que la migración desapareciera, ya que el desequilibrio en los niveles de vida entre campo y ciudad siguió incentivando desplazamientos. Pero ya no podían ser desplazamientos masivos como los del periodo anterior: no había una reserva demográfica, una base biológica, de emigrantes potenciales como la que se había acumulado a la altura de 1950. La intensidad del éxodo rural provocó, por paradójico que resulte, una desaceleración de las corrientes migratorias décadas después

Surge sin embargo una duda: el envejecimiento provocó una desaceleración de las migraciones, pero ¿no generó acaso una segunda vía de despoblación: la aparición de crecimientos vegetativos negativos? Desde luego, la aparición de un exceso de defunciones sobre nacimientos ha sido uno de los aspectos más desalentadores de la evolución demográfica reciente del medio rural español. A la altura de 1975, el crecimiento vegetativo era ya negativo en las áreas rurales del cuadrante nororiental de la península (de trayectoria demográfica particularmente declinante a causa de la proximidad de los grandes focos de desarrollo de la economía española: País Vasco, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana) y en las áreas rurales de algunas provincias gallegas y castellano-leonesas. En torno a 1992, las defunciones ya superaban a los nacimientos en toda la mitad norte de la península (con las únicas excepciones de Guipúzcoa y Barcelona, debidas más a la utilización de los municipios con menos de 10.000 habitantes como laxo indicador de ruralidad que a otro tipo de fenómenos), y también en algunas provincias de la mitad sur, como Albacete. Desde comienzos del siglo XXI, las tasas anuales medias de natalidad del medio rural español están en torno al 6-7 por mil (nacen 6-7 niños por cada 1.000 habitantes), mientras que las tasas de mortalidad



se mueven en 11-14 por mil. En consonancia con estas horquillas, una estimación reciente sitúa el crecimiento vegetativo medio anual del campo español, para el periodo 1991-98, en un 5 por mil negativo.

Estos efectos del éxodo rural sobre la estructura por edades de las comunidades afectadas quedan igualmente reflejados en los índices de recambio generacional, que miden la proporción que las personas de 15-19 años representan sobre las de 60-64. Se trata de evaluar cuántas personas entrarían (en ausencia de migraciones) en edad de trabajar y cuántas personas se jubilarían en los años siguientes. El declive de la natalidad y el envejecimiento de la sociedad española en su conjunto han llevado a un claro descenso del índice de remplazo generacional para el conjunto del país a lo largo del último medio siglo. Pero el proceso ha sido particularmente drástico en las áreas rurales. En 1950, las áreas rurales aún tenían un índice de remplazo superior al de las ciudades, como consecuencia de una estructura por edades más rejuvenecida y de su condición de «reserva demográfica». En 1991, el medio rural se acercaba peligrosamente a una situación en la que, incluso en ausencia de movimientos migratorios, la población activa podría empezar a disminuir como consecuencia de un número de jubilaciones superior al de personas que entran en edad laboral.

Pero, entonces, ¿han llevado estos círculos viciosos del éxodo rural a una aceleración de la despoblación (o, al menos, al mantenimiento de los ritmos de pérdida poblacional)? La respuesta es, por lo general, negativa: la reducción de la intensidad migratoria ha sido suficientemente intensa como para compensar la aparición de una segunda vía de despoblación (el exceso de defunciones sobre nacimientos) y provocar así una reducción de las tasas de pérdida poblacional del medio rural. Sin embargo, aunque no se haya acelerado la despoblación como consecuencia del envejecimiento, lo que ha ocurrido es que incluso cuando las migraciones rural-urbanas se han desacelerado significativamente, la despoblación ha continuado. Los crecimientos vegetativos negativos han conducido,

aun en ausencia de migraciones de salida importantes, a que continuara la dinámica de descenso de la población en muchas zonas rurales.

Las dinámicas demográficas que hemos examinado, con la salida masiva de contingentes muy importantes de las zonas rurales y el consecuente envejecimiento de estas ha producido como resultado un declive en términos absolutos de la población en gran parte de la España rural, hasta el extremo de generarse extensos desiertos demográficos con densidades inferiores a los 5 o 10 habitantes por kilómetro cuadrado.

La intensidad de la despoblación se aprecia si tenemos en cuenta que tomando como referencia las NUTS III españolas, que las que han perdido población en términos absolutos entre 1950 y 2000 cubren el 53 % del territorio español. Se trata por lo tanto de un problema que afecta a gran parte de su territorio.

En los territorios situados en torno al Sistema Ibérico, encontramos la zona más afectada en España por el fenómeno de la despoblación. En concreto tres provincias (NUTS III) situadas en esta zona (Cuenca, Soria y Teruel) tienen las densidades de población más bajas de España, situándose en los dos últimos casos por debajo de los diez habitantes por kilómetro cuadrado y en el primero solo levemente por encima. Nos encontramos en consecuencia en presencia de uno de los mayores desiertos demográficos del continente europeo. Estas provincias tenían ya densidades de población bajas en 1860 (13, 15 y 16 habitantes por kilómetro cuadrado, aproximadamente la mitad de la media española en ese año). Hasta aproximadamente 1950 aun tuvieron un levísimo crecimiento demográfico levemente positivo, pero en términos relativos perdieron población en el conjunto de España, ya que su ritmo de incremento era considerablemente inferior al de este. Desde 1950 han experimentado un indudable declive en términos absolutos. La magnitud de este declive es impresionante. Entre 1950 y 2000 Cuenca ha perdido aproximadamente un tercio de su población, y Soria y Teruel más del 40 %. Aunque en la



primera década del siglo XXI estas provincias ganaron población, en el contexto de la fuerte llegada de inmigrantes a España, desde la crisis de 2008, de nuevo presentan en los últimos años cifras de crecimiento negativo. Su incremento demográfico entre 2000 y 2015 ha sido muy leve: casi nulo en Soria y de menos del 2 % en Cuenca y Teruel, cuando en España la población ha crecido en esos años un 15 %. Lo más preocupante es que desde 2008 las tres provincias pierden de nueva población de forma muy rápida: entre un 4 % y 5 % en solo siete años.

3. LAS POLÍTICAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

3.1. CAMBIOS EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO DESDE LOS OCHENTA: LA PRIMACÍA DE LO POLÍTICO Y EL OLVIDO DE LO TERRITORIAL

La muerte de Franco, anterior jefe de Estado, en 1975 implica un cambio radical en la forma de gestionar las políticas, desde una dictadura unitaria y autoritaria¹ hacia una democracia descentralizada. Fue un largo y zigzagueante proceso que no se consideraría cerrado hasta una década después, especialmente en la cuestión territorial. Porque es en 1986 cuando tras duras y largas negociaciones entra en vigor el Tratado de integración en las Comunidades Europeas, que culminaba un anhelo colectivo de tiempo atrás,² de sentirse plenamente partícipe de unos valores occidentales, en un plano de igualdad, impulsando un mismo proyecto audaz e integrador entre países. Y es también desde

1. Existe una discusión relevante en la ciencia política española respecto de si el régimen de Franco fue meramente autoritario o también totalitario, o en qué etapas del mismo. La figura más relevante sobre este tema, también la más discutida, es Linz (1964).

2. La idea de que «España era el problema y Europa la solución» surge en las élites intelectuales de inicio del siglo XX. VÉASE, ENTRE OTROS MUCHOS, LORENTE (1994).

1987 cuando la mayoría de las recién constituidas Comunidades Autónomas (Gobiernos regionales reconocidos *ex novo* apenas unos años antes) inician una segunda legislatura ya con sus Estatutos (reglas básicas) aprobados y con una aceptable suficiencia y estabilidad financiera para ejercer sus competencias.

Desde entonces, son estos dos ejes, integración europea y descentralización, sobre los que girara toda la política regional en España, la manera de afrontar lo territorial. Y es la Constitución de 1978, actualmente vigente, la que posibilita ese encaje a escala nacional. Su propuesta distributiva de competencias y presupuestos es similar en diseño a la de Europa a escala continental, la del «federalismo cooperativo».³ Este se basa en la participación corresponsable de todos los niveles administrativos y agentes (*stakeholders*) en una gestión coordinada y eficiente de los servicios públicos según su dimensión geográfica. En el caso de España, dada la mayor cercanía y flexibilidad a los ciudadanos de los gobiernos regionales, debería convertirse tanto en una vía para profundizar su democracia como para integrar territorios heterogéneos, económica, cultural y demográficamente, que podían sentirse parte activa de un proyecto político compartido renovado.⁴

Sin embargo, la Constitución de 1978 y su descentralización autonómica, exitosa en la primera tarea, no ha logrado, en cambio, consolidar un sistema eficaz y estable para la solución de los problemas territoriales en España, ni en los aspectos económicos ni en los políticos. Consecuencia, por un lado, de la creciente importancia de unos nacionalismos centrífugos en los territorios con mayor diferenciación cultural, siempre insatisfechos respecto del autogobierno alcanzado, sea cual sea su grado, y desdeñosos de su equiparación competencial y financiera con el resto

3. Boadway *et al.* (1989).

4. Aja (1999).



de comunidades autónomas; y, por otro, de la falta de convencimiento y compromiso de los gobiernos centrales respecto de la descentralización, de una interpretación cabal sin prejuicios. Esta falta de lealtad por ambas partes, de permanente taticismo, resta credibilidad a un sistema de gestión del territorio aceptablemente diseñado pero muy mal ejecutado, que no ha permitido aprovechar su importante potencial, entre el cual se encontraba la función política de la «ordenación del territorio»,⁵ equivalente a la de «cohesión» europea, tan necesaria a escala nacional y regional. De manera que la indefinición inicial de la Constitución española para cuadrar asimetría y equilibrio entre sus regiones, creyendo que, de forma natural, la propia dinámica política lo haría evolucionar hacia una estructura próxima al federalismo cooperativo, ha quedado empantanada en una vía muerta. Por una parte, se encuentran quienes todavía creen en aquel y por otra quienes se enrocan en el bilateralismo y el «hecho diferencial», esto es, en un «federalismo asimétrico»⁶ en lo fiscal, competencial y cultural, el cual, si no imposible, siempre resulta muy difícil de gestionar en ausencia de la lealtad política (caso de Québec o Baviera dentro de Estados donde las respectivas partes asumen posiciones colaborativas).

En consecuencia, durante estas tres largas décadas⁷ la descentralización no ha cumplido su función inicial de promover el reequilibrio territorial, en cuya agenda debería haber desempeñado una labor importante una política regional activa, que coordinase estrategias de diferentes áreas de gobierno y niveles administrativos, y anticipase retos compartidos por sus territorios y ciudadanía. En cambio, la ausencia de diálogos constructivos de colaboración vertical (administración central con la

5. Art. 148, 3ª de la Constitución Española, en el que esta función de gobierno se asigna en exclusiva a las comunidades autónomas.

6. Domínguez (1999).

7. Un análisis interesante de todo esto puede seguirse en Martínez-Herrera y Miley (2010).

regional y viceversa) y horizontal (entre los diferentes gobiernos autonómicos) ha impedido crear proyectos ilusionantes para el conjunto del país, desaprovechando las potencialidades que un sistema federal o autonómico detenta para establecer sinergias entre los diferentes niveles de gobierno. En esa línea, las energías políticas han sido absorbidas, fundamentalmente, aunque no solo, por discusiones de contenido simbólico de extremar identidades y singularidades territoriales, de aumentar la titularidad de competencias sin reflexión sobre la idoneidad de su ámbito, o en la búsqueda de fórmulas de financiación con el apriorismo de que siempre «más es mejor», dejando en un segundo lugar los argumentos sobre su implementación efectiva y eficiente, u omitiendo abiertamente, debates de fondo acerca de cómo avanzar en la convergencia y solidaridad regional, favorecer una competitividad inclusiva dada la segmentación espacial creciente, así como innovar en la cooperación entre administraciones y organizaciones. El foco mediático y electoral ha atendido fundamentalmente al ruido político, generado por infraestructuras costosas y rendimientos a corto plazo, sin exigir claridad y mucho menos rigor en los planteamientos. Algo incompatible silencio de la «España vacía»,⁸ más necesitada de proyectos cualitativos y estratégicos.

En consecuencia, por omisión, la política regional, la que atiende a los problemas concretos del territorio y sus gentes de manera estructurada y estratégica, la que además de proveer servicios eficientes dentro de unas competencias administrativas se pregunta por el desarrollo, por el futuro de sus ciudadanos y su bienestar presente, ha sido inexistente, se dejaba en manos de Bruselas, tanto desde el gobierno central como desde los autonómicos.

8. Un ensayo, más literario que académico, que ha agitado el debate sobre despoblación incorporando al mismo a colectivos y ámbitos culturales que apenas habían abordado el tema, es Del Molino (2015).



3.2. *LA INEXISTENCIA DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS EN ESPAÑA SOBRE ÁREAS ESCASAMENTE POBLADAS (SPA)*

Este vacío, el que la política regional en España no haya existido como tal durante los últimos cuarenta años ha tenido consecuencias sobre el conjunto de materias habitualmente incluidas en su agenda, en particular, en nuestro caso, el desarrollo local, la despoblación y los problemas demográficos, que han experimentado legislaciones e inversiones públicas de forma asistemática y deslavazada.

Una de las causas ha sido que, tanto por parte del gobierno central como de los autonómicos, lo regional ha sido identificado con la financiación autonómica, reduciendo su significatividad y su potencialidad reformista, pues solo es una parte de la misma, muy relevante pero incompleta. En esta, la capacidad financiera es clave para articular medidas de forma autónoma, con suficiencia, pero orienta la discusión política más hacia el cuánto que hacia el cómo. Además, sus contenidos no se elaboran dentro del marco conceptual de las teorías del crecimiento y desarrollo, sino con relación a las funciones de gasto que un territorio ha de afrontar para resolver «fallos del mercado»⁹ de índole espacial regional, con un enfoque microeconómico muy delimitado. Es decir, cómo la educación, la sanidad, políticas asistenciales, infraestructuras, cuidado del medio ambiente, etcétera, han de proveerse con eficiencia, equidad y estabilidad, ya que las actividades económicas privadas, las que se mueven por un criterio de beneficio, no resuelven espontáneamente su asignación y el sector público ha de complementarlas o proveerlas en su integridad. Aunque, evidentemente, las intersecciones con los discursos entre el desarrollo y la teoría hacendística del federalismo fiscal son muchas, con argumentos en su mayor parte superponibles, las

9. Musgrave y Musgrave (1992).

preguntas que se plantean y el método con que se resuelven concluyen en asesoramientos y prescripciones alternativos. Es decir, desde la perspectiva hacendística no se busca influir deliberadamente en los factores determinantes del desarrollo, en sus causas, sino compensar resultados ejerciendo unas competencias de gasto.¹⁰

De manera que en España, hemos de matizar, sí ha habido una política pública importante con distribución territorial de fondos desde el gobierno estatal hacia los niveles regionales y locales de la administración, pero aquella no ha tenido tanto una finalidad de promover la convergencia regional, o de afrontar problemas de naturaleza geográfica y demográfica, como el desarrollo rural y la despoblación, sino que ha atendido a criterios de eficiencia y equidad generales vinculados a funciones de gasto público, de provisión equitativa de servicios básicos integrantes de las tareas clásicas del Estado de bienestar y de ciertos bienes públicos –infraestructuras– de carácter nacional.

Por otro lado, las comunidades autónomas, a pesar de detentar en exclusiva la competencia de ordenación del territorio, crucial para afrontar estos problemas de desequilibrios internos y de un menor desarrollo de algunos espacios, se han limitado fundamentalmente a las funciones más técnicas –urbanismo, vivienda, transporte– y a sus aspectos de la gestión cotidiana, sin integrarlos en planes estratégicos con otras medidas de mayor calado. No es de extrañar que, en esa dinámica generalizada de apatía institucional regional, solo se hayan desarrollado planes específicos contra la despoblación por parte de dos comunidades, Aragón y Castilla y León. En la primera, en el año 2000 se redactó un Plan

10. Una excepción sobre política regional en la que se combinan ambas perspectivas, la del desarrollo y la de la corrección de los «fallos del mercado», es la que sobre el diseño de la Política de Cohesión en la Unión Europea para el período 2013-20 plantea Barca (2009).



Integral de Política Demográfica y Poblacional,¹¹ aprobado de forma unánime por su parlamento, pero del que solo algunas medidas aisladas se desarrollarían, y siempre al margen de un planteamiento estratégico, e incumpliendo todos los procedimientos que le hubieran dado continuidad. En Castilla y León ha sucedido algo similar. Se consensuó por sus dos principales partidos en el parlamento regional en 2005 un documento programático, «Lucha contra la despoblación. Estrategia regional»,¹² compuesto de 73 medidas, pero su desarrollo posterior ha consistido en un mero informe analizando la evolución demográfica de la región vinculando a su trayectoria medidas vigentes en cualquier caso, que no habían sido desplegadas como parte integrante de ninguna estrategia pero que dada la polisemia de la despoblación admiten justificar causas y efectos respecto de ella.

De una manera más sistemática, en un reciente trabajo los autores de este informe identificábamos las dificultades que tienen las políticas autonómicas que afrontan en España la despoblación para ser eficaces:¹³ maduran en el largo plazo; exigen un planteamiento interdisciplinar e interdepartamental, la colaboración de diferentes niveles administrativos, especialmente el local, así como entre agentes públicos y privados; y lo más decisivo, combinan conocimiento analítico y empírico riguroso, competencia y compromiso en su aplicación. Es decir, se trataría de una de las políticas más difíciles de implementar, no solo en España, sino en cualquier ámbito, como reconoce en alguna de las investigaciones patrocinadas por la propia Unión Europea, as «it requires new forms of governance».¹⁴

11. [http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/b1f5589f70d6dce0c1257ecb002ef778/\\$FILE/PLAN.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/b1f5589f70d6dce0c1257ecb002ef778/$FILE/PLAN.pdf) [Consultable el 14 de octubre de 2016]

12. http://www.jcyl.es/web/jcyl/AgendaPoblacion/es/Plantilla100Detalle/1273562679264/_/1273562682373/Texto?plantillaObligatoria=PlantillaContenidoTextoSeccionesUnido [Consultable el 14 de octubre de 2016]

13. Sáez *et al.* (2016).

14. Dubois y Roto, (2012).

3.3. EUROPA COMO REFERENTE DE UNA NUEVA POLÍTICA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

Ante este panorama en el que la política regional no ha conseguido hacerse un espacio con sentido propio dentro de la agenda política española, sino solo a los efectos de justificar una negociación de la financiación autonómica, convendría un replanteamiento profundo en torno a sus fundamentos que diera pie al inicio de una nueva etapa. En especial, la situación de extensas partes de la España del interior desertizadas, desestructuradas en su economía y con muy graves problemas demográficos, exige que la respuesta fuera urgente e importante. También, como decíamos antes, reflexiva, imaginativa, innovadora en la forma y en el fondo, porque la complejidad del asunto lo requiere. En suma, un giro profundo, que dado el engranaje de España en Europa ha de ser conjunto y, más si cabe, si consideramos que se trata de un problema que se manifiesta en muchas otras zonas de la Unión Europea y para el que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prescribe un tratamiento especial.

Porque como ante otros retos, Europa ejerce una potente influencia sobre la política de sus Estados miembros, en sus gestores públicos, pero tanto o más en sus ciudadanos y agentes sociales. Al igual que ha venido sucediendo en cada país desde su integración en la Unión con materias de medio ambiente, innovación, educación, competencia, internacionalización, la existencia de unas directrices europeas estimularía actuaciones más rigurosas y comprometidas. En estos temas de ordenación territorial, desarrollo local y despoblación, la Comisión Europea podría servir de acicate y extender de forma generalizada el acervo desarrollado en otros territorios afectados por la despoblación cuya experiencia ha sido notable en resultados. Encaja la despoblación plenamente como reto de una política de cohesión europea inteligente, sostenible e inclusiva. De manera que se abren oportunidades de compartir en la Unión Europea



una preocupación por la despoblación, y abordarla en esa perspectiva continental, no solo geográfica, sino social, comunitaria y de profundización en una idea de desarrollo amplio. Varias serían las razones para la Unión Europea de apoyarlo.

En primer lugar porque se trata de un problema común, europeo, ya que son varios los países que engloban áreas escasamente pobladas.¹⁵ Aunque la despoblación es un fenómeno fundamentalmente local, porque lo que finalmente queda vacío o en una situación demográfica crítica es un pequeño pueblo, esto no implica, al contrario, prescindir del contexto general en que se insertan. Todos los lugares, por minúsculos que sean, están integrados en dinámicas más amplias, afectados por la globalización y son interdependientes. De manera que la puesta en común de los diferentes espacios europeos afectados por la despoblación puede servir para contrastar diagnósticos, respuestas y fomentar un aprendizaje en red que inspire actuaciones compartidas, innovadoras y contextualizadas sobre el territorio.

En segundo lugar las pequeñas poblaciones en espacios periféricos suponen laboratorios excepcionales en los que experimentar políticas novedosas frente a los retos que encara Europa –cambio climático, energía, demografía, globalización–.¹⁶ Comunidades pequeñas en entornos rurales periféricos, forzosamente dependientes de su propia capacidad de adaptación a crisis profundas como su propia supervivencia, resilientes, pueden contribuir a inventar sus propias oportunidades creativas, ya que el talento es casi el único recurso del que disponen. De hecho, en Japón y Estados Unidos hay ejemplos de recuperación de pequeñas poblaciones aisladas aprovechando oportunidades que brinda la Nueva Economía y dinámicas colaborativas. En estos entornos en crisis es

15. Margaras (2016).

16. Commission of the European Community (2008).

donde la tecnología, la creatividad y el capital social pueden ser combinados de forma más estimulante para buscar soluciones. En este sentido, la experiencia desarrollada en regiones como las Highlands and Islands de Escocia o en las zonas escasamente pobladas de Suecia, Finlandia y Noruega resulta alentadora e invita a su estudio y reflexión de cara a la formulación de políticas específicas también para las zonas en severo declive demográfico del resto de Europa.¹⁷

Por último, el que Europa encuentre un ámbito inédito, apenas desarrollado de la política por los países que la componen en el que pueda asumir el liderazgo, en estos momentos de duda sobre su proyecto, sería un punto relevante para recuperar su prestigio entre la ciudadanía. Que en línea con las alternativas analíticas y de gobierno que junto a la OECD promueve la Comisión,¹⁸ de encontrar una definición de desarrollo más ajustado a las condiciones de vida de las personas, gestionara también dicho programa con un enfoque innovador aplicado a situaciones críticas de áreas despobladas, sería bien recibido. Los territorios escasamente poblados ejemplifican como ningún otro las contradicciones del desarrollo, ya que a pesar de presentar unos indicadores más que aceptables en términos económicos de renta, riqueza y nivel de empleo, sus expectativas son negativas y suelen ser lugares inicialmente poco atractivos para vivir. Sin embargo, si se atiende a su potencialidad, estos territorios pueden convertirse en lugares de oportunidades.

REFERENCIAS

Aja, E. (1999): *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial.

17. Programa Arctic Smartness <https://arcticsmartness.fi/en/> Highlands and Islands Enterprise <http://www.hie.co.uk/>

18. Widuto (2016).



- Barca, F. (2009): *Agenda for a Reformed Cohesion Policy; a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Communities, 2009. <https://shre.ink/ot4b>
- Boadway, R., *et al.* (1989): «Tax-transfer policies and the voluntary provision of public goods», *Journal of Public Economics*, 39 (2), pp. 157-176.
- Commission of the European Community (2008): *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Brussels. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/regions2020/regions2020_en.pdf
- Domínguez, F. M. C. (1999): «Federalismo asimétrico: La posible renuncia al equilibrio», *Revista española de derecho constitucional*, 19(55), 359-363.
- Dubois, A., Roto, J. (2012, 12): *Making the best of Europe's Sparsely Populated Areas*, Documento de trabajo de Nordregio. <https://shre.ink/otYr> [Consultable el 14 de octubre de 2016]
- Linz, J. J. (1964): «An Authoritarian Regime: The Case of Spain», en *Cleavages, Ideologies and Party Systems* (eds. Eric Allard & Yrjo Littunen), pp. Helsinki, Academic.
- Lorente (1994): «La idea de Europa en el pensamiento político de Ortega y Gasset», *Revista de Estudios Políticos*, (83), pp. 221-246.
- Margaras, V. (2016): *Sparsely populated and underpopulated areas*. European Parliament. <https://shre.ink/otPP>
- Martínez-Herrera, E., Miley, T. J. (2010): «The constitution and the politics of national identity in Spain». *Nations and nationalism*, 16 (1), pp. 6-30.
- Del Molino, S. (2015): *La España vacía*. Madrid, Turner.
- Musgrave, R., Musgrave, P. (1992): *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, 5ª edición. Madrid, McGraw-Hill.
- Sáez, L. A., *et al.* (2016): «Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política», *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 21, pp. 7-37.
- Widuto, A. (2016): *Beyond GDP: Regional development indicators*. European Parliament <https://shre.ink/otPj>