

**Serafín Pazos-Vidal**  
**Reto demográfico**

(Agenda Pública, 7 de abril de 2019).

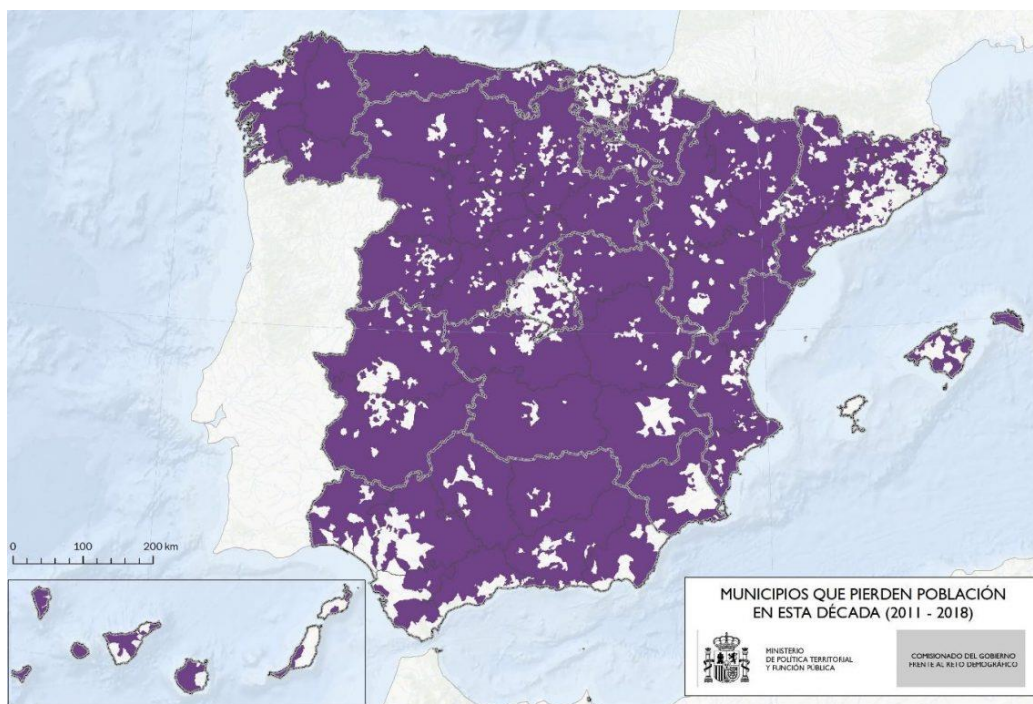
El pasado 31 de marzo entre 50.000 y 100.000 personas se manifestaron en Madrid en defensa de la España vacía o vaciada. Justo dos días antes el Consejo de Ministros acordó las líneas generales de una esperada Estrategia Nacional.

Si bien la circunstancia de triples elecciones generales, europeas, locales y, en su caso autonómicas, lo cierto es que este tema ha ido ganando lo que los anglosajones llaman *momentum* más allá de los propios colectivos promotores de Soria y Teruel que ya habían organizado una primera y mucho menos numerosa hace dos décadas.

Si bien no es un fenómeno reciente, que se retrotrae al menos al las grandes migraciones interiores de la posguerra, la crisis de 2008 ha supuesto la puntilla para la mayor parte del territorio apeado un modelo territorial concentrado en unos pocos núcleos urbanos de alta densidad edificado en vertical. El 90% de españoles vive en el 30% del territorio y el 60% de los pueblos cuenta con dos mayores de 65 por cada menor de 15. Ya no se trata de éxodo rural sino que las ciudades intermedias, las capitales de provincia y cabeceras de comarca también han comenzado a decaer.

No es sin embargo una particularidad española, ibérica o mediterránea. **Los mismos fenómenos se observan en Francia (la “diagonal del vacío”), Alemania del este y los nuevos Estados Miembros.** El fenómeno de las “ciudades menguantes” (*shrinking cities*) es global en el mundo occidental y contrapeso a la concentración de la actividad económica postindustrial donde residen lo que **Richard Florida** llama las “clases creativas”.

Las elecciones en EE.UU., el referéndum del “Brexit”, y las elecciones de media Europa, y posiblemente España en breve demuestran el potencial de descontento que se puede acumular en estos “territorios que no importan” o la “geografía del descontento” en palabras de **Rodríguez-Pose**.



Aun así la particularidad española es que este tema haya pasado a formar parte de la agenda mediática, a la vista de la amplia cobertura durante semanas previas a la manifestación del domingo. El hecho que la identidad territorial es probablemente más fuerte en España que en otros lugares, incluso entre aquellos que han emigrado o incluso nacido en ciudades, proporciona un amplio capital simpatía. Cuando **Sergio del Molino** acuñó el término de la “España Vacía” en 2016 e **Ignacio Cerdá** el de *demotanasia* en 2017 no hicieron sino cristalizar una realidad en la agenda mediática que una opinión pública que comenzaba a otear el final de la crisis estaría dispuesta a considerar.

Por supuesto no es posible olvidar el activismo de la campaña de la Serranía Celtibérica (el Sistema Ibérico, también llamado la Laponia del Sur), la Cátedra de Despoblación de la Universidad de Zaragoza, los movimientos *Soria Ya!*, *Teruel Existe*, y sus campañas para poner en relieve que buena parte del territorio está por debajo de la definición de baja densidad de población de 12 habitantes por km<sup>2</sup> pensada por la UE para definir la periferia nórdica. Pero es la combinación de todos estos factores el que hace que este sea desde hace unos años un tema candente en España más que en otros territorios.

Así es que **bastante antes de conformarse un modelo cuatripartito de competición electoral, donde por primera vez buena parte del centenar de escaños de la España interior están en auténtica competición, se ha dado una competición política en la que los partidos tradicionales, y luego por los nuevos (el último, Ciudadanos que en cuatro años ha pasado de pedir la abolición de las diputaciones a proponer una fiscalidad específica para esos territorios). Vox surca directamente en las aguas del descontento de esos territorios.**

Aun así tanta competición partidaria por erigirse en adalid contra la despoblación ha tenido efectos positivos, con medidas que rivalizaban unas con otras: baste mencionar la (no desarrollada) [Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural](#)-, la Comisión de Despoblación y correspondiente informe de la [FEMP](#) con sus sucesivas conferencias sobre este asunto, las sucesivas Comisión del Senado y sus varias [ponencias de estudio](#), el dictamen **Herrera Campo** en el Comité de las Regiones de 2016, el Informe de 2017 de **Iratxe García** en el [Parlamento Europeo](#), la campaña del alcalde de Soria en la FEMP europea, el CMRE, de la mano del informe de **Mercedes Molina**, el mapa de zonas despobladas de **Pilar Burillo**, las campañas de los presidentes de la Diputación de Castellón y luego de la de Ourense en las redes Partenalía y CEPLI por citar los casos más notables.

A esto se han sumado la contribución de la sociedad civil y el ámbito empresarial. Como casos notables la red **SSPA** formada por las federaciones provinciales de la CEOE de Teruel, Soria y Cuenca constituido como un lobby para la obtención de fondos de la UE pero también para influir en el campo de las ideas como el reciente estudio coordinado por José Antonio Herce para dotar a esos territorios de una fiscalidad diferenciada como en el caso de Canarias. El emprendurismo social está liderado por la ONG **El Hueco** con su feria anual para la repoblación “Presura” y su creación del grupo de expertos G100 para encontrar soluciones innovadoras. El mundo periodístico también se ha sumado de la mano de Manuel Campo Vidal.

Con todo, y pese a la concreción de las propuestas anteriores el hilo conductor de estas propuestas ha sido la elaboración de una **Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico**. La Conferencia de Presidentes presidida por Rajoy de enero de 2017 acordó que se elaborara dicha estrategia. El trabajo se encargaría a una Comisionada del Gobierno para el Reto Demográfico, que se encargaría de elaborarla mediante un grupo interministerial y reuniones periódicas con las CC.AA. y la FEMP. Si bien los trabajos

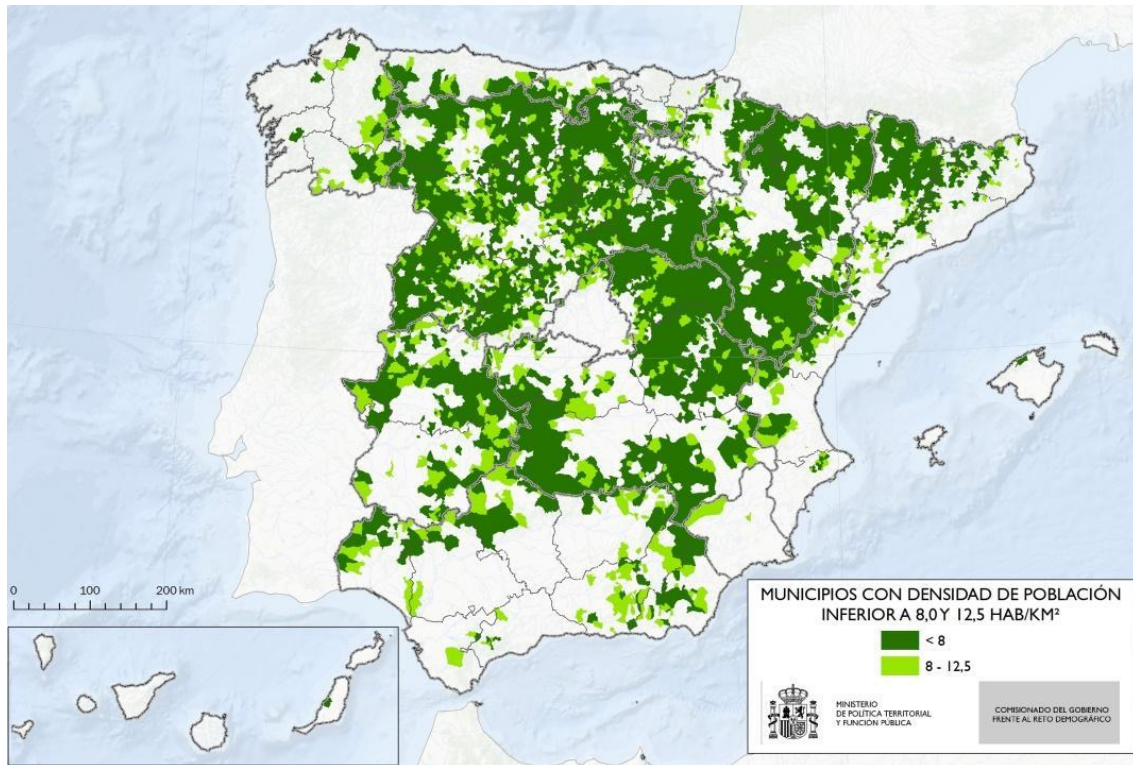
de la primera Comisionada **Edelmira Barreira** no vieron la luz antes del cambio de gobierno, **Isaura Leal**, su sucesora en la era Sánchez consiguió llevar a Consejo de Ministros, justo antes de su cese por presentarse a las elecciones del 28-A, unas [Directrices Generales](#) elaboradas junto con **Ignacio Molina** habiendo obtenido el consenso de ministerios y consejerías. Éstas se completan con medidas de la Estrategia de [Transición Justa](#).

Se habla de reto demográfico y no de “despoblación” porque en el mandato de la Conferencia de Presidentes se menciona como ejes de la estrategia la **despoblación, envejecimiento y efectos de población flotante**. En otras palabras, no pocas CC.AA. veían en la relevancia mediática de la España Vacía una avenida adicional para hablar de financiación autonómica.

Entre las líneas transversales destaca la **banda ancha rural a todo el territorio** (ya comenzada en la era Rajoy); **asegurar la prestación de servicios básicos con equidad y adaptada a los territorios**; la incorporación del **impacto demográfico en la elaboración de políticas públicas** y legislación: eliminación de estereotipos y **puesta en valor** de los territorios: **colaboración público-privada incluida la responsabilidad social corporativa**; y alinear futuras políticas con la Agenda 2030 y **los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU**, auténtico *leitmotiv* de la era Sánchez.

La mayoría de las medidas específicas no son más concretas que las contenidas en los documentos antes citados – excepción hecha de medidas como la racionalización del parque inmobiliario de ministerios como el de Defensa- y seguramente serán objeto de crítica por buena parte de las varias campañas que se movilizaron el pasado domingo. Posiblemente si aportasen más detalles en época preelectoral serían condenadas de plano por la oposición. Si fuese un documento cerrado desde el gobierno probablemente se ganaría el rechazo activo o pasivo de las CC.AA. de todos los signos. Dado que la estrategia fue solicitada por la Conferencia de Presidentes la idea es claramente que sea la Conferencia que salga de las elecciones de mayo la que finalice el documento incluyendo las prioridades de gestión e inversión que necesariamente precisa del concurso de todas las administraciones. El hecho que parece que el documento suscita el consenso de los funcionarios de ministerios y autonomías puede posibilitar que sea quien vuelva al gobierno no esté, como es típico en España, tentado de reinventar la rueda.

Con todo, emergen algunas aportaciones originales como la simplificación legislativa y la evaluación de impacto de políticas y recursos público. Esto que en la UE se conoce como “**Better Regulation**” o el “**Rural Proofing**” del Reino Unido es bienvenida en un marco administrativo que tiende a la sobrerregulación y la juridificación excesiva. Se echa de menos una referencia a la fiscalidad, no sólo en lo relativo a las deducciones a la imposición individual ya citada, sino mecanismos de reducción impositiva o devolución de impuestos a territorios como las Zonas Francas Urbanas francesas y los “**City-Regional Deals**” del Reino Unido. La intención de trabajar en **áreas funcionales** -caso raro en España- más allá de las demarcaciones administrativas es también patente.



La financiación es un apartado que se menciona indirectamente. Uno de los mapas que se aportan muestra la densidad de población de menos de 8 y de 12 habitantes/km<sup>2</sup> a nivel subregional y subprovincial. Este es el criterio de elegibilidad para **5% del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 2021-2027** -unos **1.500 millones en España**– que el Parlamento Europeo aprobó (pendiente del acuerdo de los Estados Miembros, muchísimo más reticentes) el 27 de marzo. Según lo propuesto inicialmente, bajo influencia española, por CMRE y el Comité de las Regiones (CdR) los eurodiputados acordaron que dicha financiación se concentrara en dichos territorios y en aquellos que han sufrido una disminución de la población de -1% desde 2007 (inicio de la crisis y del anterior ciclo presupuestario de la UE) para “**planes regionales y nacionales específicos** para atraer a más personas a la región y alentarlos a quedarse, así como para aumentar la **inversión empresarial** y el acceso a los **servicios digitales y públicos**”. Este acuerdo ha sido también una contribución española liderada por el Vicepresidente de la Eurocámara y expresidente de Murcia y del CdR Ramón Valcárcel y la jefa de la delegación socialista Iratxe García.

Dicha propuesta, que por primera vez en veinte años, asigna fondos comunitarios al nivel provincial -aspecto del que muchos eurodiputados y Länder o CC.AA. recelaban- ha sido recogida en el llamado [Informe País](#) de la Comisión Europea que recoge las propuestas de gasto para España post 2020 y que se comienzan a negociar a nivel de funcionarios en los próximos días. Dado que **España recibirá un 5% más** que en el período anterior esto sería factible. Con todo, resulta notable que a pesar de que España esté a punto de constituirse en contribuyente neto al presupuesto comunitario, la fijación que tienen muchas de estas campañas con la obtención de fondos europeos para algo que debería ser una política de Estado.

De hecho pasado el furor de las manifestaciones el mayor riesgo que el *momentum* de estas campañas contra la despoblación se disipe es la extrema diversidad de campañas concurrentes pero poco coordinadas que existen al momento existentes y concurrentes pero poco o nada complementarias o coordinadas. Refleja el modelo de “rent seeking” o “elite capture” que según **Fabrizio Barca** caracteriza la agenda de muchos agentes

territoriales. Precisamente en un momento en el que llevar resultados concretos toda esta energía desatada se aprecia poca voluntad aún de aunar esfuerzos incluida la concatenación de movilización político-social con un trabajo técnico de fondo que lleve estos planes adelante.

---

El autor es el responsable de Política Europea de la Convención Escocesa de Autoridades Locales (COSLA) e investigador. Doctor y Máster en Unión Europea, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración.