



UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Convocatoria de defensa de septiembre de 2020.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DEPOBLACIÓN EN EL MEDIO RURAL.

Análisis de las políticas públicas implementadas en España para luchar contra la despoblación en el medio rural y las consecuencias de la implementación de las mismas.

PUBLIC POLICIES AND DEPOPULATION IN THE RURAL ENVIRONMENT.

Analysys of the public policies implemented in Spain to combat depopulation in rural areas and the consequences of their implementation.

Autor: Francisco Javier Escobar Sánchez.

Director: José Real Dato.

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN.	3
2.-PREGUNTAS Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.	4
3.- PROBLEMA	5
3.1. CONDICIONES OBJETIVAS DEL PROBLEMA.	6
3.2. CALIFICACIÓN DEL PROBLEMA	8
3.3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	12
4.- LA AGENDA.	15
4.1. LOS PARTIDOS	17
4.2. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES	25
5.- POLÍTICAS	27
5.1. LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA	28
5.2. LAS POLÍTICA ESTATALES	33
5.3. LAS POLÍTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	40
5.4. LAS POLÍTICAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES	42
5.5. UNA POLÍTICA DE ÉXITO.	46
6.-CONCLUSIÓN	47
7.- BIBLIOGRAFÍA	53

1.- INTRODUCCIÓN.

En el último lustro se ha hablado mucho de la “España vaciada”, del despoblamiento de las zonas rurales (Caruana et al., 2017: 88). El abandono de pueblos, que se ha producido desde la segunda mitad del siglo pasado, ha llegado a una situación extrema, convirtiéndose en un serio problema. Los pueblos se quedan vacíos, sin niños porque las parejas jóvenes huyen de sus lugares de origen y los ancianos, en muchos casos, se desplazan al domicilio de sus hijos en las grandes urbes.

Todo esto trae consigo que los pequeños pueblos se queden sin vecinos y desaparezcan, haciéndolo también una forma de vida tradicional en la que el hombre está íntimamente vinculado al medio rural. Y es que, el término pueblo, actualmente, tiene una connotación peyorativa; es sinónimo de carencias, aislamiento, dificultades y abandono. El abandono de los habitantes ocasionará, según el Instituto Nacional de Estadística para el año 2033, que ocho comunidades autónomas sufran pérdidas de población (INE, 2018).

Con este trabajo se pretende analizar el uso de las diferentes políticas públicas de la Unión Europea, el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, teóricamente destinadas a poner freno a la despoblación y revertir la situación.

La elección de este tema se debe a la preocupación que desde hace muchos años el tema ha despertado en los habitantes de las zonas menos pobladas, que han visto como las medidas efectivas para solucionar el problema no llegaban y a la experiencia propia de haber vivido en pequeños núcleos poblacionales de diferentes comunidades autónomas afectadas por la despoblación, en los que, de primera mano, se ha podido comprobar como cada vez más se incrementa la brecha entre las dos Españas, la rica, de las zonas con mayor densidad de habitantes, y la pobre, con una tasa elevada de emigración y descalabro del censo. Han tenido que pasar muchos años para que se tome en consideración la gravedad del problema, y qué medios de comunicación, ciudadanos y políticos lo exterioricen públicamente.

Este trabajo se va a estructurar en diferentes apartados que recogen, después del planteamiento del tema y el motivo que lleva a la elección del mismo, unas preguntas a las que se les pretende dar respuesta y que van a marcar el eje central del desarrollo del estudio. Siguiendo el esquema del ciclo de las políticas públicas (Parson, 2007: 111 y ss.) se expondrá en qué consiste el problema y cómo se define, cómo surge el problema y cómo tiene lugar la entrada en la agenda para

ya ser un problema público. La entrada en la agenda no puede explicarse sin hacer un recorrido por las actuaciones que han llevado a cabo, en esta materia, los diferentes niveles de gobierno. Con las conclusiones del estudio se realizará un último apartado para dar una visión global del trabajo y de la situación en la que se encuentra el fenómeno de la despoblación del medio rural.

2.-PREGUNTAS Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

Se pretende analizar las políticas públicas que se han llevado a cabo en relación con el medio rural y los resultados obtenidos a efectos demográficos; se van a determinar qué factores y/o medidas han sido los responsables de tal desplazamiento de los habitantes de las poblaciones más pequeñas hacia la ciudad; en qué han fallado las políticas aplicadas que pretendían atajar el problema; qué carencias se demandan desde el medio rural para no sentirse discriminado y que ayuden revertir la situación actual de despoblación. Para dar respuesta a esas preguntas se ha analizado literatura académica (libros y artículos) y documentación producida por partidos políticos y administraciones públicas. La prensa es la voz más directa de las reclamaciones que hace la ciudadanía, y a ella se ha recurrido para analizar sus necesidades.

Debe hacerse constar que la mayoría de los textos encontrados abordan el tema de la despoblación desde una perspectiva similar, como algo estadístico y sociológico con ingentes cantidades de datos y tablas de evolución de población, agrupaciones por sexos, edad, etc., pero no se centran en las políticas públicas que se referían al asunto. En esta ocasión, rompiendo con esa tendencia, se pretende dar una perspectiva diferente, centrándose en el análisis de las políticas públicas que se han utilizado para actuar en el campo de la despoblación de los municipios de una gran parte de España, aunque es algo complejo porque es un tema que se encuentra activo y que en los últimos años ha cobrado un especial protagonismo debido a que continuamente aparecen nuevas noticias y se producen nuevos escenarios derivados de la situación política que se atraviesa con el parlamento más fragmentado de su historia.

Se desarrollará teniendo en cuenta el marco interpretativo de un proceso de políticas públicas, que se basa en lo expuesto en la obra de Parsons (2007: 111 y ss.). Este autor define su proceso como una serie de etapas o ciclo:

- El inicio, que va desde que aparece el problema público y es definido como tal, y la entrada en la agenda del gobierno y de los partidos.
- Para ese problema se plantean unas alternativas y la evaluación de las mismas que comportará una decisión política.
- Una vez elegida una opción se hace necesario materializarla mediante la implementación.
- Otra evaluación es requerida para determinar si el resultado obtenido es el esperado.
- Según sea su resultado positivo o negativo se procederá a dar continuidad a la política o la finalización de la misma.

En realidad, la complejidad de la actuación a la hora de dar solución a los problemas públicos obliga, a veces, a romper ese ciclo, volviendo a las fases de evaluación para dar con una solución que permita obtener los resultados programados, pues no siempre se acierta con el diseño de la política desde un primer momento. Tras esas evaluaciones se replanteará el problema con nuevas políticas teniendo presentes las medidas implementadas con anterioridad. Por ello, las fases del ciclo de políticas públicas no obedecen a un modelo secuencial, sino uno derivado del resultado de la fase anterior.

La elección de este modelo se debe a la simplificación y un planteamiento más manejable del estudio de las políticas públicas que no tiene que representar fielmente lo que sucede en la realidad pero si permite la creación de una idea que es fácilmente exportable a la hora de actuar en un proceso de este ámbito.

3.- PROBLEMA

En este apartado se va a exponer cómo se ha ido materializando el problema de la despoblación, qué factores han intervenido para que adquiriera la relevancia necesaria para su reconocimiento como un hecho que requiere la atención social, mediática y política y la presentación que han hecho de él los participantes, según sus intereses. Atendiendo a las características que presenta se le clasificará para situarlo en el contexto adecuado a la hora de su tratamiento y de tener una idea de su magnitud y de la complejidad que requiere su tratamiento.

3.1. CONDICIONES OBJETIVAS DEL PROBLEMA.

Como la mayoría de los problemas, los diferentes actores pueden tener perspectivas que no coincidan y dé lugar a que surjan conflictos. Cada uno mantendrá una postura que puede chocar con la de los demás en cuestiones como el tipo de solución, si es viable el proyecto, la posición en la agenda, la cantidad de dinero a invertir, el tiempo de aplicación, el ámbito geográfico al que se destinan las medidas o los departamentos ministeriales que se verán afectados. Para poder entender la importancia que merece el contenido de este trabajo, antes de pasar al estudio de los diferentes actores y sus actuaciones, es necesario hacer una introducción que nos proporcione una idea más detallada de la situación.

La concentración de la población en un pequeño sector del territorio nacional hace que una gran parte del país esté despoblada, que se carezca de servicios públicos, que se produzca un aislamiento en diferentes aspectos y se genere un rechazo a establecerse en dichas zonas.

Gráfico 1. Distribución de la población en España.



En verde, los municipios donde se concentra el 90% de la población.

Fuente: periódico El País¹

¹ “El 30% del territorio español concentra el 90% de la población”. El País. 06/10/2018. (https://elpais.com/politica/2018/10/05/actualidad/1538767620_420819.html, consultado el 12 de febrero de 2020)

Si se analiza la población y su distribución se puede constatar que: “el 40% de la población reside en tan solo un 1% del territorio nacional, lo que ha supuesto un proceso de concentración de la población, sobre todo en las ciudades de mediano tamaño” (Del Campo y Tezanos, 2008: 31). Si se distribuyen los municipios, en rurales los de menos de 2.000 habitantes, semiurbanos los que se sitúan entre 2.000 y 10.000 y urbanos los de más de esta cifra, establecerían que la población española actual se concentra mayoritariamente en las ciudades. El 77,8% de la población es actualmente urbana frente al 6,6% rural y el 15,6% semiurbano. Este movimiento poblacional ha repercutido sobre el total de municipios, pasando de más de 8.600 a 8.100 y de modo inverso se incrementan los municipios de menos de 100 habitantes, que pasan de 461 a 988 en las tres últimas décadas del siglo XX, según el estudio de dichos autores, pero que el INE eleva hasta 1356 los municipios afectados por ese escaso número de vecinos, en 2019 (INE, 2019).

No obstante, las cifras para determinar los problemas de despoblación hay que tomarlas con cuidado, pues un error que se suele cometer es medir las regiones solo por la densidad de habitantes, lo que puede ocasionar serios perjuicios para estas zonas cuando se presentan otras particularidades que muestran cómo algunos indicadores de población que se usan frecuentemente pueden hacer que no se refleje con exactitud el problema. En ocasiones son pertenecer a una comunidad autónoma desequilibrada y tener una tasa de despoblación alta, sin olvidar el envejecimiento de la población que acelera el proceso de pérdida de habitantes. Lo mismo sucede a la hora de establecer umbrales para obtener ayudas. Al aplicar el PIB/cápita se distorsionan los datos porque no se ve reflejado el verdadero desarrollo de la provincia. Y si se usa el PIB/hab. se da la paradoja de que cuantos menos habitantes haya le perjudica porque tiene la ratio más alta si tiene una provincia con gran riqueza en la región. Así, al disminuir la población, la relación PIB/habitante se incrementa y se califica la zona como no beneficiaria de ayudas por desprenderse que es desarrollada y próspera. Lo que le ocurre a Teruel con Zaragoza, en Aragón, es un ejemplo de ello.

A nivel económico, se pierden muchos puestos de trabajo por el abandono de tierras de labor. Los censos elaborados desde los años 60, del siglo pasado, reflejan un proceso de modernización y de cambio estructural que arrastró a la crisis de la agricultura tradicional. Su efecto más evidente fue el éxodo rural, que desencadenó una caída del empleo agrario (Caruana et al., 2017: 288).

En eso parecen coincidir todos los autores “...la modernización de las técnicas agrícolas ha hecho disminuir el número de campesinos y el inevitable éxodo rural ha propiciado la despoblación del campo.” (Díez Sanz et al., 1989: 54)

La entrada en la Comunidad Económica Europea y posteriormente en la Unión Europea requería eliminar nuestras barreras aduaneras para bien y para mal. Ahora se tiene que actuar siguiendo las directrices ajenas a nuestro gobierno y la competencia con los productores agrícolas y ganaderos de otros países es un hecho, además, determinados productos de algunos países gozan de especial protección frente al resto.

“Se produjo una disminución del número de explotaciones agrarias y un incremento simultáneo de su tamaño medio. [...] También disminuyeron el número total de parcelas y explotaciones, con el consiguiente incremento de la superficie media por parcela. [...] En las explotaciones ganaderas el comportamiento fue similar. Disminuyó su número y se incrementaron las cabezas por explotación.”(Caruana, et al., 2017).

Así pues, se parte de un problema demográfico, pero también de una agricultura poco productiva y una falta de industria. Una posible solución demográfica podría haber sido la inmigración, que desde hace unas décadas ha sido la responsable de subir los índices de natalidad. Pero nada más lejos de la realidad. La mayoría ha llegado en situación irregular y como única salida se ha encontrado con los trabajos más duros, principalmente la agricultura y ganadería, y aceptan realizarlo por el tiempo indispensable para poder regularizar su situación en España y, por ende, en la UE. Una vez que obtienen los documentos para su estancia abandonan los trabajos más penosos y se desplazan a municipios más grandes que les brindan otras oportunidades menos sacrificadas o a otros países (Camarero y Sampedro, 2019: 59-82).

Estos datos nos sitúan ante un problema que se ve afectado por un conjunto de variables que lo hacen especialmente complicado de solucionar y de enfrentarse a él por los diferentes actores. Es lo que, como a continuación se describe, se conoce como un “problema perverso”

3.2. CALIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Los problemas de las agendas atienden a la clasificación de dóciles, perversos y súper perversos, según sea su solución y/o el tratamiento que requiera. Sin duda, el fenómeno de la despoblación

hay que calificarlo, por las características que presenta, como un problema super perverso (Levin et al. 2012: 123-152). Veamos los motivos por los que se justifica dicha atribución:

- Es un problema no estructurado puesto que es difícil determinar cuáles son las posibles soluciones al asunto y contestar a preguntas como ¿en qué consiste el problema de la despoblación de las zonas rurales? ¿Qué lo produce? ¿Quiénes están favoreciendo que el problema no se contenga? ¿Son solo factores humanos los que intervienen? ¿Las actuaciones de los dirigentes políticos son las acertadas? ¿Qué coste social, económico y humano tiene?

- Aparece el riesgo de que las soluciones produzcan situaciones no deseadas como una migración masiva a estos pequeños pueblos por la implantación de incentivos que ocasionen despoblación en otros y se convierta en un problema que se desplaza pero no se soluciona; la subida de los precios de productos de las zonas rurales; la subida de impuestos municipales para desarrollar nuevas competencias en pueblos que han incrementado el número de vecinos y ahora se tratan de satisfacer o la subida del precio de la vivienda. También irrumpe en la escena la incertidumbre de no saber si dará resultado o por contra se hará una inversión que no servirá de reclamo para suficiente número de personas.

- Se incorporan elementos valorativos y conflicto de intereses como el invertir grandes cantidades de dinero público en regiones con escasa población puede perjudicar a las zonas donde se concentra la mayor parte de la población, o que proporcionar recursos a núcleos que pierden población y tienden a extinguirse es derrochar el dinero.

- Es un problema complejo porque hay muchos factores que influyen en él y se interconectan. La escasa población ocasiona poca mano de obra disponible para establecer una empresa que pueda crear puestos de trabajo; las vías de comunicación en mal estado incrementan costes por distancia y tiempo y no aconsejan inversiones en esos lugares; a falta de población se suprimen servicios públicos; sin servicios no se fija población.

- La solución no viene de la mano de la implementación de soluciones técnicas únicamente. El ser humano es, en muchos casos, impredecible y se deja llevar por estímulos aparentemente con baja repercusión y en otras ocasiones no responde a lo que se esperaba. Así una moda o corriente naturalista o de vida sana puede hacer más que una inversión en infraestructuras o servicios, pues el poder que ejercen los medios de comunicación y las redes sociales en la opinión y formación de ideas de las personas facilita cambios en los hábitos de estas en alimentación, cuidados, de-

porte, vida, etc., dejando atrás otros comportamientos opuestos por observar, simplemente, la tendencia social.

- La solución requerida es urgente. El riesgo de desaparición de muchos municipios y el abandono del medio rural es elevado, igual que la alta concentración de habitantes en una pequeña parte del territorio. Esa agrupación incide en la contaminación atmosférica y de generación de residuos, la sobreexplotación de acuíferos, la exposición a nuevas enfermedades como el estrés y las de tipo respiratorio o cardiovascular.

- No hay una sola autoridad central con la competencia para encargarse del problema. Aunque se culpe a los gobiernos centrales de la situación actual, lo cierto es que no depende solo de ellos. La incorporación de España a la UE supuso una cesión parcial de su soberanía. Prueba de ello es que la UE es la encargada del diseño de la Política Agraria Común (PAC). La UE es la que distribuye el grueso de los fondos a los países destinatarios para que estos, a su vez, los entreguen a los niveles inferiores de gobierno, estableciéndose así un sistema multinivel de gobiernos que intervienen según las competencias atribuidas. Toda operación que se desarrolla por diferentes escalones va a acusar una ralentización y una merma en la agilización de los procedimientos.

En el ámbito interno, como ya se ha indicado, la CE establece un reparto de competencias en los artículos 148 y 149 para CCAA y Estado. El Estado tiene competencia exclusiva en el establecimiento de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, aunque el fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma (CA) se hará por esta, pero dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. Las infraestructuras que pueden acometer solo lo serán las que afecten a su ámbito territorial. La sanidad y la educación, pilares fundamentales, están transferidas a las CCAA pero la regulación básica para que todos los españoles disfruten de sus derechos en condiciones de igualdad corresponde al Estado. Este podría ser el recurso legal para acometer una gran reforma en todo el territorio pero seguramente acabaría en el Tribunal Constitucional por injerencias en el reparto competencial.

Para las entidades locales (EELL) habrá de regirse por la ley de Bases del Régimen Local. No pueden regular los tributos por no tener potestad para la elaboración de leyes, si bien, son los responsables del urbanismo y algunos servicios esenciales que contribuyen en gran medida a la decisión del asentamiento de la gente en una población. Los municipios afectados por este problema dependen de las diputaciones provinciales para la prestación de los servicios básicos por la falta de recursos.

Así, la puesta en marcha de un plan nacional para atajar el problema se vería con varios niveles de gobierno, en el que cada uno tiene unas competencias concretas que deben ceder, como se ha hecho con la UE, para designar una autoridad central “supraautonómica” que dirija y coordine todo el territorio durante el tiempo que dure el proceso y hasta el momento no se ha puesto de manifiesto.

- Los mismos actores de los que depende la solución del problema son también la causa. Y es que se necesita que los mismos que están dispuestos a marcharse o lo han hecho se queden o vuelvan, respectivamente. Debe darse, por tanto, un cambio de mentalidad, de enfrentarse al reto de no ver la ciudad como la salvación a los problemas que se le presentan en el pequeño municipio.

- Los beneficios en el futuro de una solución presente no se tienen en cuenta suficientemente. Los beneficios al medio ambiente y los de salud en todas sus parcelas son los más importantes. Las grandes concentraciones de personas llevan aparejada una alta tasa de contaminación debido al tráfico de las grandes ciudades y la industria que promueve el asentamiento de grandes números de población. Es cierto que la industria está ahí y en cierto modo es inevitable pero la gran concentración de polución, debido a la gran concentración de vehículos en espacios confinados por los edificios, supone exponer a los habitantes a altas tasas de partículas que especialmente afectan a enfermos por motivos respiratorios y cardiovasculares (Ballester, 2005: 159-175). Como se puede deducir de esto hay una repercusión directa sobre la sanidad por el tratamiento que requieran los afectados por pruebas, hospitalizaciones o medicamentos.

Un estudio del año 2002 (Vázquez, 2002: 1-18) sobre el coste del gasto en salud por la contaminación debida al tráfico en Vigo. El resultado fue sorprendente: 72 millones de euros. Para el cálculo solo se tuvieron en cuenta cinco enfermedades leves. Pero no se puede quedar solo en una cuestión económica, se calcula que dicha contaminación es la responsable del 6% de las muertes en nuestro país. Y los económicos que vendrían derivados de la creación de un nuevo tejido empresarial rural como consecuencia del aumento de la población y la demanda de servicios.

Llegados a este punto estamos en condiciones de afirmar que el diagnóstico está hecho. Se tiene constancia de la situación y de sus consecuencias, de las causas que lo han originado y de las necesidades que serían necesarias para parar y revertir al máximo esa despoblación. La fase de pronóstico contiene las medidas implementadas. A lo largo de los años se han destinado grandes

partidas presupuestarias a los más variados asuntos que han “inventado” los partidos en sus programas pero ninguno le ha dado la prioridad que merece a la despoblación, es obvio que es un proyecto costoso y, en principio, afecta a una minoría de la población. El contenido de esta fase se desarrolla en el apartado de la “Políticas”.

3.3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La definición del problema es el punto de partida para que un suceso o hecho pase posteriormente a ser considerado como un problema público. El momento en el que los diferentes actores se centran en el asunto y comienzan las campañas de concienciación, publicidad y exigencia de medidas al respecto. En este caso no podía ser de otra manera y eso es lo que hicieron los habitantes de las poblaciones que consideraban que estaban siendo discriminados con respecto al resto de los españoles.

Para las instituciones no había pasado inadvertido, porque así lo constata el INE, que 76.000 personas vivieran en municipios de menos de 100 habitantes, cifra que pasa a 658.000 para los que lo hacen en poblaciones que tienen entre 100 y 500, y 721.000 personas residen en municipios que se sitúan entre 500 y 1.000 habitantes (INE, 2020), afectando esas cifras a 5.000 municipios. Pero no se le estaba dando la importancia que merecía porque las organizaciones políticas tienen un objetivo claro que es la obtención de fieles para el momento electoral (Ingram et al., 2007: 116).

Como reacción a falta de atención por parte de los poderes públicos a partir de finales de la década de 1990 comenzaron a producirse movimientos que pretendía un cambio en esta situación. En España tiene un detonante claro que es la exigencia de los ciudadanos de la provincia de Teruel que se les tuviera presentes a la hora de realizar inversiones en infraestructuras, servicios y proyectos a pesar de contar con una de las tasas de población más bajas del país, pues pagaban impuestos como el resto de españoles y eso les daba derecho a exigir los servicios que presta el Estado y que estos fuesen de calidad.²

² “Teruel existe, pero poco”. El País. 20/12/1999. Disponible en: https://elpais.com/diario/1999/12/20/espana/945644430_850215.html , consultado el 12 de febrero de 2020.

Bajo el conocido eslogan de “Teruel existe” miles de ciudadanos se han manifestado en varias ocasiones para demandar una mejora en las infraestructuras de la provincia por tener los mismos derechos que el resto de habitantes de provincias con mayor número de habitantes. La primera fue el 1 de diciembre de 1999, en silencio. Reclamaban el hecho de no tener ni un kilómetro de autovía, ni tren hacia Madrid, no disponer de avión. Otra tuvo lugar el día 29 de noviembre de 2000, como se recoge en el diario de sesiones del Congreso a raíz de la intervención de José Antonio Labordeta, del Grupo Mixto (Congreso Diputados, 2001):

“Señora presidenta, señorías, la moción para la que estamos pidiendo su apoyo nace de una interpe-lación debatida la semana pasada en este Pleno y tiene por objeto instar al Gobierno a realizar toda una serie de actuaciones reclamadas, desde hace tiempo, por un territorio que como Teruel se ha echado a la calle para defender lo que cree que es justo. Creemos que la respuesta a la ciudadanía no puede ser la indiferencia o las mera y en muchas ocasiones vacías renovaciones de promesas. Cuando pasa el tiempo y sólo se escucha más de lo mismo, la desesperanza, la desilusión y la separación entre la realidad sentida por las gentes y los políticos que decimos representarlos se agranda y se agrava. Tienen que ser capaces de admitir que algo está pasando cuando sale todo un territorio a la calle como Teruel.”

Ese movimiento social (Pérez, 2019: 172-183) hizo que adquiriera novedad el problema, a pesar de estar perfectamente registrada la situación en las diferentes recopilaciones de datos del INE. Sirvió para que se le prestara atención y fuese conocido por el resto de los españoles y se contagiasen otras provincias, como Soria, Guadalajara o Zamora, pasando del ámbito de incidencia local a pluriprovincial, gracias, en parte, a la constancia y la duración que lleva presente la reivindicación desde hace dos décadas y que cada vez ha contado con más simpatizantes. Por contra, la falta de especificidad del problema le dota de una complejidad que exige la actuación de varios ministerios de forma coordinada, siendo este uno de los principales obstáculos que se le plantean.

El problema se presenta para los afectados como una clara vulneración al principio de igualdad contenido en el artículo 14 de la Constitución Española (CE) de 1978, uno de los derechos fundamentales más invocados por los ciudadanos en sus reivindicaciones. Un reconocimiento a un trato semejante que no se debe ver afectado por el lugar en el que se haya nacido, esto es, en una gran ciudad o un remoto pueblo de 50 habitantes. En la práctica no ocurre así. Los ciudadanos

han soportado durante décadas la limitación en el acceso a esos derechos, manifestados en el cierre de colegios y el traslado de niños a internados en otras localidades; el cierre de centros médicos y la disminución del número de visitas para pasar consulta; la falta de vías de comunicación adecuadas o la ausencia de infraestructuras digitales para facilitar el desarrollo empresarial^{3 4}. Con esos datos, los afectados tienen motivos suficientes para considerar que se está produciendo un incumplimiento del artículo 14 de la CE y la existencia de un gran problema público y más cuando es el Defensor del Pueblo el que lo afirma (Defensor del Pueblo, 2019: 93):

“Viene siendo una realidad la dificultad, incrementada por la crisis económica, para que los habitantes de las zonas más despobladas accedan a servicios básicos como sanidad, educación, transporte, banca y una buena cobertura de redes de banda ancha, entre otros. Esa situación genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos, de ahí que el problema de la despoblación sea una cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan.”

Todas las políticas, como es lógico, tienen una causa que la originan. En el caso del despoblamiento las causas del problema son perfectamente conocidas y ya se han señalado al inicio pero, tal vez por afectar a un electorado no fundamental a la hora de influir sustancialmente en el resultado, o tal vez por tener otros intereses sobre otros sectores más productivos en cuanto a votos, siempre se ha dejado en la última carpeta del cajón, en esa a la que nunca se llega cuando hay que rescatar temas que se deben solucionar.

Cualquier modelo de intervención desde el ámbito estatal supone un gran esfuerzo, lleva consigo un coste elevado y plantea un gran rechazo dado que se tiene que actuar sobre un campo complejo que incluye a la mayor parte del territorio nacional en competencias que conciernen a todos los ministerios y a los tres niveles de gobierno que tenemos. Por el desafío que supone en el ámbito

³ “El futuro de los consultorios rurales: ¿Cierre o reorganización?”. Salamanca24horas.com. 20/11/2019. Disponible en: <https://www.salamanca24horas.com/texto-diario/mostrar/1636698/futuro-consultorios-rurales-cierre-reorganizacion>. Consultado el 19 de junio de 2020.

⁴ “Cuando una escuela rural se cierra, un pueblo desaparece”. El Comercio. 05/09/2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.es/asturias/escuela-rural-cierra-20190905000838-ntvo.html>. Consultado el 19 de junio de 2020.

territorial afectado, las medidas necesarias, los ministerios y actores implicados, el tiempo de desarrollo y el coste podría considerarse como la mayor reforma del país desde la transición.

Actuar a ese nivel requeriría un gran consenso, una importante partida presupuestaria, la creación de nuevas normas legales y reformar los niveles de autogobierno de la administración nacional, autonómica y local. Los principales factores que impiden que se lleve a efecto tales medidas son las dificultades para reformar las instituciones territoriales, que requieren en algunos casos modificaciones constitucionales por la asignación de competencias de los artículos 148 y 149 de la CE, que incrementarían, aún más si cabe, las tensiones y los conflictos políticos existentes entre algunas comunidades autónomas por su exigencia de desarrollo competencial. A esto se le debe añadir las diferencias entre el Estado y las CCAA, y entre estas, a su vez, por las diferencias de gobiernos. Y por encima de todas se sitúa la ingente partida presupuestaria requerida que por ahora ningún gobierno ha querido asignar a tal fin por tener otras prioridades, llevándose todo el protagonismo los programas que nacen en la Unión Europea (LEADER, PRODER, etc.) y que se trasladan a los países miembro.

4.- LA AGENDA.

La iniciación del proceso de cualquier política requiere un problema previo. Esos problemas se suelen extraer de las agendas. Las tres agendas, pública, mediática y política (Harguindeguy, 2015: 49-58), recogen los sucesos o hechos que son relevantes y despiertan el interés de ciudadanos, medios de comunicación y poderes públicos, respectivamente. Es frecuente que los asuntos aparezcan en varias de ellas a la vez porque unas se hacen eco y se nutren de las otras. La primera recoge los problemas que los ciudadanos reclaman a los poderes públicos; la segunda, la mediática, coincide con las cuestiones que le resultan atractivas a los medios de comunicación y, finalmente, la política contiene los problemas que los poderes públicos tienen en consideración a la hora de iniciar procesos de elaboración de políticas.

Difícilmente se puede transformar un asunto si no está dentro de la agenda política. El abandono de los núcleos rurales ha sido un problema que ha costado mucho introducir en la agenda para que verdaderamente exista, porque siempre ha estado en segundo plano. Como ya se ha dicho, y

el mismo Labordeta señaló, Teruel inició una campaña hace años dando la voz de alarma por la situación de abandono en inversión de infraestructuras y servicios que atravesaba toda la provincia. No era la única provincia afectada pero fue la precursora del movimiento que lucha por la despoblación y la falta de recursos que padece gran parte del territorio español. Aunque apareció en algunos medios como algo curioso por el eslogan de “*¡Teruel existe!*” lo cierto es que no consiguió entrar en la agenda mediática con demasiado éxito. Pero el asunto llegó finalmente al Congreso, por la manifestación masiva de la ciudadanía turolense llevada a cabo el 29 de noviembre de 2000 (Grupo Parlamentario Mixto, 2001).

Y es que, a pesar de contar con una percepción favorable para abordar el asunto por parte de la ciudadanía, como han demostrado las manifestaciones ciudadanas, parece que no llega a calar ni en los partidos políticos ni en la población no afectada. Se podría pensar que se resiste a entrar en la agenda política por falta de un apoyo real.

No fue hasta las campañas electorales de 2019 cuando se consolidó en la agenda política la importancia de la España rural. Y adquirió el compromiso del paso de asunto de agenda a materia para elaboración de política en enero de 2020, aprovechando la coyuntura política del nuevo gobierno, que cuenta con la cámara más fragmentada de la democracia por no haber alcanzado una mayoría suficiente, cuando se ha podido ver la ventana de oportunidad política (Kingdon, 1995) por la necesidad de contar con el apoyo un diputado de Teruel Existe para poder formar gobierno. A Teruel se le sumó la provincia de Soria y en el mes de febrero la de León⁵, que se manifiesta por el abandono en vías de comunicación y además pide una política de desarrollo industrial para poder crear empleo y mantener a sus escasos habitantes en la provincia.

Para ver el enfoque y el tratamiento que ha tenido este problema, en relación con su entrada en la agenda política, se van consignar las actuaciones más destacadas de los partidos y los actores no gubernamentales que van a ser clarificadores a la hora de mostrar la atención prestada a la situación del medio rural.

⁵ “León despierta contra la despoblación con multitudinarias protestas”. La Vanguardia. 16/02/2020. (<https://www.lavanguardia.com/politica/20200216/473609848225/leon-ponferrada-manifestacion-protesta-despoblacion-economia.html>, consultado el 6 de marzo de 2020)

4.1. LOS PARTIDOS

Aunque parece que no llegaba a la agenda gubernamental, a los partidos no les ha quedado más remedio que prestarle atención en una fase intermedia, esto es, entre la demanda ciudadana y la implementación eficaz de políticas. Para ello es necesario analizar cómo los partidos se han ocupado del asunto a lo largo de los años.

Tradicionalmente se ha estado gobernando en un sistema bipartito, turnándose entre Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular. A pesar de la fragmentación actual del Congreso siguen siendo los que dirigen las grandes líneas de la política pero en la actualidad se ven presionados por esas minorías decisivas para dar estabilidad a la legislatura.

A continuación se van a estudiar los contenidos en los diferentes programas electorales de cada partido desde la llegada de la democracia, y posteriormente, para contrastar con lo que realmente han hecho, se citarán algunas de las intervenciones más relevantes agrupadas por legislaturas y publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), realizadas por las formaciones más representativas para tener una visión de lo que han aportado para evitar la despoblación, promover el desarrollo de las regiones afectadas y de la preocupación por la falta de servicios mínimos que se deducen incluidos en el Estado social que define el artículo 1 de la Constitución Española.

Empezando por partido que ha estado más años en el gobierno, los programas electorales del Partido Socialista Obrero Español recogen, en 1977, un fenómeno relacionado, como es la emigración (PSOE, 2020). El del año 1996 tiene un apartado del Agricultura y Desarrollo Rural en el que entienden que “[...] se hace cada vez más necesario establecer Políticas de Desarrollo Sostenible Regional y Rural, a fin de evitar el despoblamiento de amplias zonas del territorio” (PSOE, 1996: 141). Hay un programa que destaca sobre el resto por las medidas detalladas que contiene, es el del año 2004 (PSOE, 2004: 148-149). Cita:

- Una Ley de Desarrollo Rural, para que el Estado sea protagonista junto con los programas de la UE.
- Planes que contengan adecuadas condiciones de bienestar para asentar la gente en ese medio.

- La creación de 500 Centros de Servicios Múltiples Rurales que incluyen parafarmacias, conexión a internet o telemedicina.
- Programas para acoger inmigración en esas zonas.

En los programas de elecciones posteriores siempre hay un espacio para el mundo rural en el que señalan medidas generales de promoción e impulso sin dar soluciones concretas. Ya en el de 2019 sí se numeran varias medidas concretas para el “Reto demográfico en el medio rural”:

- Fomentar una política de infraestructuras mallar y no radial. Trenes de cercanías.
- Dotación de transporte público con cabecera de comarca.
- Atención sanitaria a domicilio si no existe centro de salud.
- 100% del territorio con banda ancha de internet.
- Desarrollo de la ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

Como se puede ver, en el PSOE, el contenido del desarrollo rural ha tenido legislaturas en las que aparecía sin dar muchos detalles, solo aspectos generales y en otras sí tomaba importancia y se detallaban medidas concretas que podrían ser eficaces para conseguir frenar la despoblación.

Los programas del Alianza Popular (1977) y después Partido Popular empiezan en 1977 con algunas alusiones a la agricultura y ganadería pero no menciona la mejora de la vida en medio rural. Una tímida referencia cabría en el las propuestas del año 1979 al estipular que “se tutelarán los intereses de las poblaciones asentadas en zonas objeto de protección”. En el del año 1982 se dedica un apartado al Desarrollo de las Zonas Rurales en el que se reconoce que “la creación de servicios polivalentes, la mejora de los transportes, el desarrollo de los servicios sanitarios y sociales, pueden reducir el vacío administrativo y social de nuestras zonas rurales poco pobladas” (1982: 52). En 1989 se produce el cambio a Partido Popular y desaparece del programa el mundo rural hasta el del año 2004 en el que se le tiene en cuenta otra vez. Ahora se propone crear un observatorio y una comisión interministerial para asuntos rurales; desarrollar políticas de inversión de infraestructuras; acceso a internet en algunos tipos de sistemas de telefonía y nuevas tecnologías para mejorar la asistencia sanitaria. En la siguiente convocatoria electoral desaparece prácticamente dentro de un programa de más de 300 páginas. En el año 2019, se le dedica un

subapartado específico en el que destaca por su innovadora medida la número 386 (PP, 2019: 76):

“Elaboraremos un Plan por la Sanidad y la Escuela Rural para atraer a profesionales con unas condiciones especiales que incentiven su permanencia y arraigo y que garantice el acceso a servicios de calidad en el medio rural, poniendo especial énfasis en las infraestructuras y recursos educativos y sanitarios, sociales y de atención a la dependencia.”

Los programas de AP/PP no parecen haber prestado demasiada atención al desarrollo de los territorios más desfavorecidos. En la página web del Partido Popular (2020) se pueden ver las diferentes materias a las que le dedican un apartado concreto, les denominan “temas”. Hay treinta y cuatro y ninguno hace referencia a la despoblación ni al ámbito rural. Es evidente que no es un “tema” tan importante como para tener un espacio propio. Han centrado la atención en los temas habituales de internet, la agricultura y las explotaciones familiares, no contemplándose como un objetivo prioritario repoblar zonas rurales, y las posibles mejoras de desarrollo de zonas deshabitadas se van a derivar de dichas actuaciones pero no por un plan específico. En las últimas elecciones, coincidiendo con el cambio de líder y la presión que ejercen otros partidos en el tema, se ha observado un cambio radical elaborándose varias propuestas concretas.

Los tres partidos que se van a analizar son relativamente nuevos y tienen poca andadura política por lo que con un programa definen su posición de forma clara.

Unidas Podemos, quizá por ser de los últimos en llegar a la escena política, por la formación académica de sus fundadores, porque lo consideren necesario o simplemente porque busquen su nicho de mercado, tiene un programa que destaca sobre los anteriores. En las elecciones de 2015 proponían unas escasas medidas, que se centraban en la aplicación de la Ley 45/2007, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y algunas actuaciones en los montes (UP, 2015). Actualmente, la relación de materias que estructura su línea de actuación se ha ampliado y lleva una propia para “Mundo Rural y Lucha contra la Despoblación” con varias propuestas que apuntan en buena dirección como son: el establecimiento de un precio mínimo de los productos para proteger a los agricultores; facilitar el acceso a la pensión contributiva del personal agrícola; un plan nacional de desarrollo rural para combatir la España vaciada, que incluye beneficios en materia tributaria

(UP, 2020). Denuncia que se ha vivido de espaldas a la mayor parte del territorio y publica una batería de medidas bastante concretas (UP, 2019: 116-119):

- Mejora de infraestructuras de regadío.
- Paquete de servicios básicos: transporte, atención sanitaria a domicilio, seguridad ciudadana inmediata, suministro en defecto de tiendas de ultramarinos, cajeros automáticos y oferta cultural en cada zona.
- Internet a 30 Mbps y telefonía 3G en cualquier núcleo habitado.
- Medidas de discriminación positiva para la “España vacía”.
- Reducción de IBI en poblaciones de menos 5.000 habitantes.
- Implementación inmediata de la Ley 45/2007.
- Impulso a Correos como empresa pública de logística.

Lo novedoso de esta formación es el detalle con que se enuncian las medidas. Resulta curioso que solicite la implementación urgente de una ley elaborada por otro partido político, puesto que le resta protagonismo como promotor de medidas innovadoras de las que podría adueñarse para usar en la contienda política.

El partido Ciudadanos, sin experiencia de gobierno a nivel nacional, incluye algunas medidas a la hora de centrarse en el desarrollo del ámbito rural que indican una cierta preocupación por el asunto y no repiten las generalidades de los grandes partidos. Ven la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las pequeñas poblaciones para que permanezcan o se trasladen allí (Ciudadanos, 2015: 67):

- Desarrollo del mundo rural equiparándolo con el urbano, eliminando la brecha digital.
- Rehabilitación de pueblos y creación de agentes de innovación.

- Normas que homogenicen los programas de desarrollo.
- Fomento de políticas de bienestar para evitar la despoblación proporcionando servicios básicos de sanidad, educación, etc.

En el último programa de Ciudadanos (Ciudadanos, 2019) se estructura en diez grandes apartados, siendo uno de ellos un pacto de Estado para luchar contra la despoblación. Como elementos destacados, se proponen unos beneficios tributarios a los residentes en zonas rurales y a los que establezcan allí su negocio, con especial mención a progenitores que sean autónomos tras su permiso de nacimiento de hijo, que no pagarán la cuota de régimen. También, las cotizaciones a la Seguridad Social se verán generosamente reducidas.

En último lugar se llega al programa de VOX (VOX, 2019). Tiene 100 medidas. En la número 36 establece una medida de supresión del número de ayuntamientos mediante la estos fusión de entes y, consecuentemente, de parte de sus representantes locales. Es cierto que España tiene muchos municipios pequeños pero esa es la garantía de la proximidad de la política al ciudadano. Lo habitual es que los alcaldes de las pequeñas localidades no tengan sueldo por no disponer de ingresos suficientes y la supresión de esos entes podría llevar consigo un mayor abandono desde el propio ayuntamiento que lo absorba, que suelen destinar más gasto al núcleo poblacional principal, dejando abandonados, en muchos casos, los más pequeños. En cambio la medida de liberalización del suelo convirtiéndolo en apto para construir, si no está protegido, sería muy interesante para establecerse en un pueblo porque facilitaría la adquisición de solares con espacio para zonas de ocio y cultivo, que suele ser lo más demandado por los que se plantean establecerse en pueblos. Recoge, también, la desigualdad digital, de infraestructuras, educativa, cultural y sanitaria, coincidiendo con el PP en incentivos a los profesionales del mundo rural para hacer atractivas las plazas que se creen en esas zonas.

De forma resumida, esta es la percepción que tienen las grandes formaciones sobre lo que se debería mejorar en las zonas más desfavorecidas y con despoblación para revertir el proceso, pero esas propuestas deberían elaborarse para defenderlas y posteriormente materializarlas creando normas. Para ello se debe observar la actividad parlamentaria, aunque solo afecte al bipartidismo en la mayoría de las legislaturas, recogen las actuaciones de todas las organizaciones políticas:

Gráfico 2. Actividad parlamentaria en relación a la despoblación en España

LEGISLATURA (PERIODO)	PREGUNTAS PARLAMENTARIAS	PROPOSICIONES NO DE LEY
I (1979-1982)	-	-
II (1982-1986)	-	-
III (1986-1989)	1	-
IV (1989-1993)	3	-
V (1993-1996)	1	-
VI (1996-2000)	6	-
VII (2000-2004)	-	-
VIII (2004-2008)	13	1
IX (2008-2011)	-	-
X (2011-2016)	57	2
XI (2016-2016)	-	-
XII (2016-2019)	-	6
XIII (2019-2019)	83	-

Fuente: Elaboración propia.

- En BOCG del 23 de febrero de 1988, en la III legislatura, aparece la primera pregunta parlamentaria referente al problema de la despoblación. La hacía un diputado popular al Ministro de Agricultura en relación a una exigencia de congelación de tierras o retirada de la producción de tierras cultivables por Bruselas y las consecuencias que tendrían para la despoblación (Coalición Popular, 1988: 8180).

- En la IV legislatura se hacen tres preguntas, siendo las más importantes la de Izquierda Unida sobre las declaraciones del Ministro de Obras Públicas y Transportes contrarias al desvío de recursos hacia zonas abocadas a la despoblación, como Teruel, Huesca, Soria, Zamora y Lugo (M^o Obras Públicas, 1992: 8231-8232) y la de Convergencia i Unió por los recursos destinados a zonas desfavorecidas de montaña por despoblamiento recogidas en el Programa de Acción Común para el desarrollo de ciertas zonas desfavorecidas de España (Convergencia i Unió, 1990: 81).

- En la VI legislatura un diputado socialista se interesa por la despoblación en las zonas rurales de la provincia de Zamora, obteniendo por respuesta mejoras en la red viaria local, abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales y desarrollo endógeno, que es requisito indispensable para poder justificar el empleo de los fondos de la UE (Grupo Socialista, 1999: 40).

- En la VII legislatura se presentas 6 preguntas, siendo las más importantes dos del grupo popular sobre si existen medidas de orden fiscal que eviten la despoblación del medio rural y las medidas para evitar la despoblación del medio rural. Por parte de los socialistas se plantea las actuaciones e inversiones para promover la actividad empresarial de las mujeres rurales que evite la despoblación y contribuya al desarrollo sostenible (Congreso de los Diputados, 2020).

- En la VIII legislatura se constata un aumento del interés por el asunto. Se presentan 13 preguntas, entre las que destaca una del grupo popular sobre la necesidad de prestar servicio de guardería de 0 a 3 años, asistencia a mayores y dependientes, y una proposición no de ley para evitar la despoblación de mujeres en zonas rurales.

- En la IX legislatura no se formuló ninguna pregunta sobre el tema.

- La X legislatura rompe con la pasividad del ciclo anterior. Al realizar la búsqueda en la web del Congreso de los Diputados muestra 57 preguntas, 2 proposiciones no de ley y se solicitan 2 informes.

- En la XI legislatura no se hubo actividad en relación con el asunto.

- En la XII legislatura, se presentaron 37 iniciativas, la mayoría realizadas por los nuevos grupos en la cámara, Ciudadanos y Unidas Podemos. Podemos solicita en 4 ocasiones la comparecencia de la Comisionada del Gobierno para el Reto Demográfico. PSOE y PP presentan una proposición no de ley cada uno ante el Pleno, y otras 4 ante la Comisión, repartidas por los grandes partidos. Ciudadanos presenta una moción consecuencia de la interpelación urgente sobre las políticas del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente para revertir el proceso de despoblación en España (Congreso de los Diputados, 2020).

El 31 de octubre de 2017 tiene entrada en el Congreso de los Diputados una Proposición No de Ley (PNL) del Grupo Parlamentario Socialista relativa al problema de la despoblación en la España Interior, para su debate (PSOE, 2017). En ella se argumentan unos motivos más que evidentes de un fuerte desequilibrio demográfico con una concentración de población en costas y en el centro que deja abandonado el interior, lo que afecta al equilibrio de nuestro estado del bienestar.

Entre las proposiciones no de ley se contempla “la elaboración de un mapa de despoblación en colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales” o “diseñar programas ...” que indudablemente se realizará por uno o varios comités o comisiones de estudio con objeto de

dilatar la decisión para esperar a que el asunto se enfríe otra vez. También se pide dotar presupuestariamente la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esta ley, que reunía todos los ingredientes para ser la que acercaría las dos Españas, se publicó al inicio de la crisis económica y por ello es comprensible que se viera seriamente afectada pero elaborar leyes sin la correspondiente dotación presupuestaria es como crear ministerios sin presupuesto, es tomar medidas “de fachada” (tokenism) (Cobb y Ross, 1997) que no van a ninguna parte pero que quedan bien ante los afectados y la ciudadanía. Pero hay una medida que llama la atención dentro de la PNL, es la demanda de una bonificación en la carga impositiva que sea inversamente proporcional al tamaño de la población, entrando así en un campo nuevo de propuestas como es el fiscal.

En el diario de sesiones del Senado del 22 de febrero de 2019 el Partido Popular presenta una propuesta (Senado, 2019) dentro de la Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España. Plantea crear puestos de trabajo en el ámbito sociosanitario para atender a personas en situación de dependencia, asentar inmigrantes de otros países en las zonas despobladas otorgándoles los mismos derechos y romper con la estructura territorial de centro y periferia para que cobre más protagonismo la comunidad autónoma y la provincia.

Bajo la XII legislatura (2016-2019), en la que el PP tenía mayoría absoluta en el Senado, se creó la Comisión Especial de estudio sobre la evolución demográfica y sus consecuencias en España con el objeto de estudiar y analizar las causas y los factores que intervienen, así como las medidas que tienen que adoptarse (Senado, 2019). Solo por parte de este partido se presentaron cien medidas para paliar la situación y propusieron asegurar una adecuada prestación de servicios públicos en todo el territorio y una nueva ley de pequeños municipios, pero poco cambio se ha observado.

- La XIII (2019) legislatura tiene 85 actos sobre despoblación. Dos solicitudes de creación de comisión permanente no legislativa por los Unidos Podemos y Ciudadanos y el resto de preguntas sobre medidas para poner remedio a la despoblación que afecta a casi todas las provincias del país, incluidas Madrid, Alicante y Barcelona, que evidencian que todo vale para pedir más (Congreso de los Diputados, 2020).

El partido de Ciudadanos recoge diez reformas urgentes para España. Una de ellas es un Pacto de Estado contra la Despoblación del que no da demasiados detalles. También tiene una corta andadura en política y aún está fuera de las formaciones de gobierno con capacidad para tomar decisiones legislativas. Una de las propuestas más significativas de este grupo tuvo lugar el 11 de

julio de 2019⁶. En el Congreso de los Diputados presentaron una petición para crear una comisión destinada a tratar la crisis de la despoblación por afectar a más de 4.000 municipios en España.

En cuanto a las iniciativas legislativas populares para la despoblación, se puede afirmar que no se han presentado; ni proposiciones de ley de diputados; ni proyectos de ley. Resulta evidente que todo se queda en el debate parlamentario pero no trasciende a pesar del gran número de preguntas que se han formulado en alguna legislatura.

La lamentable situación que atraviesa la mayor parte del territorio, por fin, se empieza a colocar en la agenda gubernamental. A esto se le debe añadir el cambio de corriente política que ha supuesto Unidas Podemos, ahora socios de gobierno y abiertamente defensores de las zonas rurales. No obstante, ningún partido ha tomado medidas que den solución a este gran problema que, a pesar de la actuación de las administraciones y organizaciones, no verá una solución definitiva si los propios afectados no intervienen directamente, cambiando su escala de valores frente al modelo de vida que eligen. Sin olvidar que existe un riesgo de cooptación del proponente (Cobb y Ross, 1997), en este caso para los representantes de Teruel Existe en el Congreso y el Senado, circunstancia esta que haría suavizar sus reivindicaciones para que se produzca de una vez el cambio en la España *rural, despoblada, vaciada o vacía*, al ser “acogidos” en un gran partido.

Por otro lado, las decisiones de los grupos políticos para facilitar el despegue de las zonas rurales se ven condicionadas, a veces, por las organizaciones defensoras de intereses colectivos como las relacionadas con el mundo de la construcción, las infraestructuras de ingeniería civil, grandes distribuidoras o telecomunicaciones.

4.2. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Además de partidos políticos y administraciones hay otros actores que no forman parte del mundo de la política y aunque hay formaciones políticas ecologistas, bajo las diferentes denomina-

⁶ “Ciudadanos quiere que el Congreso tenga una comisión específica contra la despoblación”. ABC. 11/07/2019. (https://www.abc.es/espana/abci-ciudadanos-quiere-congreso-tenga-comision-especifica-contradespoblacion-201907111408_noticia.html, consultado el 5 de mayo de 2020)

ciones organizacionales (asociación, agrupación, ONG, etc.) se han creado numerosos grupos ecologistas que en los últimos años ha provocado un conflicto de intereses con los habitantes de muchos municipios. Nadie puede negar el trabajo que hacen los integrantes de estas asociaciones pero, en ocasiones, con sus reivindicaciones obstaculizan y paralizan las actividades tradicionales que servían de sustento y que en ocasiones llega a perjudicar en los bienes por las medidas adoptadas, sirva el ejemplo el conflicto en Baleares por la exigencia de los ecologistas de un cambio productivo que hasta ahora era el responsable del mantenimiento de muchas familias en esa región. La propuesta de un modelo que se base en la autosuficiencia le restaría competitividad frente a productores extranjeros⁷. Son frecuentes, también, los enfrentamientos por los recursos cinegéticos y su explotación.

Otro tipo de actores privados expresan conjunción de ideas e intereses desde distintos sectores. Así es el caso del Foro de Acción Rural, que está integrado por organizaciones sindicales (Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores), asociaciones de mujeres rurales, de la industria y la construcción, del desarrollo rural, de la agricultura ecológica y la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos. Su objetivo principal es la Política Agraria Común (PAC) por considerarla clave para el desarrollo económico, social y ambiental proporcionando retribuciones dignas para el sector del campo, cuidando el medio ambiente y luchando contra el cambio climático. A los partidos les quiere hacer llegar “la importancia del medio rural y sus necesidades, las de su población, las de las actividades económicas y productivas” (Foro Acción Rural, 2015). Presenta una característica muy interesante, y es que sus componentes no son exclusivamente técnicos, hay una presencia notable de agricultores y ganaderos que conocen más que nadie los problemas de la vida rural.

La Red Española de Desarrollo Rural (REDR) es una asociación sin ánimo de lucro creada en 1995 que persigue la implantación de un desarrollo rural integral y sostenible. Está compuesta de las Redes Territoriales, y estas, a su vez, de más de 180 Grupos de Desarrollo Rural que gestionan los fondos y programas dentro de la esfera de LEADER (REDR) (véase más abajo). Algunos autores (Olvera, et al., 2009: 13-19) justifican la intervención de estos agentes finales porque la proximidad a la actividad concreta les producirá un aprendizaje directo y certero que les hará expertos en su cometido por su interacción con todos los implicados en los diferentes niveles,

⁷ “ASAJA denuncia “ataques” al sector agrícola por parte de los ecologistas”. Cadena SER. 15/12/2019. Disponible en: https://cadenaser.com/emisora/2019/12/15/radio_mallorca/1576413322_968143.html. Consultado el 26 de junio de 2020.

señalando que en eso deben participar las personas afectadas (recursos endógenos). Las políticas deben transformar un entorno, unas condiciones y a unas personas. “Los diseños de políticas contienen elementos que pueden reforzar poderosamente las construcciones sociales de grupos objetivo y acrecentar, reforzar o debilitar los intentos de grupos objetivo de cambiar sus situaciones.” (Ingram, et al., 2007: 116).

Sin duda la Coordinadora Ciudadana de “Teruel Existe” ha sido un referente no gubernamental en la lucha por la despoblación y la inversión en zonas desfavorecidas. Esta organización, entre sus numerosas actuaciones en diversos ámbitos, envió en el año 2001 una queja a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo por la no inclusión de esta provincia en los Fondos Estructurales. Dos años después la omisión contestó que el Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre Fondos Estructurales justifica el motivo por el que se da esa circunstancia. Y es que Teruel no los recibió porque pertenece a Aragón y dicha comunidad autónoma tiene Producto Interior Bruto (PIB) per cápita superior al 75% de la media de la comunitaria; eso le excluye de recibir subvenciones, lo que evidenció un sistema de reparto que perjudicaba a los más desfavorecidos en determinados casos. Sin embargo, si recibe fondos de Cohesión. Y añade, que en el Plan Nacional de Infraestructuras 2000-2007 prevé unir Teruel con Zaragoza con línea ferroviaria de alta velocidad (Parlamento Europeo, 2003). En la actualidad, desde el 3 de diciembre de 2019, cuenta con Tomás Guitarte, antiguo integrante de la plataforma como diputado en las Cortes Generales.

Cada actor juega su papel, unos cuidan del medio ambiente y otros emplean métodos para obtener productos de mayor calidad y más valiosos que benefician al productor. Son actores privados que necesitan el respaldo de los públicos, y estos a su vez, se sirven de la guía que les proporcionan los privados con sus actividades y programas para desarrollar sus políticas.

5.- POLÍTICAS.

La integración de España en la Unión Europea obliga a moverse en un nuevo escenario legal y político. Uno en el que ya no es un país plenamente soberano en la elaboración de normas por la cesión de parte de su soberanía a dicha organización supranacional. Muchas de estas políticas

que se trasladan desde las instituciones europeas son de obligado cumplimiento. Si a esto se le añade que España tiene tres niveles de gobierno internos (estatal, autonómico y local), con sus competencias exclusivas atribuidas, el resultado es que se desenvuelve en un sistema multinivel. Las políticas se trasladan por los diferentes niveles bajo la supervisión de los que se sitúan jerárquicamente por encima, gozando, en unos casos más que en otros, de autonomía para el desarrollo e implementación de las mismas. En este apartado se van a exponer algunas de las medidas más representativas que ha tomado cada una de estos niveles políticos para la lucha contra la despoblación y el desarrollo rural.

5.1. LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea reconoce en sus informes que, mientras en la mayoría de las regiones aumentará la población en los próximos años, varias regiones puedan sufrir la pérdida permanente de población, como son Alemania oriental y varias regiones de Italia y España, sin embargo para este año se espera un estancamiento en el crecimiento (Eurostat, 2008: 310). La caída más acusada se producirá en la región portuguesa de Alentejo llegando al 19% en 2025, mientras que el incremento más notable se dará en los Países Bajos y en Ceuta y Melilla, que lo harán en un 28%.

La UE, según Eurostat, destina más de un tercio del presupuesto para reducir las brechas en el desarrollo entre las regiones y de esta forma frenar la despoblación. Para ello establece políticas dedicadas a ayudar a las regiones más rezagadas a ponerse al día; reestructurar las regiones industriales en declive; diversificar las economías de las zonas rurales con declive agrícola y revitalizar los barrios en declive en las ciudades. Se hace un reparto por objetivos en el que la despoblación de las zonas rurales se encuentra en el número 2 de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) de la UE. Esta distribución se refiere a unidades territoriales de los Estados miembros y en función de su pertenencia a uno de los tres grupos, según su PIB y número de habitantes, se destinan los fondos europeos. En el NUTS 2 se incluyen unos 225 millones de habitantes que corresponden el 50 % de la población.

La UE, preocupada por el desarrollo de las zonas rurales, ha intentado con sus políticas mejorar las condiciones de vida fuera de los grandes núcleos de población. En 1962 se creó el Mercado

Único para la agricultura con el fin de garantizar la seguridad alimentaria a todos los países del grupo. Sus resultados no fueron del todo buenos, pues se producían excedentes que influían negativamente en los precios de los productores. Con la introducción de nuevos países que tenían una mayor tradición agrícola, como Gran Bretaña se hace necesaria una revisión normativa que se ajuste a las nuevas circunstancias. Y es en ese cambio cuando se deja de tratar la materia como algo eminentemente agrícola, introduciéndose un nuevo término: *el Desarrollo Rural*. A la actividad agraria de las regiones se le añaden otras como turismo, industria, artesanía o protección del medio ambiente para conseguir la transformación de las zonas rurales más desfavorecidas. La iniciativa que integraría todas estas actuaciones y establecía un nuevo modelo de funcionamiento nació en 1975 con el nombre de Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (Nieto, 2007: 32-35). Pero no ha sido la única, se han creado muchos programas y han puesto en marcha políticas para fomentar el desarrollo de esas regiones más desfavorecidas (Olvera et al., 2007: 7), entre ellos:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975 para el desarrollo territorial.
- Carta de Ordenación del Territorio, en 1983, para el desarrollo ambiental.
- Acta Única Europea, en 1987, por la crisis de lo técnico y búsqueda de equilibrios.
- El Futuro del Mundo Rural, en 1988, por una dimensión integradora de carácter técnico-económico, medioambiental y social.
- Iniciativa LEADER I, en 1991, para el desarrollo participativo.
- Iniciativa LEADER II, en 1994, para el desarrollo en red.
- Cork, en 1996, de desarrollo político.
- Agenda 2000, en 1999, para el desarrollo global simplificado.
- Iniciativa LEADER plus, en el periodo 2000-2006, para el desarrollo económico sostenible integrado.
- Desarrollo Rural Integrado, en el periodo 2007-2013, para estrategias integradas para logra el desarrollo rural sostenible.

La financiación se realiza con tres grandes fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) destinados a sectores que ayudan al crecimiento y creación de empleo; el Fondo Social Europeo (FSE), que permite a las personas mejorar las oportunidades de mejora de empleo y evitar la exclusión social, y el Fondo de Cohesión que mejoran el transporte, la construcción de la infraestructuras de las comunicaciones entre Estados y apuestan por el desarrollo sostenible. Los proyectos seleccionados reciben anualmente su asignación y son auditados para asegurarse de su cumplimiento (Oficina de Comunicaciones UE, 2014).

Los artículos comprendidos entre 174 y 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sirven de fundamento jurídico para la creación de Fondo Europeo de desarrollo Regional (FEDER). Es uno de los principales instrumentos de la política de cohesión europea. Pretende reducir las diferencias de desarrollo que se producen en las regiones de la UE. Centra su atención en las regiones que se encuentran aisladas geográficamente y que padecen desventajas demográficas graves, como islas y zonas de montaña. Este fondo persigue un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de las regiones. El presupuesto para el periodo 2014-2020 es de 199.000 millones de euros (Parlamento Europeo, 2020).

El Fondo Social Europeo (FSE) se creó a principios de la década de los sesenta para luchar contra el desempleo. En los años ochenta y noventa se centraron en grupos específicos en una época marcada por una alta tasa de desempleo en la Unión. Se quería facilitar la movilidad y el empleo de los trabajadores en el mercado común. Su función es *“mejorar las oportunidades de empleo, reforzar la inclusión social, luchar contra la pobreza, promover la educación, la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente y llevar a cabo políticas de inclusión activas, sostenibles y exhaustivas.”* (Parlamento Europeo, 2020)

El Fondo de Cohesión nació en 1994 para mejorar la cohesión económica, social y territorial. Por las particularidades que presentan las zonas rurales, son objetivo prioritario del fondo. También los son las regiones afectadas por la transición industrial y aquellas que presentan desventajas naturales o demográficas. Para el periodo 2014-2020 financia inversiones en medio ambiente, incluidos los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la energía que presenten beneficios para el medio ambiente, las energías renovables, las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte, así como las no transeuropeas ferroviario, fluvial, marítimo, aéreo, por carretera y el transporte público (Parlamento Europeo, 2020).

La PAC nace en 1957 con el Tratado de Roma, tras la implantación de unos mecanismos de intervención establecidos para sustituir las políticas proteccionistas de los Estados miembros que restringían demasiado la toma de decisiones para el establecimiento de un mercado común. Se debía ceder soberanía en favor de la nueva organización constituida. Sus fines eran asegurar unas producciones eficaces con estabilidad de precios para que se garantizase el abastecimiento y se percibiesen unas retribuciones dignas a los agricultores. Con el paso de los años la agricultura ha perdido importancia a la hora de determinar los ingresos y las nuevas líneas de trabajo de la PAC se centran, además de la propia agrícola, en el desarrollo rural, la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible, el cambio climático o la revitalización de la economía rural (Parlamento Europeo, 2020).

El programa de desarrollo local tiene nombre propio, es el LEADER. Bajo diversas denominaciones, lleva tres décadas aplicándose, involucrando al sector local para su propio desarrollo. Atiende al 61% de la población rural de la UE uniendo a los ciudadanos y a actores públicos y privados (European Network for Rural Development, 2020). Se cofinancia del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Su éxito se debe a la práctica inexistencia de políticas de desarrollo rural y a unas grandes inversiones (Esparcia et al., 2000: 97). Fue la primera iniciativa pública para luchar, de forma endógena, contra los problemas económicos y sociales de las rurales zonas desfavorecidas. A LEADER le siguió LEADER II y LEADER plus que han supuesto, entre otras cosas, un importante cambio de enfoque a la hora de tratar el desarrollo rural con acciones aisladas, en un principio, a acciones coordinadas con redes endógenas. En ese sentido Nieto (2000: 25-38) insiste en la imposibilidad de acometer los programas de desarrollo desde pequeños núcleos aislados, se requiere el trabajo mancomunado de varios municipios para obtener resultados exitosos. Había que transformar el mundo agrario equiparándolo al resto del territorio, la Política Agraria Común (PAC) se llevaba ente el 60 y 70% del presupuesto europeo pero no se apreciaban demasiados cambios.

Con la puesta en funcionamiento de LEADER la gestión la llevaron los Grupos de Acción Local, que contaban con una composición público-privada y trataban de desarrollar zonas con graves problemas socioeconómicos, con despoblación, envejecimiento y bajas rentas con un diseño de política basado en recursos propios de la región. Pero LEADER ha tenido su parte positiva y su parte negativa. La positiva ha sido lo expuesto, el dar a conocer los problemas de las zonas rurales y despertar el interés por ellas a políticos y profesionales y el desarrollo y la consolidación de la cultura democrática y la cooperación. La negativa tiene que ver con las rivalidades entre admi-

nistraciones estatal, autonómica y local, y la aparición de los grupos de presión informales en los tres niveles de administración del Estado, aunque de manera significativa para los Grupos de Acción Local por el poder que conlleva la administración de sus fondos que en ocasiones eran ayudas a fondo perdido. En cuanto a los datos, no parece que sean muy claros pero las cifras de empleo que se derivaron de su puesta en práctica se creen sobreestimadas y las iniciativas novedosas fueron pocas (Esparcia et al., 2000: 110).

PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales) es otro programa que fue aprobado por la Comisión Europea en 1996. Coincide en gran medida con LEADER en cuanto a desarrollo endógeno y sostenido del medio rural, la regresión demográfica, la elevación de rentas y el bienestar de sus habitantes. Para ello emplea sus fondos en fomento del turismo, revalorización del patrimonio de los pueblos, apoyar a pequeñas empresas, fomento de la artesanía y mejora de los productos agrarios y forestales. Sus principales fuentes de financiación son FEDER, los gobiernos nacionales y la financiación privada. Ampara al 21% de los municipios españoles y una cuarta parte de la superficie nacional (REDR Políticas rurales, 2020).

En esa línea marcada por la UE, con los programas, para salvar las diferencias de las regiones y desarrollar el mundo rural, las comunicaciones digitales y del transporte son fundamentales para permitir la competencia de cualquier actividad en los mercados, las instituciones europeas aprobaron en primera lectura, el 17 de abril de 2019, una posición del Parlamento Europeo con vistas a un reglamento del Parlamento y del Consejo para establecer un Mecanismo para Conectar Europa. En el documento legislativo se establecen medidas para un crecimiento sostenible - requisito de todas las iniciativas europeas- en el que se potencien los transportes y la conexión digital de sus regiones. El consenso no es válido para los proyectos de transporte, que no cuenta con el acuerdo de todos porque se tendrían que transferir cantidades del Fondo de Cohesión para financiarlos. Las cifras que se manejan para el proyecto llevarían consigo un recorte del gasto (Parlamento Europeo, 2019). Esa conexión digital es vital para las pequeñas empresas si quieren ser visibles y eficientes, por lo que también preocupa al Comité Económico y Social Europeo (CESE). En su página web insta a las Pequeñas y Medianas Empresas de los estados miembros mediterráneos de la UE a que den el salto a las infraestructuras digitales -lo que requiere de un gran despliegue de infraestructuras de comunicaciones digitales-, destacando las diferencias que existen en las zonas rurales y urbanas en cuanto a la diferencia de velocidad de acceso a internet (Comité Social Europeo, 2019).

Además de las instituciones tiene mecanismos de intervención en materia de desarrollo. La Unión Europea lleva a cabo varias actuaciones para estimular el desarrollo rural (MAPA, 2020). El FEADER Fondo Europeo Agrícola de desarrollo Rural y la PAC. Para el periodo 2014/2020 estableció la estrategia “Europa 2020” en aras de conseguir una agricultura competitiva, una gestión sostenible, y un desarrollo equilibrado de las zonas rurales que permita la creación de empleo.

La plataforma Red Rural, situada entre la UE y el Estado, está integrada por varios actores que tratan de desarrollar e impulsar el medio rural. Se financia con el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Se crea por decisión de la UE, en el artículo 54 del Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. Establece que cada Estado miembro establecerá una red rural nacional que integre las organizaciones y administraciones participantes en el desarrollo rural. Se utilizará como un espacio de conexión de los integrantes en el que poder colaborar y compartir los diferentes proyectos que se hayan puesto en práctica (Parlamento Europeo y Consejo, 2013).

5.2. LAS POLÍTICA ESTATALES

El Estado es el principal protagonista a la hora de tomar medidas en relación con la despoblación. Sus competencias exclusivas, recogidas en el artículo 149 de la Constitución Española, en materia de garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos, legislación laboral, coordinadora de la actividad económica, responsable de Hacienda, ferrocarriles y transportes, correos y telecomunicaciones, entre otras, le otorgan el poder necesario para llevar a cabo la transformación necesaria. Los diferentes gobiernos estatales han hecho su aportación para que se den las condiciones necesarias y se dispongan de los medios que permitan estabilizar la población en las zonas despobladas.

Siguiendo un eje cronológico, el problema de la despoblación, para el estado español, se arrastra desde hace un siglo. Nada más acabar la Guerra Civil, en 1939, se crea el Instituto Nacional de Colonización. Este organismo, entre 1945 y 1970, realiza numerosos proyectos de infraestructuras que permiten la vida de los habitantes y el desarrollo agrícola en 300 poblaciones creadas en zonas despobladas o con altos índices de pobreza. Los proyectos de colonización se extendieron

por gran parte de la geografía nacional, en concreto, por veintisiete provincias (Centellas, 2010: 75). Debido al paso de los años unas requieren una nueva repoblación, otras, en cambio, han dado resultado siendo potentes motores económicos provinciales y grandes núcleos poblacionales, como es el caso de las llevadas a cabo en la comarca del poniente almeriense. Con la llegada de la democracia se promulgaron normas para frenar los efectos de la emigración que se llevó a las familias de las zonas menos prósperas a las ciudades que necesitaban mano de obra para sus industrias. Es obvio que la falta de medios para ganarse la vida en esa gran parte del territorio hace que se desplace la gente.

Así, la primera ley estatal que incluye la vertiente social y de bienestar en el medio rural, fundamentales para el desarrollo rural, es la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña, lo hace en su artículo 8.3.C para pedir unos instrumentos, fruto de la cooperación de diversos Ministerios, para obras de infraestructuras y la prestación de servicios de interés general, especialmente sanitarios, educativos y culturales que promuevan una vida digna en esas zonas. Resulta muy interesante este detalle pues la mayoría de las normas que le suceden establecen planes de desarrollo económico y social pero no prestan atención a la dotación de los servicios básicos que demanda una persona para establecerse en un lugar. Y no menos interesante es que las leyes constitucionales se remitan a una norma preconstitucional para definir términos por estar solamente parcialmente derogada: el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que en su artículo 3 establece “la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.”

La primera gran política fue el Plan de Empleo Rural (PER). Entró en vigor en 1984 en Andalucía y Extremadura de la mano del PSOE. El Real Decreto 513/1984, por el que se regulaba el citado plan, dejaba claro en el preámbulo que se destinaba a las dos comunidades “donde el empleo agrario reviste mayor gravedad”. El plan consistía en tres medidas de apoyo: un subsidio de desempleo, un plan de obras que proporcione empleo rural y un plan de formación ocupacional rural destinado a los trabajadores eventuales del sector agrario. El nuevo gobierno socialista parecía seguir con la senda creada por la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, Sobre Agricultura de Montaña y de determinadas Zonas Desfavorecidas, en la deja claro su preocupación, en el artículo 3, por el “mantenimiento mínimo de población” en determinadas regiones, y la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña, que en su artículo uno establece un régimen jurídico especial para dichas zonas con la intención de, entre otros fines, “mantener un nivel demográfico adecuado”. Se pretendía desarrollar ciertas regiones con ayudas

a los empleados del sector agrícola y a la vez de evidenciaba, con esas mejoras económicas, la intención de mantener a las familias en sus poblaciones originarias y evitar el desplazamiento a las grandes ciudades. Aunque no fuese el objetivo principal, ayudó a frenar la despoblación reteniendo a los trabajadores en el medio rural. Los requisitos fueron cambiando con continuas modificaciones: los días trabajados bajaron de sesenta iniciales; a los cincuenta y dos años se consolidaba el subsidio hasta la jubilación y se pasa de protección individual al del conjunto de la unidad familiar. Supuso una mejora para los asalariados agrarios, principalmente en Sevilla, que es donde más perceptores hubo. En el extremo opuesto están Almería y Huelva. Sin embargo, el resultado que se ha obtenido ha sido relativo, pues aunque las familias se han mantenido allí, lo han hecho, en muchos casos, de forma totalmente pasiva al recibir varios miembros de la unidad familiar la prestación no quedándose en un complemento a sus ingresos, sino en una forma de vida, ya que, las prestaciones públicas en Andalucía y Extremadura llegan al 60% de los hogares y el efecto distorsionador del mercado que produjo en el trabajo agrario provocó que el porcentaje de paro pasó del 4,9% al 15% en el intervalo de años y los parados aumentaron un 90%, pasando de 112.000 a 213.000 (Fernández-Cavada y Ortuño, 1995: 614). España estaba aquejada de escasa profesionalidad, un precio del terreno demasiado alto, una población envejecida y una agricultura poco competitiva.

Gráfico 3. Repercusión del PER en la población en edad laboral.

CUADRO N.º 1

Población activa agraria, ocupados y parados (en miles); y tasas de paro (porcentajes)

Años	Población Activa Agraria	Ocupados	Parados	Tasas de paro (%)
1980	2.317,5	2.205,2	112,3	4,9
1981	2.217,0	2.085,7	131,3	6,3
1982	2.165,8	2.061,4	104,4	4,8
1983	2.175,3	2.068,2	107,1	5,2
1984	2.186,5	1.987,9	198,6	9,1
1985	2.185,5	1.950,0	235,5	10,8
1986	2.011,3	1.757,9	253,4	12,6
1987	1.981,4	1.723,1	258,3	13,0
1988	1.940,4	1.694,7	245,7	12,7
1989	1.826,2	1.598,2	228,0	12,5
1990	1.686,3	1.485,8	200,5	11,9
1991	1.541,6	1.345,3	196,3	12,7
1992	1.446,2	1.252,9	193,3	13,4
1993	1.416,5	1.203,4	213,1	15,0

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística. Anuarios Estadísticos. (Cifras obtenidas de las Encuestas de Población Activa).

Citado en: Efectos del PER sobre la oferta de trabajo rural (Fernández-Cavadas y Ortuño, 1995).

Tampoco estuvo exento de polémica. No se descarta una posible intención clientelista subyacente. Según el informe, se detectó un gran fraude por la firma de peonadas no trabajadas, llegando a ser denunciado el cobro de comisiones por la firma de dichos días de trabajo. Del mismo modo, se trasladaban las peonadas de un miembro de la familia, cuando llegaba a las establecidas, a otro familiar. A pesar de todo esto, del PER ha sido la fuente de ingresos de muchas familias y en Andalucía y Extremadura ha servido para frenar la despoblación favoreciendo que la población no emigre a las ciudades al tener una renta mínima con la que vivir.

En la década de los '80 se dieron grandes cambios como consecuencia de la apertura del país al exterior tras cuarenta años de dictadura y aislamiento internacional. Los nuevos socios de España ofrecían nuevas oportunidades pero también imponían unas condiciones muy exigentes que suponían la transformación de la estructura económica poniendo fin a ciertos sectores industriales a varios cultivos (Martín, 2015: 176). Curiosamente los beneficiarios del PER no tuvieron que compartir las ayudas con nuevos habitantes procedentes de las regiones más industrializadas que perdieron sus puestos de trabajo en los años 80 porque, la mayoría, permanecieron en las grandes ciudades. Continuaron en las grandes urbes con la esperanza de encontrar un nuevo puesto de trabajo pensando que los pueblos ofrecían menos posibilidades laborales.

La entrada de España en la UE, en 1986, llevaba aparejada la obligación de someterse a un nivel superior de gobierno en determinadas materias o compartirlas pero también una disponibilidad significativa de iniciativas comunitarias. Estas iniciativas conocidas, principalmente, como Fondos Estructurales engloban a LEADER y FSE (Fondo Social Europeo), que persiguen combatir la falta de desarrollo rural y de las zonas menos desarrolladas y el desempleo de larga duración. El gobierno central asume un papel protagonista al ser el encargado de designar las autoridades nacionales, regionales y locales que van a poder asistir a las fases de programación (Olvera, et al., 2009: 9-17). Posteriormente, a comienzos de los '90, se realizarían reformas en las que el Estado sale reforzado al ser el que programa y gestiona los planes de desarrollo. Es cierto que LEADER, figura indiscutible en el desarrollo rural, apuesta por los actores locales (Grupos de Acción Local) hasta el punto de poder gestionar directamente ayudas pero antes debe pasar por los escalones estatal y autonómico. Debido a esos cambios, el Estado se convierte en la principal figura para la implementación de las novedosas políticas de la UE. Cuando se alcanza un acuerdo en las instituciones de la Unión se procede a la adjudicación a los Estados. La posición del gobierno central es muy importante y privilegiada, pues será el encargado de conceder a cada comunidad autónoma el montante del que dispondrán para implementar las políticas de Europa en

todos los territorios afectados. De esta forma, el Estado, es el primer filtro en la asignación. Unas asignaciones que no nacen de su propio presupuesto, sino de la gran caja europea a la que cada país contribuye pero que no reciben de forma proporcional. Los distintos programas se suceden y el gobierno central utiliza esos fondos para realizar políticas públicas variadas que posteriormente utilizarán en beneficio propio, unas veces directamente y otras traspasándolas a las CCAA y a los agentes locales. A pesar de contar con estos recursos accesorios son necesarias implementar políticas a nivel estatal que permitan establecer un escenario común y/o armonicen las normativas autonómicas en materia de desarrollo rural.

Se ha demostrado que el PER retuvo población en los municipios pero también que desalentó a los trabajadores a actualizarse a los nuevos modelos de comercio (Fernández-Cavada y Ortuño, 1995). El Estado es presionado desde las instituciones europeas, por las normativas comunitarias sobre competencia, para transformar a un sector rural que, en gran medida, ha adoptado una actitud pasiva por una más emprendedora. Tratando de solucionar esa actitud se pone en marcha el Plan Avanza, que es una medida del gobierno aprobada en el año 2005 con la que se pretende fomentar el uso de los medios digitales por los ciudadanos, las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y las Administraciones. Por periodos cuatrienales se ha ido renovando desde 2006 y entre sus objetivos están el crecimiento económico, la accesibilidad universal, la mejora de la calidad de vida y la promoción de la igualdad social y regional. Para conseguir la digitalización se dan ayudas directas, subvenciones y créditos (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, 2005).

El gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero elaboró la ley 45/2007, sobre Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esta norma es la primera que contempla el desarrollo rural como el resultado de la aplicación de medidas en sectores muy variados. Hasta ese momento solo se habían publicado leyes que abordaban materias necesarias para el desarrollo pero de forma aislada y no profundizaban en problemas de despoblación y desarrollo. Un ejemplo de esto es la ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrícolas o la ley 49/2003, de Arrendamientos Rústicos. La propia ley 45/2007 lo evidencia al no poder hacer alusión a normas en el preámbulo, como es habitual, ni hay disposiciones normativas que derogar. Reconoce la concentración de rentas y bienestar de los ciudadanos en el medio urbano y trata, desde una perspectiva sostenible con el medio ambiente, desarrollar las zonas rurales. Es una ley multisectorial. Pretende diversificar la actividad económica y mejorar las infraestructuras y equipamientos básicos, con especial trato de igualdad y oportunidades a mujeres y jóvenes. Para ello se sirve de la colaboración entre admi-

nistraciones y de planes por zona rural que serán aprobados por las comunidades autónomas. Pero, a pesar de lo interesante y acertada que parecía la ley, no recibió la dotación presupuestaria para implementarla. Es cierto que a la ley le siguió la dura crisis económica del 2008.

Durante los mandatos del Partido Popular (2011-2018) se continuó con el sistema multinivel de política en el que el principal inversor es la UE y el Estado es el gestor. Se llevaron a cabo varias actuaciones enfocadas al desarrollo del territorio más perjudicado. Se presentó el Plan 300x100 para llevar la conexión a alta velocidad de internet en la totalidad del territorio con una inversión de más de 500 millones de euros, en su mayor parte de fondos FEDER. Otra partida se destinó a la creación de puestos de trabajo en municipios de menos de 5.000 habitantes (Senado, 2019).

En 2018, en el Congreso de los Diputados, la ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, informaba que el Gobierno preparaba una Estrategia Nacional con un enfoque multisectorial. Las Entidades Locales recibieron ayudas por valor de 100 millones de euros para la inserción laboral. En el 2017 se dieron otros 100 millones para el Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación en el que se daban ayudas directas para contratar esos servicios en municipios de menos de 5.000 habitantes a los que llegase la instalación de internet a esa velocidad (Sala de Prensa Ministerio, 2018).

Ese mismo año, en 2018, el ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital anunciaba que España tiene la red más extensa de fibra óptica de toda Europa, por lo que se lideraría la tecnología del 5G. “España ahora mismo tiene el 76,1% de su población cubierta por redes fijas de última generación, esto en Europa no lo tiene nadie” (Consejo Ministros, 2018).

Los grandes actos políticos ya se han citado. La situación actual para luchar contra la despoblación impulsando el desarrollo rural es que se cuenta con el reciente Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (TERD) del que depende la Secretaría General para el Reto Demográfico y con la Dirección General de Políticas contra la Despoblación, aunque curiosamente el negociado para el Desarrollo Rural se encuentre aún en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. No parece que sea lo más acertado mantener separado Desarrollo Rural y la Política contra la Despoblación para la elaboración de políticas. En la página web del Ministerio de TERD se pueden consultar los Planes y Estrategias del ministerio ⁸. Lamentablemente no

⁸ En la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico no se contemplan planes para la despoblación, hasta el momento. Extraído de: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/planes-y-estrategias-por-area-de-actividad/default.aspx>, el

hay ningún plan que se centre en la despoblación pero sí en el desarrollo sostenible, que al consultarlas coinciden las áreas de Calidad y Evaluación Ambiental, Agua, Cambio Climático, Costas y Medio Marino y Biodiversidad.

Estas son las políticas estatales más destacadas pero hay un dato importante que debe citarse, que es el peso que tiene la UE en la política sobre cualquier estado miembro. Y con esto se quiere decir que la UE, como organización supranacional, ha recibido una parte de la soberanía de los Estados para algunas políticas y distribuye fondos designando los objetivos a los que se deben destinar por los países, lo que hace que España no sea autónoma a la hora de implementar las políticas más importantes, a nivel económico, en materia demográfica y de desarrollo. Los Estados se convierten transmisores de las directrices y políticas europeas. El gobierno español debe asegurarse que los fondos se utilicen para los objetivos señalados por la Comisión y que los proyectos que se diseñen los contengan. Así, su cometido principal es fiscalizar los proyectos para que ajusten a las prescripciones de la Comisión y asegurarse que se destinan a esos fines concretos y no a otros. El hecho de poder destinarse a otros usos diferentes tiene una doble perspectiva, por un lado, el uso fraudulento de las asignaciones reconocidas, y por otro, el uso inadecuado de unas partidas que pueden o deber ser sufragadas con cargo a otras iniciativas menos restrictivas en la concesión o que tengan mayor cuantía disponible. Esto quiere decir que, aunque los Grupos de Acción Local son cruciales para la elaboración de los proyectos y las CCAA pueden tener representación a la hora de plantear sus necesidades, todo debe llevar el visto bueno del Estado para su justificación ante las instituciones europeas. Además, el Estado hará de vertebrador y coordinador entre las distintas comunidades para aprovechar al máximo el presupuesto y lo que pueda aportar cada territorio en beneficio de los demás para una mayor eficiencia de los programas⁹. Puede, incluso, trasvasar fondos desde una comunidad a otra si lo considera conveniente. Por consiguiente, se aumenta la complejidad a la hora de llevar a cabo las políticas por la existencia de varios niveles de gobierno, actores e instrumentos. A la función administrativa que desempeña el Estado con las políticas de la Unión Europea, se le debe añadir la de órgano responsable de la cofinanciación aportando el porcentaje restante hasta completar el total de lo presupuestado, bien directamente o desde las transferencias realizadas a las comunidades.

⁹ “El papel del enfoque LEADER en el periodo de programación 2014-2020”. Tierra Sur. 2015. Está disponible en: <http://www.revistatierrasur.com/online/tierra-sur-63/item/el-papel-del-enfoque-leader-en-el-periodo-de-programacion-2014-2020> . Consultado el 11 de agosto de 2020.

Para algunos autores (Esparcia et al., 2000: 96) se actúa siguiendo un modelo “ascendente” que ha sido implantado por LEADER y que tiende a repetirse en otras iniciativas por el resultado obtenido. El modelo ascendente es el menos frecuente en las relaciones administrativas pero presenta la gran ventaja de dar protagonismo a los niveles inferiores actuantes, concededores de los escenarios y los estadios de los problemas a tratar. Se recurre a este enfoque cuando se requiere la participación de la población objetivo; se tienen que tener a todos los actores en cuenta y no solo a los políticos; los burócratas a pie de calle son responsables de adaptar la política a las condiciones del momento, gozando de discrecionalidad lo que en la mayoría de los casos permite adaptarse a las exigencias de la población objetivo. Puede decirse que el modelo ascendente es un precursor del desarrollo endógeno que reivindica LEADER.

5.3. LAS POLÍTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Las Comunidades Autónomas tienen, según el artículo 148 de la CE, competencia en materia de agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, protección del medio ambiente, turismo, sanidad, asistencia social y la ordenación del territorio y el urbanismo. Las CCAA son claves para el desarrollo del medio rural, por ser las responsables de la gestión de servicios básicos como la sanidad o la educación. Es por ello que las leyes estatales siempre remitan a las CCAA la colaboración en el desarrollo de las actuaciones buscando las sinergias que pueden mejorar el impacto de los planes. Así, en el artículo 11 de la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, se establece la colaboración entre ambas administraciones para llevar a cabo los planes y actuaciones previstas. El artículo 14 le otorga al ente autonómico el seguimiento del cumplimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible incluido en la ley. Las referencias a las Comunidades Autónomas son constantes otorgando competencias y requiriendo su colaboración.

Como consecuencia de la Ley 45/2007, por ejemplo, en Andalucía, se aprueba el Acuerdo de 22 de septiembre de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de los Planes por Zona Rural para la aplicación del Programa de desarrollo rural Sostenible para el periodo 2010-2014; en esa misma fecha se acuerda también la delimitación y la clasificación de las Zonas Rurales para la aplicación de los planes, y mediante el Acuerdo de 29 de noviembre de 2011, del Consejo de Gobierno, se aprueban once Planes de Zonas Rurales a Revitalizar de la

Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de la Ley 45/2007 (Junta de Andalucía, 2001).

Para el periodo 2019-2022 ya se ha aprobado la redacción del Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero, agroindustrial y el desarrollo rural de Andalucía. En él se hace un análisis previo de la situación, se diagnostican los problemas y retos y se determinan los objetivos a conseguir. En el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, en la introducción del acuerdo del plan se identifica el reto de: "... conservar la población y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales e incorporar las nuevas tecnologías que cambiarán profundamente la manera de producir y comercializar nuestros productos" (Consejo de Gobierno Junta de Andalucía, 2019).

Para complementar estas normas en Andalucía se sirven de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR) creados para el desarrollo de la iniciativa LEADER en las diferentes comarcas, a primeros de los años '90. Se trata de asociaciones privadas de ámbito supramunicipal integradas por agentes públicos, como ayuntamientos y mancomunidades, y organizaciones privadas de tipo sindical, empresarial, agrarias, cívicas o culturales con objeto de poner en marcha políticas de desarrollo rural. Los GDRs (Junta de Andalucía) se nutren de fondos de la Unión Europea y la Junta de Andalucía. Esto obliga a tener en el punto de mira a Europa, al igual que esta tiene a las regiones presentes a la hora de tomar decisiones y prueba de ello es la creación del Comité de las Regiones, que es un órgano consultivo de entes regionales y locales creado por el acuerdo de Maastricht, en 1994. La Comisión, el Consejo y el Parlamento consultan al Comité de las Regiones antes de tomar decisiones europeas que les puedan afectar. Sus componentes son responsables de los entes regionales y locales pero pueden asistir los suplentes. España cuenta con 21 representantes, uno por cada comunidad y cuatro por los entes locales (M^o Política Territorial, 2020). El problema que se plantea es que las decisiones y los dictámenes que emite el Comité no son vinculantes y pesan más las decisiones de la UE y del Estado. Así, las partidas más importantes, que se reciben de los fondos comunitarios, repiten el patrón que se daba a nivel estatal por el carácter multinivel de las políticas en materia de desarrollo por la falta de autonomía, trasladándose y supervisándose desde los niveles superiores.

La falta de efectos vinculantes de los acuerdos del comité no puede empañar la importancia de los diferentes programas que se han creado. LEADER ha supuesto una inyección de recursos y numerosos programas para el desarrollo de las regiones más desfavorecidas. Ante el resultado obtenido se decidió diseñar otra iniciativa que seguiría los mismos pasos que su predecesora. El

nuevo programa se llamó PRODER, que se diferenciaba del anterior por su mayor dependencia de las comunidades autónomas y la no financiación de fondos provenientes de Fondo Social Europeo. Precisamente estos dos programas fueron precursoras de la “Agenda 2000”, que recogía específicamente una acción de Desarrollo Rural, que, a la vez, pasaba a ser el segundo pilar fundamental de la PAC (Nieto, 2000: 38-41). En la actualidad se vienen aplicando los Programas de Desarrollo Rural que presentó España ante la UE, uno por cada comunidad autónoma y uno nacional, aprobados para el periodo 2014-2020, con asignación a los fondos FEADER, por un importe de 238 millones de euros. Como viene siendo habitual, se han utilizado criterios económicos, sostenibles y territoriales, que incluyen la despoblación y el desarrollo rural (REDR).

Esas cuantías no se corresponden con el total de las inversiones. A las cifras declaradas por la UE se le debe añadir la que aporta el Estado, se establece así la Tasa de Cofinanciación Comunitaria. Esta tasa varía según la comunidad autónoma, siendo Extremadura y Canarias las que más reciben proporcionalmente por su menor índice de desarrollo y la ultraperiferia de las islas, situándose en un 85% la cofinanciación europea. Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia la tienen en un 75%; Murcia en el 63% y el resto en el 53%. Cuando se trata de proyectos medioambientales se llega al 75%. Con el programa LEADER se puede llegar hasta el 80 o 90% de cofinanciación¹⁰. Como ya se ha señalado, el Estado y las CCAA deber aportar una parte de cofinanciación en el proyecto que será variable en función de qué comunidad sea y el objetivo a tratar.

5.4. LAS POLÍTICAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

Al referirnos a las Corporaciones Locales (CCLL) lo hacemos a varios entes que se sitúan en el último nivel de Administración pública: municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades. Las diputaciones provinciales, representan el nivel más alto en prestación de servicios a nivel local y el más importante. Como órgano representante de las CCLL, por su capacidad económica, administrativa, cercanía y composición, son las más cualificadas y conocedoras de la situación en la que se encuentran los municipios y de los problemas que les afec-

¹⁰ “El papel del enfoque LEADER en el periodo de programación 2014-2020”. Tierra Sur. 2015. Está disponible en: <http://www.revistatierrasur.com/online/tierra-sur-63/item/el-papel-del-enfoque-leader-en-el-periodo-de-programacion-2014-2020> . Consultado el 11 de agosto de 2020.

tan. Su actuación se regula en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, detallándose sus competencias en el artículo 25, a diferencia que las CCAA y el Estado que lo hacían en la norma suprema de nuestro ordenamiento. La Ley 7/1985 se ve complementada para el desarrollo de sus competencias con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que contiene todo lo relacionado con las fuentes de financiación para su desarrollo competencial.

Conviene recordar que las entidades locales tienen muy limitada su capacidad de autorregulación por carecer de potestad para elaborar leyes, por ello, estas dos normas forman el marco jurídico elemental de las diputaciones, que son las responsables de proporcionar servicios básicos a los pequeños municipios con el presupuesto propio y con el que los niveles superiores de la Administración les dotan, bien sean propios o de fondos europeos.

Aquí, una vez más, hay que hacer mención de la iniciativa comunitaria LEADER porque fue la que dio un importante protagonismo para los gobiernos locales, según Esparcia (2000: 97), generando un inicial compromiso colectivo de los agentes locales que vieron en ella un instrumento para abordar los problemas de las zonas rurales y los retos que se avecinaban por las nuevas funciones que se empezaban a desarrollar en los espacios rurales por la actividad de las EELL, principalmente. Surge así LEADER como instrumento de poder para los agentes a nivel local derivado del traslado de las políticas que obedece a un modelo multinivel en el que AAPP y actores del ámbito local desempeñan un gran protagonismo y les pone en el punto de mira a la hora de rendir cuentas de los resultados obtenidos y de la gestión realizada.

Como ejemplo, en Almería la Diputación Provincial es el ente local más relevante a la hora de gestionar proyectos y fondos. Esta viene realizando varios proyectos con el fin de retener gente en sus pueblos del interior que acusan una gran falta de vecinos. Para ello realizan jornadas con personal de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), representantes de diputación, alcaldes, empresarios y personal docente en las que se plantean los problemas y se tratan de dar soluciones. Esta medida plantea el problema directamente por los afectados y sus demandas son recogidas directamente por los responsables de dar respuestas (Diputación de Almería, 2020). Visitando la página web de la diputación de Almería¹¹ se puede comprobar cómo está

¹¹ Página web de la Diputación de Almería. Organización. Disponible en: <https://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/Informacion.nsf/referencia/Diputaci%C3%B3n+Provincial+de+Almer%C3%ADa+Organizacion+DP-O-AREASWEB>. Consultado el 11 de agosto de 2020.

haciendo grandes esfuerzos para frenar la fuga de habitantes. Para ello ha integrado en el área de Presidencia la Lucha contra la Despoblación. Algunas de las iniciativas puestas en marcha son innovadoras, como:

- La puesta en marcha de un nuevo modelo educativo, aprobado en marzo de este año, que pretende transformar la sociedad a través del aprendizaje y la convivencia del alumno. Empieza en el colegio pero integra todo lo que está a su alrededor con lo que le crea un vínculo que a la larga puede ser decisivo para permanecer en su lugar de origen (Diputación de Almería, 2020).
- La construcción de 300 viviendas repartidas por la provincia en régimen de alquiler con opción a compra por 200 €/mes.
- El Plan Autónomos en municipios de menos de 3.000 habitantes.
- El Plan Cajero, por el que se dotará a los municipios que no cuenten con oficina bancaria de este recurso y evite desplazamientos.
- Instalación de fibra óptica que permita la conexión a los vecinos y el desarrollo de negocios más competitivos y adaptados a las nuevas formas de mercado.
- Inversión de más de 70 millones de euros 2020-23 para fomento empleo por unanimidad de los 27 miembros de la corporación.¹²
- El Proyecto Global “Almería Empleo Joven Contra la Despoblación” 2019, apoyado por el Fondo Social Europeo, forma a jóvenes menores de 30 años de 85 municipios de la provincia, con menos de 5.000 habitantes, en emprendimiento, trabajo autónomo y fomento de la economía social (Diputación de Almería, 2019).

Por otra parte, en el ámbito local la cooperación intermunicipal ocupa un papel importante como consecuencia de la línea implantada por LEADER en la que se exige una colaboración y cooperación de los municipios para desarrollar proyectos endógenos. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), creada en 1979, cumple con esa misión. Es un órgano que nace con la misión de representar y defender los gobiernos locales, prestar servicios a las entidades

¹² “Almería toma medidas urgentes para frenar la despoblación”. Diario de Almería. 31/12/2019. Disponible en: https://www.diariodealmeria.es/provincia/medidas-contra-despoblacion-diputacion-almeria_0_1423357865.html, consultado el 20 de abril de 2020.

locales y el fomento de las relaciones con Europa y la cooperación internacional, y su visión es el compromiso con la innovación y la modernización del mundo local, lo que indica que son elementos puestos a disposición de las instituciones europeas y sus programas para la ejecución de cualquier cometido que les requiera o les aconseje ser parte (FEMP, 2010: 6-7). Su labor no es solo coordinar, son agentes finales de las iniciativas europeas y deciden el destino de las ayudas en función del tipo de Grupo de Acción Local, priorizando en los últimos años el fomento del empleo entre los jóvenes con un reparto que tiene en cuenta el número de habitantes de la población (FEMP, 2017).

La Comisión de Despoblación de la FEMP, en 2017, elaboró un documento de acción consistente en el “Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España” en el que además de indicar la metodología de trabajo detallaba medidas concretas por áreas (FEMP, 2017: 10-25). Ese mismo año, tras la elaboración del listado de medidas, celebran el II Congreso Nacional de Despoblación en el que se da un paso más y se pide una ley específica con toda su financiación (FEMP, 2017).

Se la puede considerar un verdadero generador de ideas para los municipios en todos los ámbitos. Su actividad es variada haciendo propuestas y elaborando planes que van desde la adaptación de los municipios a las personas mayores o el acogimiento de refugiados a la reivindicación de la igualdad de la mujer, entre otros casos, pasando por las propuestas de modificación normativa que consideren necesaria en beneficio del municipio, la celebración de cursos y jornadas, siempre sin perder de vista la reivindicación de una mayor autonomía para los entes locales. En 2019, la FEMP aprobó en pleno el compromiso de formar parte de la red de entidades que se adhieren a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Ese mismo año el Gobierno la incluye en el Plan de Acción de España para que informe, haga propuestas y coordine las actuaciones locales con el fin de obtener unos óptimos resultados (FEMP, 2019).

En la reunión que mantuvo su junta de gobierno, el 22 de mayo de 2020, se aprobaron 250 medidas extraordinarias para la desescalada y la reactivación económica. Entre ellas figuran algunas que se agrupan en los apartados de Despoblación y Reto Demográfico y Desarrollo Rural y Pesca (FEMP, 2020: 14-17):

-Tener presente a los municipios a la hora de realizar planes de desarrollo.

-Elaborar un Estatuto del Pequeño Municipio.

-Priorizar actuaciones en materia sanitaria, educativa, servicios sociales, dependencia, administración, seguridad, conectividad, suministros básicos y servicios bancarios.

-Reivindicar Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

-Ajustar los planes de desarrollo a cada territorio teniendo en cuenta sus características.

- Reducir la carga burocrática a las actividades empresariales en los municipios rurales.

-Campañas de promoción de la vida en el medio rural.

Por otra parte, la FEMP es la encargada de designar a los cuatro representantes, junto a los 17 de las CCAA, que van a formar parte del Comité de las Regiones de Europa (Mº Política Territorial, 2020) a la hora de hacer oír la voz de los entes locales. Sin duda uno de los objetivos a impulsar es la participación ciudadana a nivel local para manifestar una mayor inclusividad, tanto a nivel político como a nivel asociativo. De esta forma se puede conseguir una mejora en los servicios y los resultados políticos.

5.5. UNA POLÍTICA DE ÉXITO.

No se puede acabar el con el apartado de las políticas sin ver cómo han actuado fuera de nuestras fronteras ante el mismo problema, obteniendo unos resultados óptimos como consecuencia de la aplicación de políticas exitosas en el desarrollo de zonas desfavorecidas. Hay organizaciones que ya han llevado a cabo ese trabajo de actuación y análisis de resultados. La SSPA (South Sparsely Populated Areas) o Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa, es un lobby que se crea a raíz de la unión de varias agrupaciones de territorios españoles afectados por la despoblación como son Teruel, Soria y Cuenca (SSPA, 2020) a las que se han sumado dos regiones de Grecia y Croacia. En sus intercambios de visitas con otros países han descubierto que la región escocesa soporta factores naturales y demográficos similares a los españoles. Esto le ha hecho interesarse por las políticas implementadas para comparar y adoptar aquellas medidas que puedan mejorar los proyectos de desarrollo españoles.

Escocia ha estado sometida durante décadas a un proceso de recuperación que ha culminado con éxito. Allí se creó una agencia autónoma que goza de gran autonomía organizativa y de funcio-

namiento, la Highlands and Islands Enterprise (HIE). El Gobierno nombra su consejo de administración pero sus miembros son profesionales cualificados procedentes de convocatorias abiertas y en ocasiones reclutados por los cazatalentos de la organización por destacar es su ámbito profesional, por lo que se le considera despolitizada (SSPA, 2017). La HIE colabora con otras administraciones públicas, empresas y universidades. Posee una característica muy particular a la hora de realizar sus funciones, que es la identificación de obstáculos legales que suponen un impedimento en su labor y que solventan gracias a su condición de grupo de presión. Los proyectos se realizan a medio y largo plazo, bajo un estricto control que observa la relación coste-efectividad e incluyen: dotación de infraestructuras y equipamientos básicos y de calidad; viviendas asequibles y de calidad; conectividad adecuada; marco normativo propio; generación de actitudes de emprendimiento y formación de trabajadores.

Una de las cosas que más destaca en el modelo escocés, y de su éxito, es la existencia de un marco normativo adaptado a las necesidades de la región que se quiere desarrollar, eso incluye la regulación fiscal. Solo así se pueden sortear los obstáculos que dificultan el desarrollo de un territorio, facilitando el despegue y proporcionando el entorno adecuado.

6.-CONCLUSIÓN.

En este trabajo hemos visto la situación del reparto poblacional en España y las carencias que presentan las zonas menos habitadas por el abandono que han padecido durante décadas en materia de políticas públicas. Se ha definido el problema de la despoblación, justificando cada una de sus características. Posteriormente, se repasó la agenda de los principales partidos para ver la importancia que le daban al asunto y, seguidamente, se estudiaron las diferentes políticas públicas implementadas por los diferentes niveles de gobierno que asumen tareas en el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, así como la función que desarrolla cada uno de ellos. Para finalizar, se presenta un modelo que ha dado buen resultado y que demuestra que es posible revertir la situación actual.

La conclusión debe empezar constatando que España concentra la mayor parte de su población en una mínima extensión de su territorio. Esto se ha debido a un proceso migratorio desde las zonas rurales hacia la ciudad. Los informes califican a la producción agrícola como poco compe-

titiva y no rentable en pequeñas explotaciones. Con una población envejecida y un escaso asentamiento de parejas jóvenes por la falta de servicios básicos y trabajos rentables los pueblos desaparecen a un ritmo demasiado rápido. Casi cuatro décadas después de iniciar el cambio de la estructura económica que se había creado en la dictadura, y que se mantuvo en la transición, puede ser más que suficiente para ver las repercusiones que han tenido las diferentes medidas aplicadas por los gobiernos que han desempeñado el cargo.

Las políticas públicas en materia de despoblación y desarrollo del medio rural no han sido las acertadas durante muchos años, tanto por acción como por omisión, con independencia de los diferentes gobiernos que se han sucedido. Y es que, por omisión, que también es una forma de hacer política, es la regla general empleada por todos los gobiernos, junto con algunas medidas estériles, vacías de contenido, escaso presupuesto y mal gestionadas que no acaban de producir el resultado deseado. No se ha puesto en práctica la iniciativa política, se han limitado a seguir la estela de las políticas y programas de la Unión Europea, salvo algunas actuaciones en lo referente al despliegue de la conexión de internet en zonas rurales, se ha acusado la falta de prestación de servicios públicos básicos en el mundo rural que los propios programas políticos reconocen y se ha convertido, tristemente, en algo habitual. La inacción a la hora de desarrollar políticas se ha unido al enfoque de dar solución tras el resultado obtenido y no, como sería deseable, a la anticipación del problema creando unas condiciones de vida óptimas para los residentes en esas poblaciones y que a la vez sirvan de reclamo para los de las ciudades.

Pero, además de los políticos, los trabajos que realizan la mayoría de los autores que tratan las materias relacionadas con la despoblación o el desarrollo rural versan sobre los movimientos poblacionales. Faltan estudios técnicos para analizar el impacto de las medidas necesarias, intentando poner cifras al coste de la adaptación al siglo XXI de los territorios más abandonados. La publicación de estudios basados únicamente en datos estadísticos o sociológicos de población no va a ayudar a solucionar el problema ni a entender el sentimiento de rechazo a las políticas empleadas.

Retomando a la clase política, los gobiernos han hecho algunas normas enfocadas al desarrollo rural y a evitar la despoblación. Empezaron en la dictadura pero la medida de mayor éxito para mantener a las familias en el medio rural vino de la mano del gobierno de Felipe González en los años 80 con la implantación del polémico PER. Es, sin duda, la medida más directa que impide la emigración de los pequeños pueblos, aunque su verdadero fin fuese mejorar las rentas de los agricultores. Un plan bien acogido por los que lo percibieron pero que, por desgracia, sirvió para

que se llevaran a cabo varios fraudes por su cobro indebido. Desde entonces las políticas públicas han dejado de lado al medio rural y se han centrado, principalmente, en las áreas metropolitanas y grandes urbes. No obstante, programas y fondos de la UE, como la PAC, FEDER, FSE, PRODER y LEADER, colaboran en esa dura batalla con el PER.

Otra gran medida podía haber venido de la mano de la Ley 45/2007, sobre Desarrollo Sostenible del Medio Rural, pero la falta de dotación presupuestaria y la crisis económica que se padeció durante años hizo que quedase relegada a un segundo plano. Esta norma, la única multisectorial, pretendía reformar el mundo rural. Contenía muchas medidas que abarcaban, entre otras muchas, el bienestar de los ciudadanos, el desarrollo sostenible, la mejora de infraestructuras y equipamientos básicos, mejoras en igualdad para mujeres y jóvenes, y la permanente colaboración con las demás administraciones. La ley se cayó de la agenda política pero posteriormente algunos políticos han hecho referencias a la misma pero sin clara intención de implementarla.

Desde la UE se han recibido, y se reciben, cuantiosas ayudas para el desarrollo, cohesión e interconexión de nuestro territorio con una fuerte visión endógena de ese desarrollo, pero el reparto ha demostrado que muchos territorios no han sido beneficiarios de las mismas y eso ha contribuido a agravar su situación de abandono. Una circunstancia que es apreciada por muchos políticos, aunque la observancia del modelo organizacional de los partidos trae consigo que el individuo se transforme y cambie sus valores iniciales para mantenerse en el seno de la organización, moldeando la personalidad de aquellos que tenían ideas que se apartaban algo de las establecidas por del partido, y esto lleva consigo la continuidad en la pasividad.

El programa LEADER, en sus diferentes fases, también ha permitido la creación de una red de agentes locales para la administración y el control de los fondos europeos. Es una medida que en sus treinta años de funcionamiento ha posibilitado multitud de proyectos y planes para contribuir, desde la propia zona, la mejora del medio rural. Hay que destacar el original sistema de funcionamiento ascendente que emplea, en el que los agentes finales tiene un papel fundamental en el diseño de los planes, algo que en España no es habitual por el modelo administrativo jerarquizado implantado. Pero LEADER ha tenido su parte negativa, como afirma Nieto (2007) en su tesis al decir que no se ha obtenido el resultado esperado y que no se ha podido controlar todas las ayudas asignadas. El programa recibió críticas en relación a los agentes/grupos que la gestionan por el uso que se ha hecho en algunas ocasiones de sus atribuciones en la distribución de los fondos, pues han servido de instrumento para mostrarse como órgano de poder.

Así, las peticiones ciudadanas de los habitantes de los municipios despoblados han ido por un lado y los distintos partidos políticos por otro, hasta el punto de no tener que preocuparse en su contienda política por defender excesivamente el problema, como demuestra el que hayan prescindido del habitual enmarcamiento que se puede dar en un asunto importante con la propuesta de medidas diferentes, incluso contradictorias, pues coinciden en que es un problema que se reduce a una brecha digital y que solo se prioriza la banda ancha. El problema con la falta de conexión de banda ancha de internet realmente es que no está desplegada por todo el territorio y siguen enfocándolo como un reparto de conexión por habitante, que efectivamente llega al 76 % pero es que ya se ha expuesto que ese porcentaje de población está concentrado en una mínima parte del territorio, lo cual no da solución a ese 24 % restante que habita en el resto del territorio y que es el que realmente preocupa. Sin ir más lejos, la realización de este TFG se vio interrumpida por la necesidad del desplazamiento a uno de esos pueblos de los que se están tratando. La velocidad del ADSL no llega ni a la cuarta parte de un megabyte de velocidad.

La brecha digital existe, es cierto, pero hay otras grandes carencias que no se mencionan en los mítines: nada de colegios, nada de centros médicos, nada de servicios mínimos por entidad local. Es cierto que se incluyen en algún programa sabiendo que va a pasar desapercibido, como algo secundario porque la manipulación de los políticos desvía los verdaderos problemas y deben tenerlos ahí para rescatarlos en caso de defensa.

Aunque no se suele plantear como un problema la agrupación excesiva de población es un factor de riesgo para que se transmitan enfermedades de forma exponencial como se ha visto recientemente con el COVID. Es un aspecto más que se puede añadir a la lista y que se suele pasar por alto. Todos hemos sido testigos, por los medios de comunicación, del éxodo de habitantes de las ciudades que se han marchado a refugiarse en los pueblos, en unos casos por adecuación al confinamiento y en otros por sensación de seguridad.

Para conseguir esa atracción definitiva por las zonas rurales se necesitan, además de un desarrollo endógeno y servicios esenciales, políticas activas y medidas proteccionistas para que los productores primarios puedan hacer rentable su actividad y no hacerles dependientes de las ayudas públicas, salvo caso necesario. Desmontar esa infraestructura comercial es una tarea ardua y complicada, por eso se debe actuar sobre los precios en origen y ayudas al emprendimiento que faciliten la salida del sistema establecido de facto. Y para ello se debe hablar y tratar la situación con rigor y objetividad. Con un simple análisis de políticas públicas se puede demostrar que lo que realmente necesita este país, porque así se pone de manifiesto, son unos gobiernos que deci-

dan parar y sanear el verdadero núcleo del estado del bienestar permitiéndolo llegar a todas las poblaciones, con una mínima igualdad que se recoge en la Constitución. Lamentablemente, para combatir la despoblación sin invertir solo queda el planteamiento de algunas formaciones políticas de realizar asentamientos con inmigrantes, aunque parece que no ha dado resultado, según los autores. Ellos detectan las mismas carencias en los pueblos más abandonados y buscan algo que les brinde mejores servicios y calidad de vida, convirtiéndose en los siguientes que se marchan.

A nivel estatal, dentro de sus tres niveles de Administración, por su carácter multinivel, se implementan medidas que no deben ser las acertadas o de lo contrario no estaríamos hablando de necesidad de desarrollo y despoblación, porque abordar las carencias que le acompañan en materia de sanidad, educación, servicios básicos e infraestructuras de comunicación dan para muchos estudios, seguramente, ya realizados de forma aislada. Es evidente que la inversión que se requiere por los gobiernos, en sus distintos niveles, no se ha hecho, se limitan a dar continuidad a las iniciativas de la UE y dar partidas sueltas para programas de comunicaciones, inserción laboral o desarrollo que tiene un efecto que no es el que tendría un plan multisectorial con implicación de todos los ministerios. Parece que enfrentarse a un problema con este, calificado por todos como super perverso por la complejidad que manifiesta, las medidas que requiere y por los numerosos actores que deben tomar parte para resolverlo, hace que se le muestre cierto respeto por todos los gobiernos. Por eso el enfoque y el comportamiento que se le da es más propio de un problema de menor gravedad, y así se le destinan solo esas partidas separadas. Las comunidades autónomas y los entes locales actúan de forma similar, sin grandes diferencias.

Todo lo señalado hasta ahora, en relación a las políticas, medidas, inversiones y actitud política, se resumen en la vulneración por parte de los poderes público, de un derecho fundamental, recogido en el artículo 14 de nuestra Constitución, que otorga a los españoles una garantía de igualdad sin discriminación del territorio como se viene constatando que no ocurre. Y no se debe disimular su culpa, como máximos responsables, de no haber cuidado las zonas menos pobladas con la falta de atención ante sus necesidades y demandas.

Tras 13 legislaturas no se ha dado con la solución. Los programas políticos presentados para las elecciones no acaban de coincidir en que es un objetivo prioritario. El enfoque multinivel de la política en materia de desarrollo y despoblación ha hecho que las Administraciones españolas, en muchos casos, actúen como intermediarias de las ayudas que vienen desde Europa para atender las zonas más desfavorecidas, o no, pues, desde que en la X legislatura se empezara con intensidad la actividad parlamentaria en relación con la despoblación, algunos han visto uno filón para

financiar proyectos que posiblemente no reúnan los requisitos que impone la UE. Así se producen escenas como la ocurrida durante la XIII legislatura, en la que se piden medidas para la despoblación en casi todas las provincias del país, incluidos Alicante, Madrid y Barcelona.

Algunos territorios no pueden soportar más esa situación de falta de servicios y se manifiestan para exigir un derecho de igualdad que no se materializa a pesar del flujo constante de fondos de la UE que llega a España. La novedad en estos movimientos sociales es que se ha conseguido llegar a las Cortes Generales para hacer oír su voz y en un parlamento tan fragmentado cada voto cuenta. Aunque la presencia en las Cámaras no llega en el mejor momento. Vienen tiempos de extrema contención económica pero unos buenos gestores políticos deben ser capaces de convertir las debilidades de un país en fortalezas y se nos presenta, aquí y ahora, un momento que puede ser decisivo en la transformación y desarrollo de los pueblos abandonados de España. Tiene que ser, en este momento, cuando se impulsen campañas publicitarias y medidas que refuercen todas las ventajas de vivir en un pueblo y permitan repartir la población por todo el territorio. Los gobiernos deben empezar por crear departamentos ministeriales de sociedad rural, integrales, que aborden el desarrollo y la despoblación, y demostrar su motivación para paliar la situación existente con modelos de lógica de lo apropiado que casen con las necesidades demandadas. Esas medidas urgentes económicas, tributarias, sociales, y de infraestructuras, deben venir en forma de ley y consensuadas como pacto de Estado, imitando el modelo escocés que tan buen resultado ha dado, dando autonomía suficiente a sus gestores para emprender un proyecto nuevo de desarrollo, facilitándoles las reformas legales necesarias en las materias que se requieran y pensando en proyectos a medio y largo plazo. El ejemplo de Escocia demuestra que es posible revertir la situación y desarrollar zonas despobladas y desfavorecidas siempre que haya la suficiente voluntad política.

Se pueden acabar estas conclusiones sobre la España despoblada recordando a José Antonio Labordeta cuando decía que no pueden hacerse más promesas vacías y renovadas, hay que actuar para solucionar los problemas del pueblo, pues esa es la misión del político.

7.- BIBLIOGRAFÍA

- *Alianza Popular. (1977). Programas electorales. Disponible en: <http://www.pp.es/conocenos/programas> .Extraído el 1 de julio de 2020.
- *Ballester, F. (2005). Contaminación atmosférica, cambio climático y salud. *Revista Española de Salud Pública*, 79 (2),159-175.
- *Camarero, L. y Sampedro, R. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía Agraria y Recursos Naturales*. 19 (1), 59-82.
- *Caruana de las Cagigas, L. (Coord.), Castro, M., Cuéllar, D., Garrido, L., Gómez, D., De Prado, M. y Sánchez, A. (Eds). (2017). Cambio y crecimiento económico. Madrid: Pirámide.
- *Centellas, M., Ruiz, A. y García-Pellicer, P. (Eds.) (2009). Los pueblos de colonización en Almería. COAA, IEA y Fundación Cajamar.
- *Centellas, M. (2010). Los pueblos de colonización de la administración franquista en la España rural. *P+C, proyecto y ciudad. Revista de temas de arquitectura*. 1, 109-126.
- *Ciudadanos. (2015). Programa electoral 2015. Disponible en: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf> Consultado el 2 de julio de 2020.
- *Ciudadanos. (2019). Programa electoral 2019. Disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>. Consultado el 4 de agosto de 2020.
- *Coalición Popular. (1988). *Regiones propuestas, por razón de condiciones naturales o peligro de despoblación para la congelación de tierras o retirada de la producción de tierras cultivadas, en la cumbre de Primeros Ministros a celebrar próximamente en Bruselas*. Pregunta parlamentaria. Extraído el 1 de julio de 2020. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/BOCG/D/D_153.PDF
- *Comité Social Europeo. (2019). *La digitalización: un reto clave para las pymes en la región mediterránea*. Noticia. Disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/es/news-media/news/la-digitalizacion-un-reto-clave-para-las-pymes-en-la-region-mediterranea> . Extraído el 3 de abril de 2020.
- *Congreso de los Diputados. (2020). *Preguntas al Gobierno con respuesta escrita*. Buscador de iniciativas VII legislatura. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas . Consultado el 1 de julio de 2020.

*Congreso de los Diputados. (2020). *Preguntas al Gobierno con respuesta escrita*. Buscador de iniciativas XII legislatura. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28DESPOBLA*%29.OBJE.&DOCS=26-50 . Consultado el 1 de julio de 2020.

*Congreso de los Diputados. (2020). *Preguntas al Gobierno con respuesta escrita*. Buscador de iniciativas XIII legislatura. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?_piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW13&FMT=INITXLUS.fmt&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28DESPOBLA*%29.OBJE.&DOCS=51-75 . Consultado el 1 de julio de 2020.

*Convergencia i Unió. (1990). *Los recursos destinados a zonas desfavorecidas de montaña por despoblamiento recogidas en el Programa de Acción Común para el desarrollo de ciertas zonas desfavorecidas de España*. Pregunta parlamentaria. Extraído el 1 de julio de 2020. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/BOCG/D/D_089.PDF#page=81

*Consejo de Ministros. (2018). *El gobierno impulsa un plan para la transformación digital de la economía*. Resúmenes del Consejo de Ministros. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2018/160218cmin.aspx>, consultado el 6 de marzo de 2020.

*Cobb, RW y Ross, MH. (1997). *Cultural strategies of agenda denial*. Lawrence: University Press of Kansas.

*Defensor del Pueblo. (2019). Estudio: La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias. Separata del volumen. 2. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/Separata_situacion_demografica.pdf . Consultado el 18 de junio de 2020.

*Del Campo, S. y Tezanos, J. (Eds.). (2008). *La sociedad*. Madrid: Biblioteca Nueva.

*Díez, E. y Mas, C. (Eds.). (1989). *Geopráctica II. Agricultura*. Madrid: Alhambra.

*Diputación de Almería. (2019). *Proyecto global “Almería Empleo Joven contra la despoblación” 2019*. Programa. Disponible en: <http://www.dipalme.org/Servicios/cmsdipro/index.nsf/informacion.xsp?p=upd&documentId=4362BB06A5EAB5DFC12584DC0028891C> . Consultado el 20 de abril de 2020.

*Diputación de Almería. (2020). *La provincia de Almería se consolida como referente nacional contra la despoblación*. Noticia. Disponible en: <http://blog.dipalme.org/la-provincia-almeria-se-consolida-referente-nacional-la-despoblacion/>, consultado el 28 de abril de 2020.

*Diputación de Almería. (2020). *Diputación apoya los proyectos de educación y voluntariado contra la despoblación de Lucainena y Turrillas*. Noticia. Disponible en: <http://blog.dipalme.org/diputacion-apoya-los-proyectos-educacion-voluntariado-la-despoblacion-lucainena-turrillas> . Consultado el 20 de abril de 2020.

*Eurostat. (2008). *Europe in Figures*. Eurostat yearbook 2006-07. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5610593/KS-CD-06-001-12-EN.PDF/0dc3ed79-cfc0-439f-8f74-43ff46ad298a?version=1.0>. Consultado el 2 de marzo de 2020.

*Esparcia, J., Noguera, J. y Pitarch, MD. (2000). LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras. *Doc. Anàl. Geogr.* 37, 95-113.

* European Network for Rural Development. (2020). *Ponemos en contacto a la Europa rural*. Publicación. https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es, consultado el 2 de marzo de 2020.

*Foro de Acción Rural. (2015). *Propuestas para los programas electorales (Elecciones Autonómicas y Municipales 2015)*. Red Española de Desarrollo Rural. Disponible en: http://www.redr.es/recursos/doc/2015/marzo_2015/1716837334_2032015115917.pdf, consultado 15 de mayo de 2020.

*FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). (2010). Plan estratégico siglo XXI. Disponible en: <http://femp.femp.es/files/3580-333-fiche-ro/Marco%20Estrat%C3%A9gico%20FEMP.%20Prioridades%20y%20Retos.%20Misi%C3%B3n,%20visi%C3%B3n,%20valores%20y%20ejes%20estrat%C3%A9gicos..pdf>. Consultado el 30 de junio de 2020.

*FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). (2017). Ayudas a entidades locales para proyectos de juventud 2017. Disponible en: <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/ayudas-entidades-locales-para-proyectos-de-juventud-2017>

*FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). (2017). Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España. Disponible en: http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf . Consultado el 11 de agosto de 2020.

*FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). (2017). Despoblación: una ley específica con toda su financiación. Disponible en: <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/despoblacion-una-ley-especifica-con-toda-su-financiacion> . Consultado el 11 de agosto de 2020.

*FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). (2019). Red de entidades locales para desarrollar los ODS de la Agenda 2030. Disponible en: fi-

le:///C:/Users/pacoe/AppData/Local/Temp/Info%20General%20REDODS.pdf . Consultado el 11 de agosto de 2020.

*FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). (2020). Medidas extraordinarias para la desescalada y la reconstrucción. Disponible en: <http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/propuestaslocalesok.pdf> . Consultado el 11 de agosto de 2020.

*Fernández-Cavada, JL y Ortuño, S. (1995). Efectos del PER sobre la oferta de trabajo rural. *Hacia un nuevo sistema rural*. 99, 605-626.

*Grupo Parlamentario Mixto. (2001). *Moción sobre las medidas a poner en marcha para dar una respuesta justa a las demandas reclamadas por la ciudadanía turolense, de manera masiva, el día 29 de noviembre de 2000*. Moción Parlamentaria. Extraído el 12 de febrero de 2020, de: http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_061.PDF

*Grupo Socialista. (1999). *Despoblamiento de las zonas rurales en la provincia de Zamora*. Pregunta parlamentaria. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/BOCG/D/D_385.PDF#page=40 . Extraído el 1 de julio de 2020.

*Harguindeguy, J-B. (2015). Análisis de políticas públicas. Madrid: Tecnos.

*INE (Instituto Nacional de Estadística). (2018). Proyecciones de Población 2018. Nota de Prensa. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/pp_2018_2068.pdf . Consultado el 12 de marzo de 2020.

*INE (Instituto Nacional de Estadística). (2019). Extraído de: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px#!tabs-tabla>. Consultado el 12 de febrero de 2020. La confección de la consulta en el sitio web para obtener dichos datos no queda reflejada en el enlace.

*INE (Instituto Nacional de Estadística). (2020). Población por provincias y tamaño de los municipios. Consulta en el portal. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2917#!tabs-tabla>. Consultado el 19 de junio de 2020.

*Ingram, H., Schneider, A. y De Leon, P. (2007). La construcción social y diseño de políticas públicas. En Sabatier, P. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Westerview Press.

*Jefatura del Estado. (2020). *Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación*. Publicación de norma. Extraído de: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/02/26/pdfs/BOE-A-2020-2669.pdf> . Consultado el 25 de marzo de 2020.

*Junta de Andalucía. Grupos de Desarrollo Rural. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/areas/desarrollo-rural/grupos-desarrollo-rural.html>, consultado el 20 de abril de 2020.

*Junta de Andalucía. (2011). *Acuerdo de 29 de noviembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban once Planes de Zonas Rurales a Revitalizar de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de la Ley 45/2007*. Normativa. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/areas/desarrollo-rural/marco-andaluz/paginas/aviva-normativa.html>, consultado el 5 de mayo de 2020.

*Kingdon, JW. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

*Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. y Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sci.* 45, 123-152.

*Martín, C. (2015). *Los planes del club Bilderberg para España*. Barcelona: Planeta.

*Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). (2020). Portal de la Red Rural Nacional. Disponible en: <http://www.redruralnacional.es/quienes-somos>, consultado el 15 de marzo de 2020.

*Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2020). *Participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el Comité de las Regiones*. Ficha informativa. Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/comite_regiones.html. Consultado el 11 de agosto de 2020.

*Ministro de Obras Públicas. (1992). *Declaración del Ministro de Obras Públicas sobre no conveniencia de desviar recursos hacia zonas abocadas a la despoblación como Teruel, Huesca, Soria, Zamora y Lugo*. Pregunta parlamentaria. Extraído el 1 de julio de 2020. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/DS/PL/PL_168.PDF

*Nieto, A. (2007). *El desarrollo rural en Extremadura: Las políticas europeas y el impacto de los Programas LEADER y PRODER*. Cáceres: Universidad de Extremadura.

*Nieto, A. (2008). *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.

*Oficina de Comunicaciones UE. (2014). *Una introducción a la política de cohesión de la UE 2014-2020*. Documento informativo. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_es.pdf, consultado el 2 de marzo de 2020.

*Olvera, J., Cazorla, A. y Ramírez, B. (2009). La política de desarrollo rural en la Unión Europea y la iniciativa LEADER, una experiencia de éxito. *Región y sociedad*. 46, 9-17.

*Consejo de Gobierno Junta de Andalucía. (2019). *Acuerdo de 16 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, por la que se aprueba la formulación del Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2019-2022*. Disposición General. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2019/76/2>. Extraído el 20 de abril de 2020.

*Parlamento Europeo. (2003). *Petición en nombre de Teruel Existe sobre supuesta discriminación de la provincia española de Teruel en relación con las subvenciones de los fondos Estructurales*. Comunicación a los miembros. Extraído el 3 de abril de 2020, de: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/497/497537/497537es.pdf

*Parlamento Europeo y Consejo. (2013). *Reglamento (UE) relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) [...]*. Reglamento. Extraído el 20 de abril de 2020, de <http://www.redruralnacional.es/documents/10182/164833/Reglamento+FEADER+2013/263f63a7-7a96-4c34-baa2-2cb6ee820404>.

*Parlamento Europeo. (2019). *Posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 17 de abril de 2019 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) 2019/... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo “Conectar Europa” y se derogan Reglamentos [...]*. Documento legislativo consolidado. Extraído de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TC1-COD-2018-0228_ES.pdf

*Parlamento Europeo. (2020). *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Extraído el 10 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder->

*Parlamento Europeo. (2020). *El Fondo Social Europeo*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Extraído el 10 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/indexsearch?query=fondo+social+europeo>

*Parlamento Europeo. (2020). *El Fondo de Cohesión*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Extraído el 10 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/indexsearch?query=fondo+de+cohesion&scope=CURRENT&ordering=RELEVANCE>

*Parlamento Europeo. (2020). *La Política agrícola común (PAC) y el Tratado*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Extraído el 11 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/103/la-politica-agricola-comun-pac-y-el-tratado>

*Parson, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

*Pérez, L. (2019). Movimiento ciudadano ¡Teruel Existe!: “quiero vivir...precisamente aquí”. *PROYECTOS Y EXPERIENCIAS. Revista PH. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*. 98, 172-183

*PP (Partido Popular). (2019). Programa electoral 2019. Disponible en: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf> . Consultado el 1 de julio de 2020.

*PP (Partido Popular). (2020). Temas. Disponible en: <http://www.pp.es/temas> . Consultado el 16 de febrero de 2020.

*PSOE. (Partido Socialista Obrero Español). (1977). Programas electorales. Disponible en: <https://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programa/> . Consultado el 1 de julio de 2020.

*PSOE. (Partido Socialista Obrero Español). (2004). Programas electorales. Disponible en: <https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2004.pdf> . Consultado el 1 de julio de 2020.

*PSOE (Partido Socialista Obrero Español). (2017). *Proposición no de Ley relativa al problema de despoblación en la España interior*. Documento presentado al Congreso. Disponible en: https://www.psoe.es/media-content/congreso/171031_PNL_Problema_de_despoblacion_en_la_España_interior_-_Pleno.pdf . Consultado el 16 de febrero de 2020

*REDR (Red Española de Desarrollo Rural). (2020). Información corporativa. Disponible en: <http://www.redr.es/es/portal.do?IDM=119&NM=2> . Consultado el 2 de julio de 2020.

*REDR (Red Española de Desarrollo Rural). (2020). Políticas rurales. Disponible en: <http://www.redr.es/es/portal.do?IDM=119&NM=2>. Consultado el 2 de julio de 2020.

*REDR (Red Española de Desarrollo Rural). (2020). Políticas rurales. Disponible en: <http://www.redr.es/es/portal.do?IDM=130&NM=3> . Consultado el 4 de agosto de 2020.

*Sala de Prensa del Ministerio TERD. (2018). *El gobierno está empleando todos los recursos para hacer frente al desafío demográfico e impulsar un medio rural dinámico, moderno y con empleos de alto valor*. Histórico de la Sala de Prensa del Ministerio. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/historico/isabel-garc%C3%ADa-tejerina-el-gobierno-est%C3%A1-empleando-todos-los-recursos-para-hacer-frente-al-desaf%C3%ADo-demogr%C3%A1fico-e-impulsar-un-medio-rural-din%C3%A1mico/tcm:30-441889>, consultado el 24 de febrero de 2020.

*Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. (2005). *Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas*. Documento informativo Plan Avanza. Disponible en: <https://avancedigital.gob.es/planes->

TIC/DescargasPlanesAvanza/Plan%20Avanza/plan_avanza-Documento_completo.pdf. Consultado el 5 de mayo de 2020.

*Senado. (2019). *Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España*. Aprobación del informe. Extraído el 18 de febrero de 2020, de: http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_424.PDF

*SSPA (South Sparsely Poulated Areas). (2017). *Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise*. Resumen del documento. Disponible en: <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Resumen-documento-informe-HIE-SSPA.pdf>. Consultado el 17 de agosto de 2020.

*SSPA (South Sparsely Poulated Areas). (2020). Territorios escasamente poblados de Europa. Disponible en: <http://sspa-network.eu/> . Consultado el 17 de agosto de 2020.

*Unidas Podemos. (2015). Programa electoral 2015. Disponible en: servicios.lasprovincias.es/documentos/Programa-electoral-Podemos-20D-2015.pdf . Consultado el 26 de agosto de 2020.

*Unidas Podemos. (2019). Programa electoral 2019. Disponible en: https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf . Consultado el 1 de junio de 2020.

*Unidas Podemos. (2020). Programa de Podemos. Disponible en: <https://podemos.info/materia/mundo-rural-lucha-contra-la-despoblacion> . Consultado el 3 de abril de 2020.

*Vázquez, M. (2002). Estimación económica de los beneficios para la salud del control de la contaminación del aire. El caso de Vigo. *Revista Galega de Economía*, 11(2), 1-18.

*VOX. (2019). Programa electoral de VOX. Disponible en: https://www.voxespana.es/biblioteca/espana/2018m/gal_c2d72e181103013447.pdf . Consultado el 1 de julio de 2020.