



Trabajo Fin de Grado

UN INVENTARIO NO EXHAUSTIVO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EMPLEADAS PARA FRENAR LA
DESPOBLACIÓN. ALGUNAS CONSECUENCIAS
ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y PARA ARAGÓN

A NON-EXHAUSTIVE INVENTORY OF PUBLIC
POLICIES USED TO STOP DEPOPULATION. SOME
ECONOMIC CONSEQUENCES FOR SPAIN AND
ARAGON

Autor/es

Miguel Arto Marín

Director/es

Eduardo Sanz Arcega

Facultad de Ciencias Sociales y del
Trabajo
2023

RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene como objetivo realizar un inventario no exhaustivo de las intervenciones institucionales a nivel nacional, regional y local, a través de las principales políticas desarrolladas para intentar frenar el fenómeno de la despoblación y sus consecuencias económicas. Dicho trabajo se ampara en informes y artículos de investigación de los principales autores en materia económica, demográfica y despoblacional, así como en datos demográficos y económicos actualizados, mediante los que se podrá obtener una percepción de la situación en España y en Aragón. En las últimas décadas, la despoblación en el medio rural ha ido ganando importancia en nuestro país al aparecer de mayor manera en el debate social e institucional, por lo cual se han ido desarrollando diferentes leyes y políticas públicas tanto en el ámbito nacional como regional para intentar contener los efectos y revertir la situación que ha provocado este fenómeno despoblacional. En este trabajo por lo tanto, se comentarán las principales intervenciones que se han realizado en las últimas dos décadas a nivel nacional y autonómico.

Palabras clave: despoblación, políticas públicas, áreas rurales, España, Aragón.

ABSTRACT

This research work aims to carry out a non-exhaustive inventory of institutional interventions at the national, regional and local level, through the policies developed to try to stop the phenomenon of depopulation and its economic consequences. This work is based on reports and research papers on economics, demographical trends and depopulations, as well as updated demographic and economic data. In the last decades, depopulation in rural areas has been gaining importance in our country by appearing more in the social and institutional debate, which is why different laws and public policies have been developed both at the national and regional levels to try to contain the effects and reverse the situation that has caused this depopulation phenomenon. In this work, therefore, will be discussed the main interventions that have been carried out in the last two decades at the national and regional levels.

Keywords: depopulation, public policies, rural areas, Spain, Aragon.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS EN ESPAÑA Y EN ARAGÓN	8
2.1 Antecedentes y tendencias demográficas en España	8
2.2 Antecedentes y tendencias demográficas en Aragón	12
3. APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA Y DESPOBLACIÓN	15
4. INVENTARIO DE POLÍTICAS Y MEDIDAS DESARROLLADAS PARA HACER FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA Y EN ARAGÓN	20
4.1 Repoblación	20
4.2 Proyecto ARRAIGO	21
4.3 Proyecto LEADER	21
4.4 Programa Aurora	22
4.5 Políticas empleadas frente a la despoblación en España	22
4.6 Políticas empleadas en Aragón y otras comunidades autónomas del territorio nacional	26
5. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL	29
BIBLIOGRAFÍA	31

1. INTRODUCCIÓN

La despoblación se ha convertido en un tema de conversación cada vez más habitual en nuestra sociedad. A partir del desarrollo y de la acumulación de la población en grandes núcleos urbanos durante gran parte del siglo XX en busca de mejores condiciones laborales y en busca también de un mayor desarrollo humano y de la vida familiar, esa forma de vida rural que se había llevado a cabo durante tantísimos siglos ha ido decayendo cada vez más, dejando en muchas ocasiones a nuestros pueblos en pequeños grupos poblacionales habitados solo por personas de edad avanzada y que solo son capaces de llenarse y de volver a la vida durante las fechas estivales. Dicho lo cual, el problema no se ha ralentizado, sino que con la llegada del siglo XXI ha visto como la situación se enquistaba y producía graves problemas y de complicada solución para las instituciones y, sobre todo, para la población que todavía habita dichos lugares.

Es precisamente nuestro país, uno de los lugares con mayores problemas de despoblación de todo el continente europeo, puesto que a pesar de que hay numerosos territorios en el norte de Europa con una densidad mucho más baja, nos encontramos en un lugar sumamente irregular y desproporcionado en el sentido de donde se encuentra la población acumulada.

Dentro de la disparidad que podemos encontrar en el territorio nacional (Colino, Jaime-Castillo, & Kolling, 2020) la Comunidad Autónoma de Aragón es uno de los mejores ejemplos de los problemas actuales relacionados con la despoblación, el deterioro de la vida y de la cultura rural, y también de cómo hacer frente a las consecuencias que suponen dichos problemas, a la hora de intentar que la financiación y los presupuestos puedan ir enfocados a todo el grueso de la población, teniendo en cuenta una particularidad demográfica tan inusual como la nuestra, y es que más del 50% de la población de toda la comunidad, una superficie de casi 50.000 kilómetros cuadrados, se encuentra localizada en un solo núcleo de población.

En este contexto, el objetivo de este trabajo de investigación se centra en identificar de qué forma, un fenómeno como la despoblación ha sido capaz de moldear la demografía y la economía de España, a través de los resultados mostrados por diversas investigaciones en las últimas décadas. En concreto, el trabajo tratará de englobar la intervención que las instituciones nacionales, regionales y locales, mediante políticas públicas, han realizado para intentar mitigar los efectos que ha producido la despoblación.

Para ello, este trabajo repasará el origen y el porqué de la aparición de este fenómeno despoblacional en nuestro país, añadiendo también una breve situación demográfica de España y de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la segunda sección, nos adentraremos también en las incidencias y consecuencias que ha tenido este fenómeno a nivel económico y en cómo ha ido moldeando lentamente a la estructura demográfica española.

Finalmente, y haciendo especial hincapié en cuanto al principal objetivo del trabajo, la tercera sección señalara y enumerara aquellas medidas políticas que se han ido desarrollando a lo largo de lo que llevamos de siglo XXI, tanto a nivel nacional como regional.

El último apartado recoge las conclusiones del trabajo.

Por lo tanto, habiendo marcado un objetivo y estableciendo la metodología que se va a seguir en este trabajo, la pregunta de investigación de este estudio será: **¿cuáles son las políticas públicas que se han ido empleando por parte de las instituciones en España y en Aragón, para intentar frenar los efectos de la despoblación rural?**

2. SITUACIÓN Y TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS EN ESPAÑA Y EN ARAGÓN

2.1 Antecedentes y tendencias demográficas en España

Si observamos el mapa de 1900 (Ilustración 1), podemos advertir que la gran mayoría de espacios del interior español tenía densidades inferiores a los 20 habitantes por Km cuadrado, y no había núcleos urbanos importantes más allá de unas pocas ciudades. Sin embargo, esas zonas interiores sí que se trataban de comunidades que mantenían un cierto equilibrio demográfico y social, de manera que su economía tradicional era sostenible en aquel contexto, incluso con cierta diversificación (Pinilla & Sáez, 2017). Estos mismos autores inciden en que la existencia de la agricultura y la ganadería como grandes motores de la economía, a pesar de producir un escaso nivel de vida para sus trabajadores, era capaz de sostener un mercado artesanal y local realmente amplio y que aglutinaba a un extenso conjunto de trabajadores y familias. Todo esto permitía que las oscilaciones demográficas en esas zonas fueran escasas e incluso la población en estos territorios era ligeramente ascendente.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA (1900)



Ilustración 1. Distribución de la Población en España en el año 1900. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2007)

El propio proceso de industrialización en España fue el gran detonante para los primeros cambios en las tendencias demográficas del país. Durante las primeras décadas de transformación la población rural siguió ascendiendo, puesto que las tasas de natalidad aun eran muy altas, mientras que las de mortalidad presentaban un descenso muy importante. A este proceso se le conoce como transición demográfica, con el cual se consiguen niveles bajos y controlados de natalidad y mortalidad (Coll Morales, 2020). A su vez, las grandes ciudades eran capaces también de aumentar su población gracias a los primeros e importantes

movimientos migratorios de determinadas zonas del país a otros territorios (Pinilla & Sáez, 2017). Este proceso se vio acrecentado también a partir de ese momento, ya que los habitantes del medio rural ven importantes cambios económicos y de los sectores productivos, que ofrecían una gran oportunidad para conseguir puestos de trabajo que ayudaran a reforzar su calidad de vida y ver aumentado su poder adquisitivo (Bustos Gisbert, 2005).

Hay que entender primero que estos cambios demográficos han afectado a la totalidad de población, directa o indirectamente, por lo tanto, desde que los primeros momentos en los que la despoblación es conocida y aceptada como término y fenómeno demográfico, han ido apareciendo una gran cantidad de autores posicionados desde varios enfoques y puntos de vista diferentes.

Ya se ha hecho alusión anteriormente al factor productivo como punto de vista de diversos autores, donde destacan y argumentan la aparición del proceso de industrialización y la carencia de recursos económicos que eso provoca en el medio rural y que imposibilita la adaptación y modernización de las condiciones de vida que, por el contrario, las ciudades y núcleos urbanos lograban ofrecer. Ese proceso de urbanización de la población general, gracias a estas nuevas oportunidades anteriormente mencionadas, provocó que la población del medio rural abandonara y terminara emigrando, por lo que el ahorro se encauzaba directamente hacia el medio urbano, donde comienzan a establecerse los sectores más productivos (López Ruiz, 2007). A esto hay que añadir que, desde la intención de obtener crecimiento económico en estos territorios, estas zonas rurales presentaban ya, incluso décadas antes de este proceso de industrialización y modernización, una situación degenerativa y desfavorecida, que le impedían competir con las zonas urbanas (Pinilla & Sáez, 2017).

No obstante, hay que aclarar que el recurso cada vez más habitual de focalizar y simplificar la despoblación desde una perspectiva productiva ha suscitado un sinfín de críticas por parte de expertos y autores en estudios e informes realizados más recientemente. Muchas de esas críticas vienen por el hecho de que esos estudios tienden a caracterizarse por una visión reduccionista y sesgada en aspectos demográficos y económicos, estableciendo como principal solución a esta situación, la cuestión empresarial en su ámbito privado (Sáez Pérez, 2001). Otros autores también explican que, a pesar de que dichos estudios suelen prescindir de cuestiones cualitativas y territoriales que podrían aclarar estos cambios y alteraciones demográficos de forma más sencilla, se utilizaba este enfoque de forma habitual porque ayudaba a obtener resultados consistentes y más fáciles de contrastar a través de un método más cuantitativo (Sáez Pérez, 2003).

Es de suma importancia destacar que la despoblación puede producir igualmente distintos cambios sociales y culturales en las zonas implicadas, lo que puede conllevar a una pérdida de la diversidad cultural y de las tradiciones locales más arraigadas (Instituto de Estudios Europeos, 2019). Desde esa perspectiva más cultural y sociológica, estas observaciones entroncan directamente con el punto de vista productivo, ya que en los últimos años se ha podido constatar, que las conductas demográficas llevadas a cabo por la población rural, se han ido asociando cada vez más a determinados aspectos, como el nivel de calidad de vida en el lugar o territorio en el que se asienta tu vivienda habitual y la posibilidad de compatibilizar la vida laboral con la familiar, teniendo en cuenta también la búsqueda de estabilidad económica que sea capaz de permitir llegar a obtener esas condiciones (López Ruiz, 2007).

Evaluando la gran importancia de ambas perspectivas desde un lado más personal, cultural y sociológico, hay que adentrarse también en un nivel más macroeconómico, desde un punto de vista más gubernamental, legislativo. Esta perspectiva, a pesar de recaer bajo la propia capacidad política, sigue estando igualmente en simbiosis con las perspectivas anteriores, ya que son de mera importancia para las consecuencias de las otras perspectivas (Sáez Pérez, 2001). Es una tendencia que viene originada desde la zona más occidental del continente europeo y la consiguiente implantación del Estado de bienestar y que fue la que provocó estos

primeros movimientos migratorios (López Ruiz, 2007). Estos movimientos, a su vez, provocaron una limitación de los servicios públicos en el medio rural, los cuales sostenían el modo de vida en estas zonas y el propio estado del bienestar (Climent Diranzo & Meneu Gaya, 2003).

Esta corriente se ha terminado expandiendo a todo el continente europeo, y España no es una excepción. El gasto público medio en los países miembros en el año 2016, suponía un 25% del PIB total (Defensor del Pueblo, 2018). Este dato ha ido ascendiendo en años posteriores. Y es que uno de los mayores problemas, que dificulta directamente la gestión gubernamental y la creación de medidas macroeconómicas es el envejecimiento de la población, con estimaciones de que en los próximos años seguirá aumentando el número de población envejecida en un 0,3% anual, o lo que es lo mismo, un 2,6% en el total de la década (Conde Ruiz & Gonzalez, 2021).

Otro dato muy interesante y que muestra este incremento del envejecimiento de la población en el continente europeo, es la Tasa de Dependencia de la Vejez, que hace una comparativa del porcentaje de población mayor de 65 años respecto a la población entre 18 y 65 años, muestra que en 2018 el dato era de un 30,5%, es decir, por cada tres personas pertenecientes a la población activa, hay una persona mayor de 65 años. Un porcentaje que en los últimos años ha variado considerablemente, puesto que ha ascendido 5 puntos en tan solo 10 años. En el transcurso del siglo XXI se espera que el dato incluso pueda duplicarse, dándose la situación de mayor cantidad de población mayor de 65 años respecto a la población activa (Eurostat, 2020). No obstante, estas proyecciones están sujetas y son muy susceptibles a cambios y variaciones dependiendo de situaciones externas (Pinilla & Sáez, 2017).

España en la actualidad cuenta con 48.196.693 habitantes y una densidad de población de 95,26 habitantes por kilómetro cuadrado (INE, 2023), lo que lo sitúa ligeramente por detrás de la media de la Unión Europea, que cuenta con 109 habitantes por km cuadrado. Comparando estos datos con las principales potencias económicas europeas, situadas en la parte central del continente, la diferencia se incrementa notablemente. Alemania por ejemplo cuenta con una densidad de 236 habitantes por Km cuadrado. Italia actualmente roza los 200 habitantes por Km cuadrado o Francia, con un dato más cercano al nuestro, se encuentra en torno a los 124 habitantes por Km cuadrado. Quizás no sean comparables por la superficie con la que cuenta cada territorio pero otros territorios centroeuropeos como los Países Bajos o Bélgica, ostentan en la actualidad densidades de población respectivamente de 507 y 377 habitantes por Km cuadrado (INE, 2021).

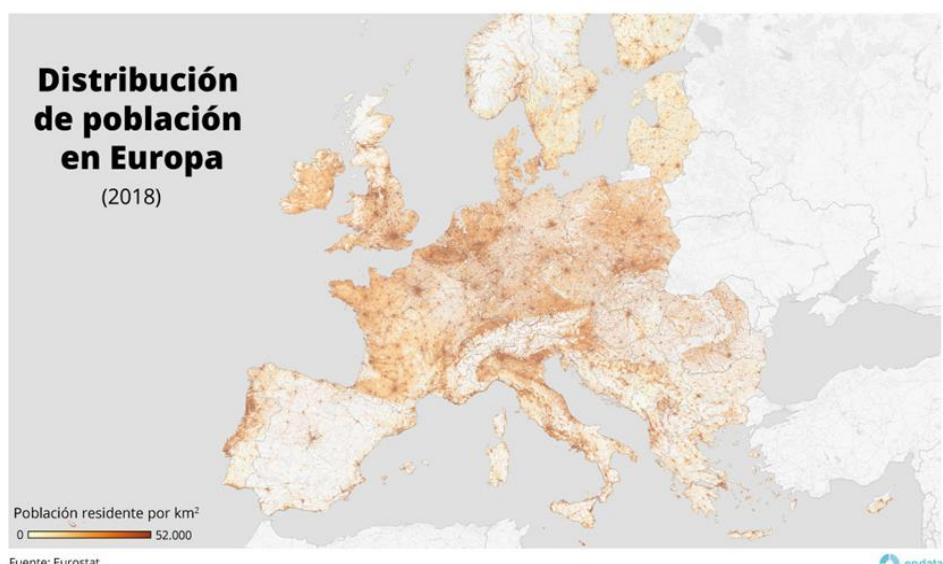


Ilustración 2. Distribución de población en Europa (2018) Fuente: Eurostat (2018)

Desde los primeros indicios del abandono por parte de la población de las zonas rurales se pudo presenciar un claro desequilibrio en la estructura y distribución de la población en el territorio español. En la actualidad, esa desigualdad se ha ido agravando, dejando regiones o provincias como Soria o Teruel, con claros descensos en los datos de empadronamiento y en el número total de habitantes, perdiendo prácticamente un 20% en tan solo medio siglo. Otros territorios, como, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Madrid o la Comunidad Valenciana, entre otros, han visto aumentada su población notablemente. En ambos casos, en el mismo periodo de tiempo anteriormente empleado para las provincias de Soria y Teruel, el número de habitantes se ha incrementado en un 70%, lo que deja en evidencia la gran desigualdad entre regiones y territorios dentro del ámbito nacional (Pinilla & Sáez, 2017). Podemos destacar también varios datos concretos, y es que prácticamente la mitad de la totalidad de los municipios en España, tiene una densidad menor de 12,5 habitantes por Km cuadrado. A este dato hay que añadir, que, entre 2011 y 2018, 6 de cada 10 municipios han visto disminuida su población. (Pinilla & Sáez, 2017).



Ilustración 3. Municipios que pierden población en la última década (2010-2019) Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

A partir de la década de 1990, se puede observar como España presentaba una distribución de la población netamente heterogénea, donde se acumulaba un gran número de personas en puntos muy concretos del territorio nacional. Este fenómeno es precisamente muy notorio en las regiones costeras, puesto que 6 de las 7 comunidades autónomas por encima de los 100 habitantes por Km cuadrado están situadas junto a la costa, tanto mediterránea como cantábrica. Estas son: Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco y Galicia (González Ortiz, 1992).

No obstante, dentro de la llamada España despoblada existen tres grupos de provincias diferenciados en relación a la afección que tiene este fenómeno en cada uno de estos territorios. Por un lado, hay un grupo de provincias especialmente afectadas por el declive demográfico, con una población envejecida y un crecimiento económico por debajo de la media nacional. En segundo lugar, provincias con un gran peso de la agricultura y bajo nivel industrial y una renta per cápita por debajo de la media pero que aún cuentan con un gran número de población joven y no han sufrido tanto la pérdida de empleos y capital humano. Por último, un tercer grupo de provincias que presenta una clara mejoría en los últimos años, con un mayor peso

de la industria, tasas de paro más bajas y en ligero crecimiento económico (Bandrés Moliné & Azón Puertolas, 2022).

2.2 Antecedentes y tendencias demográficas en Aragón

Tal y como ya se ha comentado anteriormente, la Unión Europea califica a un territorio con riesgo demográfico o despoblación, cuando se acerca o traspasa el umbral de 12,5 habitantes por Km cuadrado (Marcos, 2019). Para darnos cuenta de la magnitud del problema en nuestro país, en torno al 53% del territorio nacional se encuentra en esa situación de riesgo demográfico. Considerando que España es un país extenso dentro del territorio europeo, más de 500.000 km² de superficie, más de la mitad de ese territorio presenta un riesgo grave de despoblación (INE, 2022).



Ilustración 4. Municipios con densidad de población inferior a 12,5 habitantes/km² en 2019 (Riesgo Demográfico)

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2019)

Y si nos adentramos y acotamos más el mapa de España, encontramos a nuestra comunidad autónoma, Aragón. Un ejemplo perfecto de una región relativamente extensa, desigualmente poblada y que ha tenido que hacer frente a esta situación desde hace varias décadas. Aragón, como territorio, se encuentra entre las regiones con este problema, al igual que la mayoría de zonas del interior de la Península Ibérica. Cuenta con una densidad de 27,86 habitantes por Km cuadrado, divididas entre la provincia de Zaragoza con 55,2 habitantes por km cuadrado, Huesca 14,4 habitantes por Km cuadrado y Teruel 9,1 habitantes por Km cuadrado (INE, 2022). Si eliminamos a la ciudad de Zaragoza de la ecuación, la provincia de Zaragoza contaría con una densidad de tan solo 17,7 habitantes por Km cuadrado, lo que indica que, exceptuando Zaragoza capital, el resto de la comunidad se encuentra en una situación extremadamente preocupante (CEOEARAGÓN, 2019).

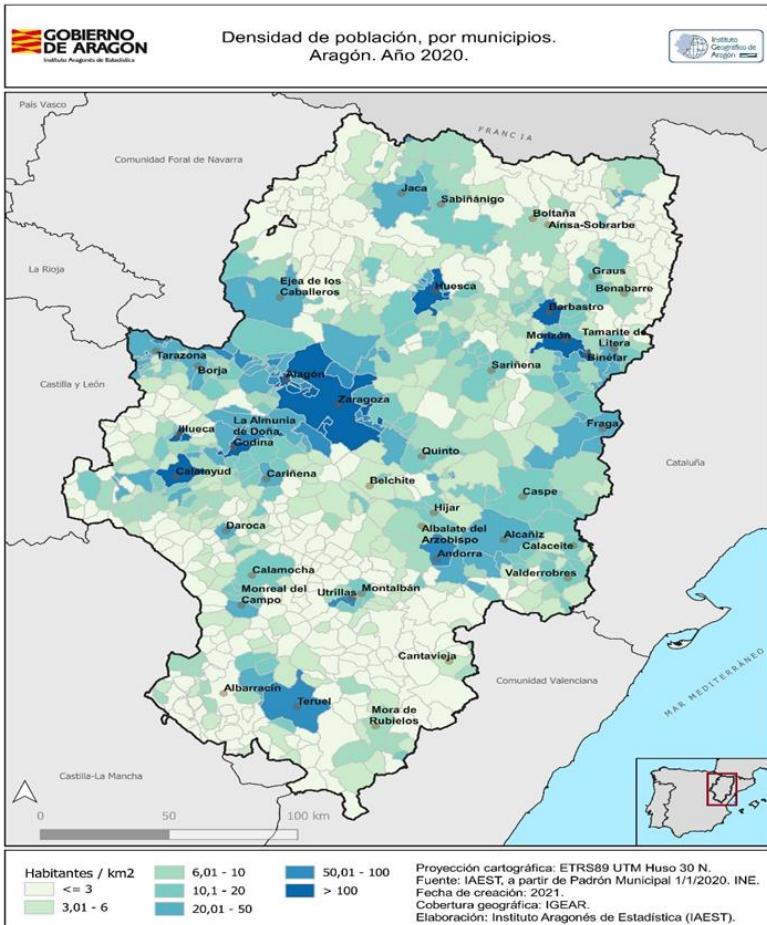


Ilustración 5. Densidad de población por municipios en Aragón en el año 2020.

Fuente: IAEST (Instituto Aragonés de Estadística) (2021)

Aragón es en líneas generales una región muy poco poblada, que ha visto incrementada su población de forma más lenta que la media española. En los últimos 50 años, el incremento de la población en Aragón se ha situado en torno al 15%, mientras que la media española ha visto incrementada su población en casi un 40%. Se trata además de una región donde la población está muy envejecida y agrupada en unos pocos núcleos poblacionales, en este caso, sus tres capitales de provincia. Además, entre los años 2010 a 2018, Aragón ha visto su población disminuida en casi 40000 habitantes y las proyecciones no son nada esperanzadoras respecto a estos datos, puesto que para 2030 se estima una caída de 0,4 por cada mil habitantes, siendo la provincia de Zaragoza la única proyectada con un mínimo crecimiento de su población. Por el contrario, para la provincia de Teruel se estima un alarmante descenso de 4,8 por cada mil habitantes (CEOZ ARAGÓN, 2019).

No obstante, la población de Aragón en el año 2018 era de 1.308.728 habitantes y se ha visto incrementada hasta 1.325.342 habitantes en el año 2022. Sin embargo, aunque puedan parecer datos positivos, la población de Aragón llegó a su pico máximo de esta subida en el año 2021, ya que en el 2022 ha disminuido su población en un 0,1%, unos 919 habitantes en términos absolutos (INE, 2022).

Otros estudios o estadísticas publicadas respecto al aspecto demográfico de Aragón, destacan también otro tipo de datos no tan comunes de ver pero que tienen como claro objetivo una visión mucho más específica

para explicar esta situación. Por ejemplo, Aragón representa casi el 9% de los municipios que existen en España (731 de 8131). De estos 731 municipios, más del 85% tienen menos de 1000 habitantes. La media española para este dato, sin embargo, desciende hasta el 61,5%. Es, en este caso, la tercera comunidad autónoma con más municipios de menos de 1000 habitantes, solo por detrás de Castilla y León y Castilla La Mancha. De esos 627 municipios con menos de 1000 habitantes, el 34% tiene una población inferior a 100 habitantes. Volviendo de nuevo a municipios de mayor población, tan solo el 12,4% de los municipios aragoneses, se encuentran entre 1001 y 10000 habitantes. Entre el rango de población de los 10000 a 20000 habitantes, solo nos encontramos a 10 municipios, que representan tan solo al 1,36% de la totalidad del territorio aragonés. Por encima de los 20000 habitantes, solo tenemos a las tres capitales de provincia (INE, 2022).

Aragón, además, tiene la particularidad de contar con una estructura demográfica muy envejecida. Alrededor del 22,79% de la población aragonesa tiene 65 o más años (Instituto Aragonés de Estadística, 2022), lo que supone un 2,5% más que la media española, la cual supera ligeramente el 20% (INE, 2022). La media de la Unión Europea también se encuentra muy por debajo de la media aragonesa, quedándose en un 20,5% (INE, 2021).

Los índices de envejecimiento y sobreenvejecimiento, demuestran una vez más la situación crítica de la comunidad aragonesa en este aspecto. Estos índices muestran la relación de personas de más de 65 años, respecto a la cantidad de personas de menos de 20 años, en el caso del de envejecimiento. Mientras que el índice de sobreenvejecimiento establece una relación entre el número de personas mayores de 85 años con las de más de 65 (Instituto Aragonés de Estadística, 2018).

Tabla 1. Índices de envejecimiento en 2022. Fuente: Creación propia a partir de los datos proporcionados por el INE y IAEST (2022)

INDICES DE ENVEJECIMIENTO	Aragón	España
Índice de envejecimiento	151,66	133,46
Índice de sobreenvejecimiento	21,51	17,6
Tasa global de dependencia	58,59	54,16

De la Tabla 1 se infiere la diferencia muy notoria respecto a la media española, que ya de por sí supone un dato relativamente muy elevado.

3. APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA Y DESPOBLACIÓN

La despoblación condiciona el funcionamiento del propio sistema económico. Los diferentes cambios que este fenómeno ha ido provocando en las estructuras demográficas durante tantas décadas, junto con otras consecuencias que ha traído consigo, especialmente ese envejecimiento poblacional tan brusco que ha experimentado España, así como el paso de un crecimiento vegetativo claramente positivo, a uno negativo en poco tiempo, ha obligado a una modificación constante en el modo de vida de la sociedad española, haciendo que se tengan que tomar diferentes decisiones a nivel político y económico en cuanto a cómo debe de distribuirse el gasto público (Cárceles Breis, 1996).

Es importante reseñar que, aunque el fenómeno de la despoblación como tal no se da en la totalidad del territorio, el efecto negativo que esta provoca, sin embargo, afecta a la totalidad de la sociedad, extendiendo sus consecuencias más allá de las zonas donde afecta directamente y alterando a todo el sistema económico, social y medioambiental (Manzano, 2019). En relación a este tema, uno de los ODS (Objetivo de Desarrollo Sostenible) desarrollados por las Naciones Unidas, en concreto el número 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, conecta de lleno con este tema e indica que para dentro de 30 años, más del 65% de la población mundial establecerá su residencia en una ciudad. Dentro de este ODS, aseguran de la importancia de impulsar el desarrollo sostenible en las ciudades y en su, parece inevitable, crecimiento desmesurado de la población de las mismas (Organización de las Naciones Unidas, 2023). En uno de los apartados de este objetivo número 11 detallan cómo el propio crecimiento tan desorbitado que pueden llegar a tener las ciudades en los próximos años, resulta uno de los principales problemas a los que hacer frente en este futuro próximo, y es que no está del todo garantizado el abastecimiento para toda la población, lo que puede provocar que un gran número de población decida establecerse en barrios periféricos y más marginales, que puedan poner en gran riesgo el nivel de vida y el índice de desarrollo humano de un gran grueso de la población (Daniel, 2020).

Tal y como se ha comentado anteriormente, España es un país muy irregular en cuanto a su distribución demográfica y ocupación del territorio, lo que acaba derivando en un alto índice de despoblación rural. Esta gran descompensación territorial va ligada también a que la mayoría de las regiones no presentan programas para compensar esta desordenación territorial (Goerlich & Mollá, 2021). Todo esto termina desequilibrando muy gravemente el modelo que se intenta buscar para 2050 de ciudades sostenibles y seguras a la hora de integrar la diversidad social, la multiculturalidad y la propia convivencia, suponiendo de esta forma un mayor riesgo de exclusión social y de pobreza, por lo que los expertos indicen en seguir fomentando el no abandono hacia el medio rural y su vuelta progresiva a estas zonas para adquirir de nuevo esa forma de vida, con el objetivo y finalidad de, no solo proteger las áreas rurales, sino de que sirva también para equilibrar y suavizar un crecimiento que puede llegar a ser desmesurado y caótico en los núcleos urbanos (Manzano, 2019).

Sin embargo, más allá del enfoque organizativo de las ciudades del futuro más cercano, multitud de autores destacan el envejecimiento de la población en zonas rurales como el principal problema que acarrea la despoblación, con una tasa de esperanza de vida¹ notablemente superior, tanto a la media europea, como a

¹ La tasa de esperanza de vida “hace referencia al número medio de años que esperaría seguir viviendo una persona de una determinada edad en caso de mantenerse el patrón de mortalidad por edad actualmente observado” (INE, 2022)

otros datos de países desarrollados en el mundo (Pinilla & Sáez, 2017). Esta situación se ha ido agravando y alcanzando puntos extremos en algunas autonomías en concreto, como es el caso de Castilla y León o Aragón, las cuales se encuentran próximas a las zonas que suponen el principal foco de crecimiento de la economía española, con agricultura tradicional extensiva y bajas densidades demográficas de partida, incluso con anterioridad a la llegada de la despoblación (Pinilla & Sáez, 2017).

Las advertencias de autores y expertos casan totalmente con los datos obtenidos en los últimos años, y es que el porcentaje de personas mayores de 65 años ha experimentado un espectacular ascenso en el último medio siglo. Este grupo de la población, ha pasado de representar el 10% en 1970, a casi un 20% del grueso total de la población en el año 2019. O lo que es lo mismo, de unos tres millones y medio de personas mayores de 65 años, a casi nueve millones y medio en tan solo 50 años, ya que hay que considerar también que de 1970 a 2019 la población total española ha crecido significativamente (Abellán García, y otros, 2019). Según estimaciones de medios oficiales, para 2050 el grueso de personas mayores de 65 años corresponderá a un 30% de la población, llegando a suponer prácticamente unos 16 millones de personas y alcanzando, por lo que parece, su máximo en las estimaciones realizadas hasta ahora (INE, 2022). A partir de ese momento, parece que podrá darse un descenso en el número de personas que se encuentren dentro de este grupo poblacional, en el que, en principio, no aparecen explicaciones que informen acerca de este suceso, pero que podría estar relacionado con la estructura demográfica actual, ya que a partir de 2050 comenzará a entrar un flujo de población en ese umbral de los 65 años perteneciente a una generación de menor natalidad e índice de fecundidad². Sin embargo, a pesar del descenso más focalizado en el grupo poblacional de 65 a 79 años, el grupo de 80 o más años seguiría viendo incrementada su población, que tal y como comentan en las fuentes estadísticas, correspondería a esa generación del “baby boom”³, perteneciente a aquellos nacidos en las décadas de los 50, 60 y los 70 (INE, 2022).

No obstante, también habría que tener en cuenta, tal y como reflejan otros autores, que esta pérdida constante de población en el ámbito rural puede afectar indirectamente al correcto funcionamiento de las ciudades más grandes. Puede afectar de lleno en la calidad de los servicios públicos de estos grandes núcleos de población, como hospitales, colegios u otros servicios públicos, con la posibilidad de que llegue a colapsar en determinadas situaciones (González de Canales, 2019).

Asimismo, es de mayor gravedad la pérdida de los propios servicios públicos en los pueblos por ese abandono de población, produciendo de esta forma una especie de círculo vicioso. La población se va, desciende el número de habitantes del municipio, tanto los ingresos municipales como las partidas presupuestarias realizadas por el ayuntamiento se ven disminuidas, así como la cobertura de los servicios públicos a la propia población (González de Canales, 2019).

Haciendo referencia a este supuesto, muchos colegios situados en el ámbito rural pierden el número mínimo de alumnos y alumnas para que puedan seguir manteniendo las puertas abiertas, haciendo que la poca población infantil que ya hay de por sí en estos lugares, tengan que moverse y trasladarse, en muchas ocasiones bastantes kilómetros para poder recibir su formación educativa, haciendo también que la población se disperse aún más (Morales Romo, 2019).

² La tasa de fecundidad es un indicador demográfico que se refiere al número medio de hijos por mujer, específicamente al número de nacimientos en un año por cada 1000 mujeres de entre 15 y 49 años (INE, 2023).

³ “Se hace referencia a la generación del baby boom a aquellas personas nacidas entre el 1945 y 1975, donde se dio una explosión en la tasa de natalidad tras la Guerra Civil” (INE, 2020).

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, terriblemente afectada por este fenómeno, y de otras zonas rurales, el coste de los servicios puede llegar a ser tres veces mayor que el de una ciudad. Hay un ejemplo muy claro, recogido en una noticia publicada por el Heraldo de Aragón, en el cual comenta que el gasto empleado e invertido por parte del Gobierno de Aragón en una escuela en Teruel de 80 estudiantes, es de unos 8000 euros por alumno. Datos que contrastan con los 3000 euros invertidos de media en un centro educativo situado en la ciudad de Zaragoza. Datos que igualmente se refutan en el ámbito sanitario de nuestra comunidad, donde casi el 20% de los médicos tiene asignados menos de 500 pacientes cada uno, siendo este dato tres veces menor que la media nacional (Fuentes, 2018).

Esto entraña directamente con otra noticia publicada por la misma autora, donde se explica la necesidad de un nuevo modelo de financiación autonómica, que refleje el sobrecoste que asumen ciertas comunidades a la hora de prestar determinados servicios. Un pacto realizado por parte de Aragón, Castilla y León, Asturias y Galicia, donde se reclamó de forma insistente también la revisión de la ley de dependencia por parte del Gobierno central. Un sistema que se encuentra colapsado comenta, al cual se une una gran cantidad de población cada año, debido al envejecimiento de la población ya comentado anteriormente (Fuentes, 2018).

Además, hay que tener en cuenta también, tal y como dejan reflejado muchos autores, que, en las zonas rurales de nuestro país, a pesar de que registren una población mucho menor que las áreas más urbanas, la proporción de población envejecida respecto a la de esas zonas urbanas es netamente superior. La diferencia de población envejecida que reside en unas áreas o en otras es muy visible, considerando que en los núcleos urbanos el porcentaje alcanza un 18,3%, mientras en las zonas rurales ese porcentaje se ve incrementado hasta casi un 30%. Estos datos reflejan con claridad la relación directa entre el envejecimiento poblacional de España y la despoblación que sufre, ya que se considera que en cuanto esa población tan envejecida, que pueblan todavía esos municipios, termine desapareciendo, esos territorios corren el riesgo extremo de quedar totalmente aislados (Abellán García, y otros, 2019).

Haciendo alusión a esa población envejecida, en nuestro país el envejecimiento general de la población viene dado y marcado por dos tendencias demográficas muy claras. En primer lugar, la esperanza de vida en España ha experimentado uno de los ascensos más rápidos dentro del grupo de países más desarrollados, pasando de una media de 79,34 a principios de siglo, a 83,07 en 2021. Si lo desglosamos por géneros, la esperanza de vida en los hombres pasó de 75,93 a 80,27 en el mismo periodo de tiempo. En el caso de las mujeres, con una esperanza de vida bastante superior ya de por sí, no ha experimentado un ascenso tan grande, de 82,73 a 85,83 años. Si echamos la vista a los años donde el fenómeno de la despoblación estaba en pleno desarrollo, en tan solo 60 años se ha observado un aumento en la esperanza de vida global de unos 14 años (INE, 2021). En segundo lugar, la tasa de natalidad lleva en claro descenso desde, prácticamente, el mismo momento en el que la esperanza de vida empezó a experimentar su ascenso (Pinilla & Sáez, 2017). En lo que llevamos de siglo, este dato se ha visto reducido en más de un punto porcentual, hasta un 7,9%. Sin embargo, en la década de los 60, ese dato llegó a situarse por encima de 20 nacimientos por cada mil habitantes. Esto ha hecho también que el índice de fecundidad haya pasado de un dato cercano a 3, a tan solo 1 un hijo por mujer, en ese periodo de unos 60 años (INE, 2019).

Estos datos y factores van de la mano con ciertas consecuencias que han ido modelando a esos territorios más rurales. Por un lado, muchas de las personas que abandonaron las áreas rurales en los años donde el los movimientos migratorios hacia las ciudades era más visible, se trataba de mujeres pertenecientes a edades propias para la reproducción, por lo que las zonas rurales notaron de forma muy intensa ese descenso en la tasa de natalidad y fecundidad. A consecuencia de este aspecto, y del descenso también de los flujos migratorios en las zonas interiores del país, el crecimiento vegetativo tan positivo que hubo hasta ese

momento en la población rural, se transformó en negativo, especialmente en las décadas de los 80 y 90 en regiones del norte de España. Además, estos estudios informan también de la necesidad de recambio poblacional en materia laboral que se dan en estas regiones, puesto que hay un número superior de personas que se jubilan respecto a aquellos jóvenes que se adentran en el mundo laboral. Cualquiera de estos factores, de forma individual, son capaces de alterar la estructura demográfica de un territorio determinado. En este caso, con tantos factores que inciden en este proceso, la consecuencia es un envejecimiento extremo en la totalidad de las áreas rurales en España (Abellán García, y otros, 2019).

Otros autores como Manzano (2019) explican que el proceso de despoblación que sufre todo el medio rural se percibe como un círculo vicioso que termina afectando a todas las áreas de estos territorios. Por un lado, todos esos movimientos migratorios que se dieron en la mayoría de las zonas rurales, supusieron un decrecimiento en el número de población activa, ya que, por lo general, la gran mayoría de personas que migraron a zonas urbanas, eran de edad joven en edad de trabajar, lo que terminó derivando en una falta paulatina de recursos económicos. Todos estos aspectos que se han comentado dificultan enormemente la supervivencia de estas zonas, su capacidad de poder desarrollarse, adaptarse a la actualidad y poder revertir dicha situación (Bustos Gisbert, 2005).

Aunque es un fenómeno que como ya hemos comentado, está presente desde mitad del siglo XX, ha sido en lo que llevamos de siglo XXI, cuando realmente las consecuencias de la despoblación se han visto intensificadas de forma abrupta en la financiación y el marco económico, tanto a nivel regional como nacional (FEMP, 2017).

A consecuencia de todo lo anterior, es de vital importancia reconocer y analizar el impacto de la despoblación sobre la economía e indirectamente, sobre el Estado de Bienestar, puesto que la gran mayoría de los servicios públicos (educación, sanidad y derivados de desempleo o pensiones), suelen ser analizados y tenidos en cuenta a nivel institucional, considerando ciertos datos demográficos como la natalidad, tasas de vejez o saldos migratorios (Sáez Pérez, 2003). Por otra parte, el peso del sector primario en la economía se ha visto claramente disminuido y supone una situación realmente alarmante, a pesar de que las actividades que componen este sector no supongan más allá del 2% del PIB de nuestro país, su importancia en la estructura económica es vital, puesto que la obtención de este tipo de productos por parte de un país, permite no depender de importaciones ni de países externos, asegurando así puestos de trabajo en el mundo rural y un abastecimiento oportuno a la población de un país (González de Canales, 2019)

Todos estos aspectos suponen un gran reto para las instituciones gubernamentales, puesto que el abandono progresivo de las áreas rurales supone una gran dificultad para las instituciones, debido a que el efecto de garantizar de los servicios sociales en las zonas más despobladas, suponen un gasto mucho mayor que el que puede darse en las ciudades, lo que puede desembocar en una pérdida de eficiencia económica y de los recursos disponibles. Todo este supuesto acaba en un rechazo manifiesto de la inversión privada en determinadas actividades, ya que la rentabilidad que pueden alcanzar en estos lugares es limitada y muy arriesgada (Gantes, 2018).

Otro de los graves problemas que se ha puesto de manifiesto y que ya ha sido comentado es el del envejecimiento de la población. Actualmente el gasto para pensiones contributivas y no contributivas en los Presupuestos Generales del Estado es de 190.687 millones de euros, casi 20.000 millones más que en 2022, suponiendo prácticamente el 50% de todo lo empleado al gasto total del Estado (INE, 2023).

Dicho lo cual, tal y como apuntan determinadas instituciones, no solo el gasto en pensiones se ve afectado por la despoblación. Otras tipologías dentro del gasto público, se ven igualmente alteradas con este

fenómeno, por ejemplo, el gasto en sanidad. Esa dificultad anteriormente mencionada en cuanto a la eficiente distribución de los recursos económicos y de la prestación de servicios en el ámbito rural, termina afectado enormemente al gasto público empleado para la sanidad (INE, 2020). Instituciones europeas relatan en algunos informes, que este problema se irá agravando con el paso del tiempo, y que para dentro de tres décadas, el gasto público que se destine para la sanidad crecerá ligeramente respecto al dato del Producto Interior Bruto que se estima para ese momento determinado (Comisión Europea, 2017).

Sin embargo, y aunque podamos pensar que en la actualidad ese aspecto y problema se corresponde más al propio envejecimiento de la población, ya que cuantas más personas de edad avanzada haya, se va a hacer un uso más constante y habitual de los servicios médicos; la realidad es que los territorios a nivel nacional que más tienen disparado el gasto sanitario en relación a su PIB, son aquellos con datos de densidad de población significativamente bajos o por debajo de la media española (Rodríguez Blas, 2021).

Siguiendo con la distribución del gasto público en estas zonas rurales, aunque estas zonas han podido recibir un importante flujo de financiación estatal, desde las instituciones gubernamentales se ha priorizado desde el primer momento, que estos territorios estuvieran más o menos cubiertos en cuanto a sus servicios, en vez de intentar promover mejoras para el desarrollo de estas zonas rurales, a través de ideas y determinadas medidas que ayuden a llegar a ese objetivo, las cuales se desarrollarán más adelante.

La llegada de las Comunidades Autónomas en el 1981, supuso asumir la potestad para regir acerca de los aspectos territoriales, traspasando esta responsabilidad del Gobierno Central hacia los gobiernos regionales de cada Comunidad Autónoma. Esto ha provocado una situación de cierta inestabilidad y desequilibrio demográfico entre diferentes territorios del país (Goerlich & Mollá, 2021) . Más allá de esta descompensación, la gran mayoría de gobiernos regionales han empleado gran parte de sus esfuerzos políticos en proyectos de gran calibre, más centrados en transporte y urbanismo que en verdaderas estrategias para las zonas despobladas (Pinilla & Sáez, 2017).

Un aspecto que sin duda pasa normalmente y tristemente desapercibido es el medioambiental, muy relacionado también con la propia despoblación. Una de esas situaciones es, sin duda, la desertización del campo, ya que el mismo fenómeno de la despoblación conlleva al abandono del mismo. Esto supone un mayor número de incendios y una consiguiente pérdida de masa forestal, puesto que ya no hay apenas personas que puedan cuidar de bosques y campos (González de Canales, 2019).

En este caso, nos podemos encontrar también con una pérdida de la biodiversidad. Otros autores apuntan que la pérdida de oficios tradicionales en el medio rural, puede llevar directamente a la desaparición de especies animales y vegetales (González de Canales, 2019). Un ejemplo de esta situación son los pastores, los cuales han favorecido siempre el desarrollo de muchas especies vegetales, así como de la utilización del pastoreo para la creación y el mantenimiento de inmejorables cortafuegos naturales, siendo capaces así de mantener el paisaje agroforestal. Con la desaparición de este oficio histórico en nuestro país se irán perdiendo cada vez más especies, en muchos casos autóctonas, de nuestra flora y fauna (Escuder Gómez, 2019).

Por lo tanto, la despoblación está totalmente interconectada con la economía. A pesar de no darse en la totalidad del territorio nacional, afecta y altera al sistema económico, social y medioambiental. Como ya se ha explicado anteriormente, aspectos como el envejecimiento de la población española, el altísimo porcentaje de población mayor de 65 años en las zonas rurales, la distribución del gasto público en estos territorios y las diferencias territoriales en el ámbito nacional, suponen un claro desafío para el sistema económico a nivel nacional, regional y local.

4. INVENTARIO DE POLÍTICAS Y MEDIDAS DESARROLLADAS PARA HACER FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA Y EN ARAGÓN

En este apartado se llevará a cabo una breve explicación acerca de las políticas y medidas adoptadas en España, Aragón y el resto de comunidades autónomas, para hacer frente a la despoblación y mitigar sus efectos. En primer lugar, hablaremos de la repoblación, así como de programas o proyectos como el ARRAIGO, LEADER, LEADER II y AURORA. Estos programas han sido de gran importancia a la hora de intentar unificar el mundo rural con el urbano, intentando mejorar las condiciones de las personas que habitan en los territorios más afectados, así como haciendo partícipes a sus habitantes en la creación y puesta en marcha de nuevas propuestas y estrategias proyectadas para estos territorios. Posteriormente, entraremos a valorar la legislación que se ha ido desarrollando tanto a nivel nacional como aragonés, comentando de igual manera distintas leyes o propuestas similares que se han adoptado en otras comunidades autónomas del territorio español.

4.1 Repoblación

Podemos definir a la repoblación como una iniciativa para fomentar el asentamiento de nuevos pobladores en el medio rural, a través de proporcionar casas, tierras y negocios (Sánchez Becerril, 2021). Tal y como apuntan diversas entrevistas a personas implicadas en el proyecto, con este fenómeno se intenta buscar la necesidad de construir un país mucho más equilibrado y cohesionado en todos los aspectos, dando a entender también que este tipo de iniciativas supondrán grandes oportunidades de empleo y de futuro para nuestro país y especialmente, para las zonas afectadas. En este caso, el propio director gerente de COCEDER (Confederación de Centros de Desarrollo Rural) apunta que, en caso de no apostar por este tipo de proyectos, nos veremos abocados a todos los problemas ya existentes en la actualidad: pérdida de patrimonio y raíces, erosión, incendios forestales, etc. pero de una manera mucho más extrema (Polentinos, 2021).

Además, para la implantación de medidas y proyectos de este calado y de esta manera, hacer frente a las fragilidades de estas zonas rurales, hay que entender todo desde una perspectiva demográfica, dando toda la importancia necesaria a las estructuras poblacionales que presenten el lugar en concreto donde se quieren aplicar unas medidas que deberán ir destinadas a ayudar a frenar el declive demográfico y al intento de atraer nueva población, especialmente haciendo hincapié en individuos o familias jóvenes (Bustos Gisbert, 2005).

Uno de los principales problemas de la mayoría de propuestas políticas empleadas para intentar frenar el fenómeno de la despoblación es que tienden a enfocar sus esfuerzos en realizar un reequilibrio territorial, provocando de esta forma que el actual sistema y modelo económico y social se vea reforzado, infectando y agravando de esta forma el problema ya existente (FEMP, 2017). Por lo que el objetivo final de este proceso de repoblación en las áreas rurales es el de ofrecer una mejora significativa de la calidad de vida a la población ya residente anteriormente, gracias a la generación de empleo y de riqueza a través de la propia conservación del medio y de la garantización de los recursos naturales para la posterior producción (Pinilla & Sáez, 2017).

Durante estos últimos años, numerosos proyectos a nivel gubernamental, institucional u organizativo han ido apareciendo para intentar ofrecer soluciones para el mundo rural, repoblando de nuevo estas zonas y

dando oportunidades a aquellas personas o familias que emprendan su nueva vida en esas áreas (Sánchez Becerril, 2021).

4.2 Proyecto ARRAIGO

Una de estas propuestas es el llamado Proyecto ARRAIGO, que pretende ser un puente entre el mundo rural y aquellas habitantes que residen en áreas urbanas y que se encuentran considerando un cambio de rumbo en su vida hacia el mundo rural. Tiene un doble cometido, que es el de ofrecer asesoramiento e información a aquellas personas que estén considerando ese cambio, así como el de ofrecer también información a instituciones municipales, ayuntamientos y organizaciones rurales, para conseguir atraer a más población y ofrecer un bienestar a los municipios implicados. El resultado de esta unión, comentan, que es el de la creación de nuevas y mayores oportunidades laborales, así como el del desarrollo sostenible de los pueblos y adaptando las necesidades de las nuevas familias residentes con las de las empresas que allí se establezcan (Proyecto Arraigo, 2023).

4.3 Proyecto LEADER

Otro de los proyectos importantes que se han ido desarrollando y poniendo en práctica en los últimos años, es el proyecto o programa LEADER, desarrollado por la Comisión Europea. Es un método originado hace más de 20 años y que se utiliza para que la población local de las áreas rurales, sean participes en el origen y puesta en marcha de nuevas estrategias y la asignación de recursos para el desarrollo de las zonas rurales donde habiten. Para su aplicación, existen unos 2800 grupos de acción (Grupos de Acción Local), que gestionan y se encargan de reunir en una zona determinada a gente interesada perteneciente al sector público, privado y civil (Comisión Europea, 2020).

Como indican varios autores, tras la ratificación del Proyecto LEADER, hubo un apoyo unánime por parte de todos los agentes implicados, ya que la concepción del mismo daba a entender que se trataba de una solución prospera y eficaz para gestionar los problemas a los que se veía avocado el medio rural. Sin embargo, todo el contexto político y la situación económica por las que ha atravesado el país estos últimos 20 años no han dejado que se aplique sin fisuras (Esparcia & Mesa, 2019).

Uno de los aspectos por los que este proyecto suscitaba una gran dosis de ilusión, como bien indican, fue debido a que era prácticamente el primer plan que se realizaba y trazaba, poniendo en consideración la situación tan débil que las regiones rurales tenía que afrontar, sobre todo a nivel económico y social. Además, significaba también el primer proyecto que afrontaba el problema del fenómeno de la despoblación en áreas rurales desde una perspectiva territorial (Bustos Gisbert, 2005). Es un proyecto que, por otro lado, llevaba muchos años fraguándose y que incluso estaba incluido en un primer momento en la Ley de Agricultura de Montaña de 1982, que finalmente terminó por desestimarse (Climent Diranzo & Meneu Gaya, 2003).

En cuanto a resultados económicos, diversos autores comentan que en un primer momento el proyecto gestionó más de 50 programas, solamente un 16% del territorio y algo más del 5% del total de la población, haciendo que más del 50% de las instituciones locales y ayuntamientos participaran en el mismo (Bustos Gisbert, 2005). Por lo tanto, en cuanto a cifras económicas, este proyecto sigue figurando como la principal

iniciativa de desarrollo rural y que eso hace difícil su comparación en cuanto a impacto económico, respecto a medidas políticas o instrumentos utilizados más recientemente, aunque su coste total terminó siendo de casi un 50% más de lo esperado inicialmente (Esparcia & Mesa, 2019).

Como bien indican, es un proyecto que se ha ido modificando a través de diversas reformas. La primera de ellas, llamada LEADER II, consiguió implantar más de 130 programas, que abarcaban casi la mitad del territorio nacional, aunque, obviamente, representaban a tan solo el 13% de la población (Esparcia & Mesa, 2019). Otros autores comentan que hubo un claro esfuerzo por parte de agentes políticos, económicos y sociales para mejorar de forma clara a la publicación original (Garrido, 2004).

Por último, se llevó a cabo otra modificación más, en este caso denominada LEADER PLUS, que añadió casi 20 programas más a lo ya existente y que sirvió para mejorar los problemas financieros que se habían dado en sus dos versiones anteriores y una distribución económica más equitativa, mediante la creación de un fondo comunitario (Red Rural Nacional, 2011).

4.4 Programa Aurora

Otro proyecto que creo que resulta muy interesante e importante para el desarrollo del ámbito rural y de las mujeres es el llamado Programa AURORA. Se trata de un proyecto que trata de implementar la participación social y laboral de las mujeres pertenecientes al ámbito rural, incrementando a su vez las capacidades y habilidades necesarias para las posibilidades de empleo en ese ámbito y haciendo también que se promueva la viabilidad social de estos municipios (Instituto de las Mujeres, 2020).

Este programa va especialmente dirigido a aquellas mujeres con un bajo nivel formativo, con poca trayectoria laboral en el mercado correspondiente, que sean responsables de núcleos familiares, mujeres que hayan sido víctimas de violencia de género, inmigrantes, mujeres paradas de larga duración o que tengan más de 45 años y estén sin cualificación (Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, 2021). El programa, además, se encuentra en constante coordinación junto con administraciones locales de municipios menores de 5000 habitantes, donde ya se han desarrollado, desde su puesta en marcha en 2011, 26 convenios y se han visto beneficiadas casi 500 mujeres, un dato que buscan incrementar en los próximos años (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014)

4.5 Otras políticas empleadas frente a la despoblación en España: breve panorámica desde el Estado central

En cuanto a las políticas aplicadas desde la aparición del fenómeno hasta la actualidad, la gran mayoría de expertos y autores destacan que la transición exitosa hacia la democracia supuso un cambio radical en la manera de gestionar y llevar a cabo las políticas que se aplicaban, ya que se pasó de un régimen unitario, autoritario y, también totalitario (Linz, 1964), a una democracia descentralizada, lo que conllevó a varios años de enormes cambios y a un proceso arduo y tortuoso. Este proceso no se dio por cerrado hasta finales de la década de los 80, cuando España ingresa en la Unión Europea (en 1986, finalmente consigue firmarse el Tratado de Integración en la Comunidades Europeas). Algo que culminaría un año después, cuando las

Comunidades Autónomas, recientemente creadas, habían aprobado sus estatutos y contaban ya con una suficiencia y una estabilidad económica y financiera aceptable (Pinilla & Sáez, 2017).

Desde ese momento, tal y como resaltan estos autores, se ha optado por un modelo de integración europea y descentralización, aplicado a través de la Constitución de 1978, adoptando el sistema europeo ya asentado en gran parte del territorio continental, llamado federalismo cooperativo⁴. Esta propuesta debía de convertirse en España en una vía para la profundización y desarrollo de la democracia, así como para conseguir una heterogeneidad entre territorios, tanto a nivel económico, social, cultural y demográfico, pudiendo los ciudadanos sentirse más implicados o pertenecientes a un proyecto común y renovado (Aja Fernández, 1999).

Sin embargo, diversos autores resaltan la constatación de que tanto la Constitución como ese modelo a nivel continental no han logrado consolidar un sistema eficaz y estable que pudieran dar solución a los problemas territoriales que han seguido produciéndose en España (Pinilla & Sáez, 2017), ya que durante estas cuatro largas décadas la descentralización autonómica no ha podido cumplir su objetivo inicial de promover y llevar a cabo el reequilibrio territorial (Martínez Herrera & Miley, 2010).

La gran mayoría de energías políticas han sido totalmente absorbidas por discusiones, a nivel institucional, de contenido simbólico a la hora de extremar identidades territoriales, de aumentar la titularidad de competencias sin reflexionar ni hacer hincapié en idoneidad de su ámbito, o simplemente buscando fórmulas y modelos de financiación con el convencimiento de que “más es mejor”, dejando de lado los posibles argumentos, debates o ideas sobre una implementación efectiva y eficiente, que han afectado también al avance en la convergencia y solidaridad regional, así como a la posible innovación y conjunción entre administraciones y organizaciones relacionadas con ello (Pinilla & Sáez, 2017).

En resumen, queda claro que la gran mayoría de medidas aplicadas han atendido fundamentalmente al ruido político, generado por proyectos e infraestructuras altamente costosas y que estaban más orientadas a ser cortoplacistas y sin exigencias en cuanto a ser clarividentes o ser rigurosas con los planteamientos necesarios. Algo que, sin duda, resulta incompatible con la situación de la España vaciada, más bien necesitada de proyectos cualitativos, estratégicos y que estén proyectados hacia un largo plazo (Del Molino, 2016).

Una de las principales causas de esta situación se ha dado porque tanto los gobiernos centrales como los autonómicos han identificado lo regional con la financiación autonómica, haciendo de esta forma que se reduzca el potencial de las reformas llevadas a cabo, ya que solo es capaz de abarcar una parte de la misma, igualmente relevante pero considerablemente incompleta. Tal y como hacen referencia a este aspecto, la capacidad financiera es absolutamente clave para la articulación de medidas, pero, en ocasiones, termina derivando el diálogo político más hacia el cuánto que hacia el cómo (Pinilla & Sáez, 2017).

No obstante, otros autores matizan y aclaran también que en España sí que ha habido una política pública de relativa importancia con distribución constante de fondos desde el gobierno estatal hacia entidades e instituciones de ámbito regional y local. Sin embargo, y aquí también coinciden, esta distribución de fondos no ha tenido tanto una finalidad de resolver problemas demográficos, si no que han derivado más por criterios de eficiencia y equidad generales de gasto público, así como la provisión de los servicios públicos básicos (Pinilla & Sáez, 2017).

⁴ Federalismo cooperativo: “alude a todo tipo de relaciones colaborativas entre entes territoriales (Borja, 2007), el cual implica el acercamiento de los gobiernos a la sociedad civil, añadiendo la búsqueda y encuentro de fórmulas más eficientes de gestión pública” (Uvalle Berrones, 2009).

Un buen ejemplo de ello es el que se realizó en nuestra comunidad autónoma, Aragón, con el “Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional”, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes número 37, de 24 de febrero de 2000, el cual fue aprobado por unanimidad (Gobierno de Aragón, 2000). A pesar de generar grandes expectativas en el momento de su publicación, solo algunas medidas aisladas fueron finalmente desarrolladas, siempre quedando al margen de un planteamiento más estratégico e incumpliendo aquellos planteamientos anteriormente previstos, los cuales podrían haberle dado más continuidad y regularidad a la norma (Palacios, Pinilla, & Sáez, 2017).

Otro de los planes similares aprobados durante aquella década fue una estrategia directa frente a la despoblación en Castilla y León, otro de los territorios más afectados, que se denominó posteriormente como “Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020”, con posterior modificación de la Agenda tras el acuerdo 44/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el cual quedaba actualizada la versión original de la misma (Junta de Castilla y León, 2010). Ambos planes incluían numerosas medidas que contemplaban la mejora de diferentes ejes como la emancipación de los jóvenes, apoyo a las familias, integración de personas inmigrantes o medidas de apoyo a la Ciudadanía en el Exterior (Junta de Castilla y León, 2017).

A pesar del desarrollo de estos planes, y de su preocupación por abordar el problema de la despoblación en esas zonas, y que como bien apuntan y se ha visto recogido por las opiniones de diversos autores, contrastaba con la ausencia de debate a nivel nacional, se incurrió también en los mismos problemas ya comentados anteriormente y no mostraron continuidad ni se implementaron de forma adecuada, por lo que los resultados fueron escasos y limitados (Pinilla, 2023).

No obstante, existen multitud de políticas públicas que han ido desarrollándose durante estas últimas décadas, tanto en España como en Aragón. Dentro de estas medidas podemos encontrar una amplia casuística de intervenciones públicas en el ámbito local que podrían englobarse dentro del término de “políticas urbanas” (Cuberes & González Val, 2021). A pesar del gran número de medidas adoptadas en España, se podría considerar que este tipo de políticas urbanas son de escasa antigüedad en nuestro país (Blanco & Subirats, 2012).

Teniendo en cuenta que muchas de estas políticas se originan a través de las administraciones locales y están pensadas directamente para actuar y empezar a operar en el mundo rural, necesitan de la coordinación de forma constante de todo tipo de instituciones, tanto nacionales, como regionales o incluso internacionales, a través de las cuales también se han impulsado numerosas medidas para frenar los perjudiciales efectos de este fenómeno de la despoblación en los lugares más afectados por ella. Este carácter multinivel, en el cual se encuentran implicadas todas las instituciones, hace que se llegue a un punto de gran dificultad dentro de todo el entramado de las administraciones públicas que pueden llegar a intervenir, llegando a tener hasta seis tipos de diferentes de administración: europeo, estatal, autonómico, provincial, supralocal y local (Remesar & Borja, 2014). Sin embargo, aunque todas las instituciones han estado implicadas en la realización de muchas de estas medidas, Blanco y Subirats (2012) critican que las instituciones supralocales en España han tendido a estar muy ausentes en este proceso, depurando responsabilidades hacia unas instituciones locales muy dañadas económicamente y con escasos recursos para llevar a cabo estas propuestas.

La gran pionera, dentro de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en España fue la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren especial atención en el ámbito despoblacional. Conocida comúnmente como la “Ley de barrios”, fue desarrollada por el Parlamento de Cataluña y trataba de impulsar numerosos programas de ayudas, dirigidos especialmente a todos los

municipios que cumplieran o necesitaran de un impulso económico debido a involuciones en el aspecto urbanístico, pérdida de población o, por el contrario, un crecimiento desmesurado de la población que pudieran desembocar en una situación de déficit económico y social (Cuberes & González Val, 2021). Estos programas se realizaban a través de la plena colaboración entre el Parlamento de Cataluña y las entidades locales, donde los propios municipios podían solicitar de forma anual su interés en la participación de los mismos. Durante sus primeros cuatro años de vida, entre el 2004 y el 2008, el programa estuvo dotado de presupuestos ambiciosos, alrededor de 100 millones de euros en cada uno de los años (Nel-lo i Colom, 2008). Sin embargo, la crisis económica de 2008 terminó por dilapidar de forma temprana las grandes aspiraciones de este programa, el cual realizó su última convocatoria en el año 2010 y sus resultados a la hora de analizar estos proyectos de renovación urbana fueron escasos y tuvieron poco efecto (González-Pampillón, Jofre-Monseny, & Viladecans-Marsal, 2020).

En 2007, se aprobó la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, buscando precisamente resolver estos problemas anteriormente comentados y que hubiera supuesto un gran espaldarazo hacia la cohesión y sostenibilidad del mundo rural por parte de las políticas regionales de ámbito estatal. Sin embargo, a pesar de estar aprobada por el Congreso de los Diputados en su momento, nunca llegó a desarrollarse, dejando un gran vacío en cuanto a ámbitos como el desarrollo local, la despoblación y problemas demográficos, todos ellos contemplados en un primer momento en la Ley (Pinilla & Sáez, 2021). Se ha coincido de forma casi unánime que fue una de las grandes oportunidades perdidas para empezar a afrontar el problema desde un punto de vista más global y a nivel estatal (González Regidor, 2017).

Siguiendo con la legislación nacional en relación a medidas políticas aprobadas para la lucha frente a la despoblación, hay que destacar también el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ). Tal y como establece en el artículo 2 del mismo decreto, su objetivo y finalidad es el de incentivar y promover los proyectos que aumenten la empleabilidad y el emprendimiento de las personas jóvenes que habiten o vayan a hacerlo en municipios que no formen parte de una gran área urbana y que posean una población inferior o igual a los 5.000 habitantes, o se encuentren comprendidos entre los 5.001 y 10.000 habitantes, siempre y cuando en este caso, presenten un saldo demográfico negativo en la última década (Art. 2 Real Decreto 1234/2018 de 5 de octubre).

Otra medida política aparentemente similar y más actualizada fue la Orden TED/1358/2021, de 1 de diciembre, por la que establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la financiación de proyectos innovadores para la transformación territorial y la lucha contra la despoblación, desde una dimensión económica, social, medioambiental y de género, las cuales puedan propiciar la reactivación social y económica en zonas con problemas de despoblación, así como la revalorización del espacio rural (Art. 1.1 Orden TED/1358/2021 de 1 de diciembre).

Considerando que desde un punto de vista político este tema ha estado ausente y ha pasado desapercibido de los grandes debates en España, donde no ha existido hasta muy recientemente una política regional a escala nacional que estuviera destinada a la cohesión y la sostenibilidad de los territorios rurales (Collantes, 2020), a excepción de contadas ocasiones, esto ha provocado que el panorama haya cambiado notablemente en los últimos años, donde han aparecido un mayor número de trabajos periodísticos y nuevas plataformas ciudadanas en las provincias más afectadas, que han logrado reivindicar su situación y poner el tema en boca de todos (Del Molino, 2016).

Gracias a ello en el Senado, en el año 2015, una comisión específica elaboró un informe acerca de esta cuestión, que derivó en la posterior creación de una secretaría de Estado para el reto demográfico (Senado de España, 2015). Esta misma secretaría ha lanzado recientemente un plan de recuperación con 130 medidas, que se encuentra alineado con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y cuyo objetivo principal de estas medidas es el de la mejora de la cohesión territorial del país, así como de eliminar la brecha urbano/rural e impulsar las actuaciones en aquellas áreas más afectadas por dicha desigualdad, especialmente destinada para pequeños municipios y el conjunto de las áreas rurales (Pinilla, 2023).

Dos años antes había hecho aparición la llamada Agenda Urbana Española. Esta fue tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, la cual tiene como principales características su carácter estratégico, mutable y no vinculante, ya que está configurada más como un proceso que como un compromiso institucional, por su dinamismo y constante actualización. Identifica también los principales retos a los que se enfrenta el país y entraña de forma directa con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus respectivos ODS, así como con dos de las Agendas Urbanas Internacionales, Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado y con los fondos FEDER 2014/2010 (de la Cruz Mera, 2019).

A pesar de no haber transcurrido la mitad del tiempo hasta el año 2030, se empiezan a vislumbrar los mismos problemas que con leyes, estrategias o planes anteriormente mencionados, ya que las propuestas de intervención deben de realizarlas las entidades locales que estén totalmente involucradas, por lo que pierde esa referencia o deseo de ser una estrategia nacional en sí misma. A su vez, también volvemos a encontrarnos con los problemas de recursos y la escasez de medios por parte de las corporaciones locales para llevar a cabo las actuaciones pertinentes en cada caso (Cuberes & González Val, 2021).

4.6 Políticas empleadas en Aragón y otras comunidades autónomas del territorio nacional

A nivel regional también se han ido dando pasos hacia delante en cuanto a políticas y programas autonómicos, en parte debido a la urgencia por el desarrollo de políticas específicas frente a la despoblación y también por la propia falta de consenso político a nivel nacional, en cuanto a cómo se debería de actuar a la hora de afrontar las consecuencias del fenómeno de la despoblación (Pinilla & Sáez, 2021).

En la Comunidad Autónoma de Aragón, a pesar del fracaso del Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional desarrollado en el año 2000, en 2017 se aprobó por parte del Gobierno de Aragón una Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, a través del Decreto 165/2017, de 31 de octubre, confeccionado por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. En esta directriz se señala que esta será quien guíe la acción del gobierno autonómico respecto a la población y no buscar solo su incremento, sino también su bienestar, la mejora de las condiciones de maternidad e igualdad de género, acogida de inmigrantes, la atención a colectivos vulnerables, personas mayores y a intentar evitar el éxodo de jóvenes trabajadores a otros territorios (Gobierno de Aragón, 2017).

Muy recientemente, se promulgó también en Aragón la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de Dinamización del Medio Rural, donde se busca impulsar el desarrollo a actividades socioeconómicas, con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equiparable entre todos los habitantes del territorio aragonés, independientemente del lugar de residencia (Pinilla, 2023). Esta norma contempla el impulso por parte del Gobierno de Aragón de medidas normativas de incentivos y beneficios fiscales y ser, de esta

manera, un instrumento que favorezca el desarrollo económico y social en el medio rural (Art. 1 Ley 13/2023 de 30 de marzo).

Tanto Aragón como Castilla y León han sido grandes propulsoras de medidas políticas e instrumentos para intentar paliar los efectos de la despoblación. Sin embargo, no han sido los únicos territorios en llevar a cabo estas propuestas políticas (Pinilla, 2023). En el año 2018, se publicó el Decreto 182/2018, de 10 de octubre, por el que se regula la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana. Tal y como indica en el propio decreto, esta línea de apoyo a los municipios en riesgo de despoblamiento tiene como principal finalidad la de fijar el concepto de la despoblación como criterio de asignación complementario del Fondo de Cooperación Municipal, para garantizar la suficiencia financiera de aquellos municipios afectados en la Comunidad Valenciana, potenciando de esta forma su autonomía local y dotando de recursos económicos suficientes para la correcta prestación de los servicios locales (Art.2 Decreto 182/2018 de 10 de octubre).

Por otro lado, en el año 2017, Asturias publicó un Plan Demográfico 2017-2027, el cual contaba con tres claros objetivos en el momento de su puesta a punto. Por un lado, atenuar e intentar invertir el constante proceso de envejecimiento y declive demográfico en el que se encuentra la región. Avanzar en la corrección de los desequilibrios demográficos que se dan actualmente a nivel interno en el propio Principado. En última instancia, intentar atender las necesidades de la propia población derivadas de la situación actual y poniendo la vista también en un futuro cercano (Gobierno del Principado de Asturias, 2017).

Posteriormente, en otro de los territorios más afectados por este fenómeno, se desarrolló la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. Tal y como comenta el propio Comisionado del Reto Demográfico en referencia a esta Ley, más del 90% de la población en Castilla-La Mancha pertenece al ámbito rural y más de la mitad de sus municipios cuentan con menos de 500 habitantes, en la cual tan solo 13 localidades sobrepasan los 30.000 habitantes (Pinilla, 2023). Un dato escalofriante considerando que la superficie de la región es de 79.461 kilómetros cuadrados (INE, 1994). Teniendo en cuenta su carácter multisectorial y transversal según sus actuaciones, su principal objetivo es el de prestar especial atención a la lucha frente a la despoblación, tomando en consideración el reto demográfico y procurando de esta forma que las necesidades de la población vayan siempre en consonancia con la correcta prestación de los servicios públicos básicos (Art.1 Ley/2021 de 7 de mayo).

Tras la publicación de esta Ley y en total conexión con la misma, a finales de ese mismo año, el propio Gobierno de Castilla-La Mancha pone en marcha la publicación de una Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021-2031, con el objetivo primordial de favorecer el asentamiento y fijación de población, facilitando el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento, garantizando de esta forma la igualdad de derechos y oportunidades de las personas que viven en las zonas rurales afectadas por la despoblación (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021).

A principios del mismo año 2021, se desarrolló en Galicia la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (Pinilla, 2023). En la misma publicación se refiere a la difícil situación por la que está pasando la comunidad gallega, donde señala que viene experimentando un importante proceso de transformación demográfica, socioeconómica y cultural durante las últimas décadas. Su objetivo principal, por lo tanto, es el de servir como marco y orientación de las actuaciones en materia demográfica, las cuales deben de trascender el ámbito político temporal y ser planificadas considerando sus efectos a medio y largo plazo, intentando también un consenso sociopolítico que dé lugar a políticas estables. Sirve también de

impulso al Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica, el cual se desarrolló a través del Decreto 104/2016, de 28 de julio (Art.2 Ley 5/2021 de 2 de febrero).

Además de la aparición y creación de estas leyes en todo el territorio nacional y en diferentes comunidades autónomas, algunas de ellas también han ido creando comisionados frente a la despoblación. En el caso aragonés, hay que señalar la fundación en el año 2000 en Zaragoza de un centro de investigación orientado hacia la despoblación, llamado Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR), que ha supuesto la creación de una revista especializada en este aspecto, la Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural, y que a lo largo de estos años ha conseguido desarrollar numerosos trabajos, libros, documentos e informes relacionados con esta temática (Pinilla, 2023).

No obstante, y es importante también destacar que, en este ambiente de respuesta institucional en los últimos años, se han ido creando también algunos grupos de presión que han terminado siendo importantes en cuanto a la lucha frente a la despoblación, obteniendo incluso apoyo electoral y convirtiéndose así en agrupaciones políticas. Este es el caso de Teruel Existe, fundado originalmente como una plataforma ciudadana y velando por los graves problemas que presentaba la capital de esta provincia: malas comunicaciones, deficiencia en las infraestructuras (especialmente las de carácter ferroviario) o la escasa capacidad de asistencia sanitaria. En el año 2019 consiguió concurrir como agrupación política y electoral, consiguiendo además representación en el Congreso de los Diputados y ser crucial en el resultado de la investidura (Pinilla, 2023).

4. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL

La despoblación es un fenómeno global y un desafío complejo que afecta a la totalidad de nuestro planeta. Sin embargo, nos encontramos en un país desarrollado que lleva enfrentándose de forma constante a este problema desde, prácticamente, hace un siglo.

A lo largo de este trabajo, hemos explorado las causas y consecuencias de la despoblación a nivel económico, social, político y medioambiental, así como aquellas medidas políticas planteadas para intentar paliar los desperfectos de la despoblación en las zonas más afectadas. En este caso, es importante destacar que la despoblación no tiene una solución única y universal, puesto que las causas y las dinámicas poblacionales varían de forma significativa de una región a otra. Sin embargo, sí que podemos extraer algunas cosas en claro.

En primer lugar, la despoblación es un problema multifacético que afecta tanto a áreas rurales como urbanas y su impacto genera un conflicto en la economía, sociedad y en el medioambiente. Uno de los puntos más importantes a la hora de abordar este impacto desde las instituciones, es que resulta esencial tratar esta cuestión desde una perspectiva integral, es decir, teniendo en cuenta tanto las causas subyacentes como las soluciones potenciales que puedan generarse.

En segundo lugar, las estrategias que se vayan a utilizar para combatir la despoblación deben ser flexibles y adaptarse a las necesidades específicas de cada región. Esto implica en mi opinión que es absolutamente indispensable la colaboración activa entre gobiernos de ámbito nacional y regional, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros actores relevantes, como inversores privados, que puedan estar interesados en generar cualquier proyecto en estos territorios. También creo que es fundamental la participación y el compromiso de la comunidad y de la ciudadanía para llevar al éxito a cualquier iniciativa que se pueda plantear.

En tercer lugar, hay que llegar a entender que es muy posible que en muchos territorios pueda resultar una imposibilidad el volver a recuperar la población con la que contaba décadas atrás. Por lo tanto, creo que resulta necesario gestionar el problema de la despoblación de una manera planificada y sostenible, buscando la reutilización de recursos y la revitalización de comunidades en declive, evitando en mayor medida iniciativas que quizás, en determinadas zonas, sean prácticamente imposibles de asumir y que en la actualidad puedan ser poco realistas con las características y los cambios que se hayan producido a nivel demográfico y social durante los años en esas áreas en concreto.

Como ya se ha observado, se han ido desarrollando normativas, así como distintos planes estratégicos para hacer frente al fenómeno de la despoblación. Sin embargo, hay que asumir que la gran mayoría de estas políticas públicas creadas en este siglo XXI y empleadas para ello no han tenido el éxito que se esperaba desde el primer momento. Algunas de ellas se desecharon cuando llegó la crisis económica de 2008, otras fueron perdiendo fuerza a nivel presupuestario con el transcurrir de los años y en otros casos, estratégicamente no estaban bien planteadas desde su origen y su eficacia se ha visto muy reducida en los años posteriores.

También ha de señalarse que muchas de estas medidas promovidas para paliar los efectos de la despoblación, se han desarrollado en la última década, por lo que su eficacia y los resultados que pueda obtener todavía están por probar. No obstante, como ya hemos visto durante el transcurso del trabajo, España sigue sin contar como tal con una estrategia nacional frente a la despoblación y muchos de los planes

y leyes constituidas hasta ahora siguen delegando gran parte de la responsabilidad y de los recursos económicos para su implantación en las administraciones e instituciones locales, los cuales, por regla general no pueden asumir tal responsabilidad.

A pesar de lo anteriormente comentado y a modo de valoración personal, considero que con el paso de los años se ha ido produciendo un mayor interés por parte de las instituciones a la hora de desarrollar políticas y medidas relacionadas con la despoblación. Aquellas primeras propuestas realizadas a principios de siglo no tuvieron la eficacia ni el impacto que se esperaba por parte de quienes las llevaron a cabo. Otras medidas aprobadas y que inicialmente tuvieron un fuerte apoyo económico, terminaron por evaporarse con la aparición de la Crisis Económica de 2008. Fue a partir de los años 2014 y 2015 cuando empiezan aemerger de nuevo políticas públicas, en su mayoría a nivel autonómico, así como numerosos planes a varios años vista con propuestas concretas para mejorar la situación de determinadas regiones o lugares concretos de la geografía española.

No obstante, aunque no ha transcurrido el tiempo suficiente para entrar a valorar la eficacia de las propuestas desarrolladas en la última década, por lo observado durante la confección de este trabajo, la comunicación entre las diferentes administraciones implicadas en la creación de este tipo de políticas es de vital importancia para que los objetivos que inicialmente se pretendan acometer, puedan verse desarrollados finalmente. Pienso que esto puede dar a conocer las singularidades de los lugares donde se pretendan acometer, así como una mayor meditación de estrategias que siendo más sencillas y modestas, puedan ofrecer resultados más eficientes.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán García, A., Aceituno Nieto, P., Pérez Díaz, J., Ramiro Fariñas, D., Ayala García, A., & Pujol Rodríguez, R. (2019). *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*.

Aja Fernández, E. (1999). *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.

Bandrés Moliné, E., & Azón Puértolas, V. (2022). *LA ESPAÑA DESPOBLADA: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS TERRITORIALES*. Universidad de Zaragoza- Funcas.

Bayona Carrasco, J., & Gil Alonso, F. (2010). *MIGRACIONES DE ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS EN LAS ÁREAS RURALES CATALANAS*. Barcelona: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles nº53.

BBVA. (1992). *Informe Económico 1992. Prestaciones Sociales*. Madrid: BBVA.

Blanco, I., & Subirats, J. (2012). *Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis*. Universidad de Barcelona. Barcelona: Geopolítica(s).

Borja, J. (2007). *Descentralización del estado: movimiento social y gestión local*. Austin: ICI 1987.

Bustos Gisbert, M. L. (2005). *Envejecimiento y despoblación: dos problemas básicos para la revitalización de la Sierra de Francia (Salamanca)*. Salamanca: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles.

Cárceles Breis, G. (1996). *La polémica sobre las prestaciones sociales de vejez*. Murcia: REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas.

CEO ARAGÓN. (2019). *La despoblación en Aragón: Propuestas Fiscales y otras propuestas*. Zaragoza: CEOE.

Cinco Días. (26 de Mayo de 2023). *El gasto en pensiones fija un nuevo récord en mayo con cerca de 12.000 millones de euros*. Obtenido de Cinco Días El País: <https://cincodias.elpais.com/economia/2023-05-26/el-gasto-en-pensiones-fija-un-nuevo-record-en-mayo-con-cerca-de-12000-millones-de-euros.html>

Climent Diranzo, F., & Meneu Gaya, R. (2003). *Relaciones de equilibrio entre demografía y crecimiento económico en España*. Valencia: FEDEA.

Colino, C., Jaime-Castillo, A. M., & Kolling, M. (2020). *Desigualdades territoriales en España*. Madrid: UNED/Fundación Friedrich Ebert.

Coll Morales, F. (2020). Transición demográfica. *Economipedia.com*.

Collantes, F. (2020). Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural. *Panorama Social*, número 15-32.

Comisión Europea. (2017). *State of Health in the Eu. España. Perfil Sanitario del país 2017*. París: Comisión Europea.

Comisión Europea. (Abril de 2020). *Programa LEADER/CLLD*. Obtenido de Vicepresidencia Tercera del Gobierno. Minsiterio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/gestion-ambiental/leader-clld.html>

Conde Ruiz, J. I., & Gonzalez, C. I. (2021). *Una población envejecida*. Estudios sobre la Economía Española 2021/07. FEDEA. Obtenido de INE.

Cortés Samper, C. (2013). *ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UE: DEFINICIÓN DE ESPACIO RURAL, RURALIDAD Y DESARROLLO RURAL*. Alicante: Departamento de Geografía Humana (Universidad de Alicante).

Cuberes, D., & González Val, R. (2021). Políticas de redistribución espacial y regeneración urbana. *Desequilibrios Territoriales y Políticas Públicas*, 55-75.

Daniel, K. (2020). *Objetivo 11- Las ciudades desempeñarán un papel importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. Obtenido de Naciones Unidas.

de la Cruz Mera, Á. (2019). La Agenda Urbana Española. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 675-686.

Decreto 182/2018, de 10 de octubre, del Consell, por el que se regula la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana

Defensor del Pueblo. (2018). *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*. Madrid: Defensor del Pueblo.

Del Molino, S. (2016). *La España vacía: Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

El Economista. (20 de Enero de 2022). *elEconomista.es*. Obtenido de La financiación autonómica es insuficiente: Aragón necesita 447 euros más por habitante para cubrir los servicios públicos: <https://www.eleconomista.es/aragon/noticias/11576619/01/22/La-financiacion-autonomica-es-insuficiente-Aragon-necesita-447-euros-mas-por-habitante-para-cubrir-servicios-publicos.html>

Entrena Durán, F. (2012). *La ruralidad en España: de la mitificación conservadora al neorruralismo*. Granada: Cuadernos de Desarrollo Rural.

epdata. (8 de Diciembre de 2021). *epdata*. Obtenido de La España vacía: despoblación en España, datos y estadísticas: <https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282>

Escolano, S., & De la Riva, J. R. (2003). *Marco conceptual y metodológico del estudio de los procesos de despoblación*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico. CSIC.

Escuder Gómez, A. (10 de Febrero de 2019). *Pastores*. Obtenido de canariasahora: https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/sociedad/pastores_1_1703937.html

Esparcia, J., & Mesa, R. (2019). *LEADER en España*. Valencia: Universidad de Valencia. Estudios y Documentos.

Eurostat. (2020). *Estructura demográfica y envejecimiento de la población*. Eurostat Statistics Explained.

Federación Española de Municipios y Provincias. (23 de Junio de 2022). *Federación Española de Municipios y Provincias*. Obtenido de Despoblación: una Ley específica con toda su Financiación: <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/despoblacion-una-ley-especifica-con-toda-su-financiacion>

FEMP. (2017). *Documento de Acción. Comisión de Despoblación*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Fuentes, M. (5 de Marzo de 2018). *El Coste de la despoblación: 5000 euros más por alumno y 866 sanitarios*. Obtenido de Heraldo de Aragón: <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2018/03/05/el-coste-despoblacion-000-euros-mas-por-alumno-866-consultorios-sanitarios-1228323-300.html>

Fuentes, M. (20 de Febrero de 2018). *Frente común para exigir una financiación autonómica ajustada al coste de los servicios*. Obtenido de Heraldo de Aragón:

<https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2018/02/20/frente-comun-para-exigir-una-financiacion-autonomica-ajustada-coste-los-servicios-1225894-300.html>

Gantes, Y. (2018). *La despoblación rural, un problema que tienen las ciudades*. Madrid: elEconomista.es.

Garrido, L. (2004). Demografía Longitudinal de la Ocupación. En L. Garrido, *Consecuencias de la evolución demográfica en la economía* (págs. 105-142). ICE: Revista de economía.

Gobierno de Aragón. (2000). *Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional*. Zaragoza: Boletín Oficial de las Cortes de Aragón .

Gobierno de Aragón. (2017). *Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación*. Zaragoza: Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Obtenido de <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=987281220505>

Gobierno de Castilla-La Mancha. (2021). *Estrategia Regional Frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031*. Comisionado del Reto Demográfico.

Comisionado del Reto Demográfico. (2021). *Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha*.

Gobierno del Principado de Asturias. (2017). *PLAN DEMOGRÁFICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS 2017/2027*. Obtenido de https://transparencia.asturias.es/documents/291579/1649846/PlanDemografico_2017_2027_resumen.pdf/55e95027-03cc-2dfc-b8fc-1999a5134339?t=1655721007878

Goerlich, F. J., & Mollá, S. (2021). *Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual*. Presupuesto y Gasto Público 102/2021.

González de Canales, L. . *El coste ambiental, social y económico de la despoblación*. Obtenido de Almanatura: <https://almanatura.com/2019/02/coste-ambiental-social-economico-despoblacion/> (2019)

González Ortiz, J. (1992). *NOTA SOBRE LOS DESAJUSTES SOCIOECONÓMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA Y SU PROYECCIÓN FUTURA*. Murcia: Papeles de Geografía.

González Regidor, J. (2017). Desarrollo rural en España: una política de estado inaplicable. *Documentación social*, 103-119.

González-Pampillón, N., Jofre-Monseny, J., & Viladecans-Marsal, E. (2020). Can urban renewal policies reverse neighborhood ethnic dynamics? *Journal of Economic Geography*, 419-457.

INE. (1994). *Superficie y altimetría*. Extensión superficial de las Comunidades Autónomas y Provincias, por zonas altimétricas.

INE. (2019). *Natalidad y Fecundidad*. Obtenido de INE (Instituto Nacional de Estadística): <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=1149&capsel=2047>

INE. (2020). *1945-1975*. Obtenido de El Anuario Estadístico de España: Testigo de nuestra historia: https://www.ine.es/expo_anuarios/1945-1975.html

INE. (2020). *Desarrollo sostenible*.

INE. (2021). *Demografía de Europa*. Estadísticas Visualizadas.

INE. (2021). *Esperanza de vida*. Obtenido de https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259926380048&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLLayout

INE. (2021). *Una población envejecida*.

INE. (2022). *Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2022*. Notas de Prensa.

INE. (16 de Septiembre de 2022). *Demografía y población*. Obtenido de INE (Instituto Nacional de Estadística): https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoría.htm?c=Estadística_P&cid=1254734710984

INE. (16 de Julio de 2022). *Esperanza de vida a diferentes edades*. Obtenido de INE (Instituto Nacional de Estadística):

https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259944484459&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLLayout¶m1=PYSDetalleFichaIndicador¶m3=1259937499084#:~:text=Las%20cifras%20provisionales%20de%20la,2%20a%C3%B1os%20para%20lo

INE. (2022). *Proyecciones de Población 2022-2072*.

INE. (2023). *España: Indicadores económicos y financieros*.

INE. (2023). *Estadística Continua de Población (ECP) a 1 de abril de 2023*.

INE. (2023). *INE (Instituto Nacional de Estadística)*. Obtenido de Tasa global de fecundidad: <https://www.ine.es/DEFIne/es/concepto.htm?c=5060&op=30264&p=4&n=20>

Instituto Aragonés de Estadística. (2018). *Datos Básicos de Aragón 2018*. Zaragoza: Gobierno de Aragón (Instituto Aragonés de Estadística).

Instituto Aragonés de Estadística. (2022). *Padrón Municipal de habitantes*.

Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. (2021). *PROGRAMA AURORA DIRIGIDO A LAS MUJERES DEL ÁMBITO RURAL*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Instituto de las Mujeres. (2020). *Programa AURORA*. Obtenido de Ministerio de Igualdad. Gobierno de España: <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaProgInsercionSociolaboral/Aurora.htm>

Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Junta de Castilla y León. (2017). *Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020*. Junta de Castilla y León.

Lago Montero, J. M., Gil Rodriguez, I., Guervós Maíllo, M. Á., & Alfonso Galán, R. M. (2010). *El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas (Comentario a la ley 22/2009, de 28 de diciembre, tras la Sentencia del Estatuto catalán)*. España: S.L. - Dykinson.

Ley 13/2023, de 30 de marzo, de Dinamización del Medio Rural de Aragón (2023)

Linz, J. (1964). *An Authoritarian Regime: Spain*. Helsinki: Cleavages, Ideologies and Party Systems (Eric Allard & Yrji Littunen).

López Ruiz, J. A. (2007). *La sociedad rural y el problema de la despoblación*. Salamanca: Universidad Pontificia de Salamanca.

Manzano, J. (14 de Julio de 2019). La despoblación rural y sus consecuencias nos afectan a todos. (E. Colibrí, Entrevistador)

Marcos, J. (29 de Enero de 2019). *Isaura Leal: "Más de la mitad del territorio del país está en riesgo de despoblación"*. Obtenido de Expansión: <https://www.expansion.com/economia/politica/2019/01/29/5c4f75a3e5fdea67758b4619.html>

Martínez Herrera, E., & Miley, T. J. (2010). The constitution and the politics of national identity in Spain. En J. o. nationalism, *Nations and nationalism*, Vol. 16 (págs. 6-30). Estados Unidos: ASEN. Wiley Blackwell.

Ministerio de Defensa de España. (21 de Abril de 2021). *Proyecto ARRAIGO. Un nuevo proyecto de vida en el ámbito rural*. Obtenido de Gobierno de España. Ministerio de Defensa. Sapromil: https://www.defensa.gob.es/sapromil/noticias/listaNoticias/2021/210420_Proyecto_ARRAIGO.html

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (15 de Noviembre de 2021). *Portal Institucional del Ministerio de Hacienda y Función Pública*. Obtenido de Regimén Común Sistema de Financiación: <https://www.hacienda.gob.es/esp-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023). *PENSIONES*. Madrid: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023. Informe Económico y Financiero.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014). *EL PROGRAMA AURORA, PARA MEJORAR LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL DE LAS MUJERES DEL MEDIO RURAL*. Madrid: Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Dirección General para la Igualdad de Oportunidades.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2021). *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el Reto Demográfico*. Obtenido de https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf

Morales Romo, N. (Octubre de 2019). *Cierre de las escuelas en entornos rurales ¿por o para el despoblamiento?* Obtenido de Dpto. de Sociología y Comunicación, Universidad de Salamanca: <https://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/4388/5828>

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda Pública. Teorica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

Nel-lo i Colom, O. (2008). *Contra la Segregación Urbana y por la Cohesión Social: La Ley de Barrios de Cataluña*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Orden TED/1358/2021 (2021), por la que establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la financiación de proyectos innovadores para la transformación territorial y la lucha contra la despoblación.

Organización de las Naciones Unidas. (13 de Marzo de 2023). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Objetivos de Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Ostos, J. (2017). *El desierto demográfico crece dentro de España*. Madrid: Expansión.

Palacios, A., Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2017). *La despoblación en Aragón, 2000-2016: tendencias, datos y reflexiones para el diseño de políticas*. Zaragoza: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza.

Parlamento Europeo. (2019). *Informe Comisión de Desarrollo Regional*. Parlamento Europeo.

Pérez Díaz, J., Abellán García, A., Aceituno Nieto, P., & Ramiro Fariñas, D. (2020). *Un perfil de las personas mayores en España 2020. Indicadores estadísticos básicos*. Madrid: Informes Envejecimiento en red nº25, 39p.

Pinilla, V. (2023). *EL RETO DEMOGRÁFICO: POLÍTICAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón.

Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2017). *La Despoblación Rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2021). *La despoblación rural en España. Características, causas e implicaciones para las políticas públicas*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

Polentinos, J. M. (30 de Marzo de 2021). Volver al pueblo: la plataforma que te ayuda a encontrar casa y trabajo para repoblar la España rural. (E. Confidencial, Entrevistador)

Proyecto Arraigo. (2023). *Proyecto Arraigo. Tiempo de Campo Tiempo de Cambio*. Obtenido de Proyecto Arraigo: <https://proyectoarraigo.es/>

Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ)

Real, A. *Newtral*. Obtenido de ¿Cómo es la financiación de las Comunidades Autónomas?: <https://www.newtral.es/financiacion-comunidades-autonomas-como-es/20210810/> (2021)

Red Rural Nacional. (2011). *LEADER EN ESPAÑA (1991-2911). UNA CONTRIBUCIÓN ACTIVA AL DESARROLLO RURAL*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Gobierno de España.

Remesar, N., & Borja, M. (2014). Promoting a placed-based approach in the configuration of local development policies in Spain: The Catalan experience. *Local Economy*, 469-485.

Rico González, M., & Gómez García, J. M. (2003). *Mujeres y despoblación en el medio rural de Castilla y León*. Zaragoza: Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural.

Rodríguez Blas, M. d. (2021). *Estadística de Gasto Sanitario Público 2021: Principales resultados*. Madrid: Ministerio de Sanidad.

Sáez Pérez, L. A. (2001). *Economía y Despoblación: Interpretaciones y Políticas*. Zaragoza: Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública Universidad de Zaragoza.

Sáez Pérez, L. A. (2003). *Economía y Despoblación: Interpretaciones y Políticas*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza .

Sánchez Becerril, F. (30 de Marzo de 2021). Volver al pueblo: la plataforma que te ayuda a encontrar casa y trabajo para repoblar la España rural. *El Confidencial*.

Secretaría General Para el Reto Demográfico. *EL RETO DEMOGRÁFICO Y LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA EN CIFRAS*. España: Vicepresidencia Cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y El Reto

Demográfico. Obtenido de JAEP Informática: <https://jaepinformatica.blogspot.com/2012/06/bits-bytes-megas-gigas-unidades-de.html?m=1> (2019)

Senado de España. (2015). *Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales*. Madrid: Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Senado.

Uvalle Berrones, R. (2009). Gestión de redes institucionales. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16, 41-72.