



*Documento de posición:*

*Red de Áreas  
Escasamente Pobladas  
del Sur de Europa (SSPA)*



# ÍNDICE

Parte 1. <b>Introducción</b>	2
Parte 2. <b>Consideraciones Previas</b>	5
Parte 3. <b>Líneas Estratégicas</b>	14
3.1 Reformulación de las actuales políticas de reequilibrio y cohesión territorial	16
3.2 Infraestructuras y telecomunicaciones	19
3.3 Actividad Económica	20
3.4 Servicios a la población	23
3.5 Cultura e identidad rural	25

Parte 1.

# Introducción



La red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (en inglés Southern Sparsely Populated Areas, SSPA), nace fruto de la unión de la Confederación de Empresarios de Teruel (CEOE Teruel), la Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES) y la Confederación de Empresarios de Cuenca (CEOE-CEPYME Cuenca).

Las organizaciones empresariales representan a las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, los tres territorios NUTS3 reconocidos tanto por la Unión Europea como por el Estado Español como Regiones Escasamente Pobladas<sup>1</sup>. El objetivo fundamental con el que nace la red SSPA es hacer de los territorios escasamente poblados **territorios atractivos donde vivir, trabajar, invertir y crecer, asegurando el futuro de estas áreas.**

## *Territorios escasamente poblados de Europa*



<sup>1</sup> Toda la información sobre la actividad y documentación desarrollada por la red SSPA está disponible en el siguiente enlace: <http://sspa-network.eu/>

Para conseguir este objetivo, la red SSPA va a:

- 1. Proponer y apoyar políticas** y propuestas concretas y aplicables a la realidad de nuestro entorno que puedan contribuir de forma sustancial a revertir la crisis social, económica y demográfica que sufren los territorios menos densamente poblados del país.
- 2. Promover y coordinar los esfuerzos** de los diferentes actores socioeconómicos para conseguir el establecimiento de un marco normativo a escala comunitaria y nacional que sirva de amparo al desarrollo de nuevas políticas, estrategias y acciones específicas, coordinadas, transversales y proactivas en materia de lucha contra la despoblación y de revitalización socioeconómica del medio rural más afectado por ésta.
- 3. Sensibilizar y difundir** al conjunto de la sociedad las **oportunidades socioeconómicas** de los territorios SSPA y las políticas y las estrategias más adecuadas para revertir los procesos de despoblación, envejecimiento y pérdida de actividad económica que actualmente les afectan.

Desde sus orígenes, la red ha tenido la vocación de sumar a todos aquellos territorios, organizaciones y entidades (tanto de carácter público como privado) , que compartan su misión y visión, integrando a todos aquellos actores que puedan contribuir a alcanzar los objetivos previstos con su creación. Así pues, a comienzos de 2017 se sumaron a la red dos nuevas organizaciones representativas de otras tantas regiones escasamente pobladas del Sur de Europa: el condado de Lika-Senj (Croacia) y la región de Euritania (Grecia), mientras que a finales de ese mismo año se produjo la integración de los 16 Grupos de acción local (GAL) de las provincias de Cuenca, Soria y Teruel.

Parte 2.

# Consideraciones Previas



## Documentos que justifican el trabajo de la red SSPA

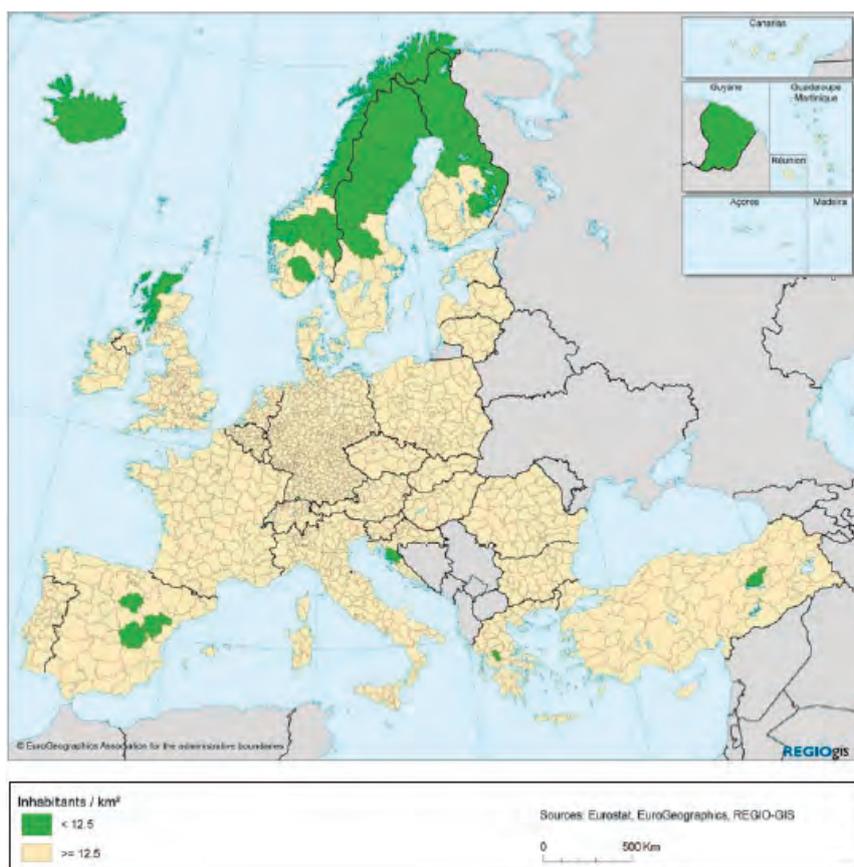
Aunque el fenómeno de la despoblación no es ni nuevo ni mucho menos exclusivo de los territorios SSPA, puede afirmarse que ninguna otra región europea, ya sea a escala NUTS2 o NUTS3 ha sufrido un deterioro demográfico de la intensidad del sufrido por las provincias de Soria, Cuenca y Teruel. Por ello, entendemos que adoptar medidas urgentes encaminadas a revertir tanto las causas que han provocado esta evolución, como las consecuencias sociales y económicas que de ella se derivan, debe constituir una de las máximas prioridades de la acción política a escala nacional y europea, poniéndose de manifiesto esta preocupación por el devenir de las regiones menos densamente pobladas de Europa en diferentes estudios, documentos y dictámenes, entre los que cabe destacar los siguientes:

**El artículo 174 TFUE** (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) pone de manifiesto la necesidad de prestar “especial atención” a estos territorios en los siguientes términos: *“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.”* Más específicamente, sigue regulando el **artículo 175 TFUE**: *“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174”.* De lo anterior se deriva que la actuación, tanto del Gobierno de España como de las Comunidades Autónomas, debe encaminarse a alcanzar el necesario nivel de desarrollo y de cohesión territorial que reclama el Derecho de la Unión para esas regiones rurales sometidas a desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.

En esta misma línea se expresa el informe **GEOSPECS “ Perspectiva europea sobre tipologías específicas de territorios”** en su página 17<sup>2</sup>, documento en el que se identifican las provincias españolas de Soria, Cuenca y Teruel como regiones SPAs (Áreas Escasamente Pobladas), al ser las únicas unidades administrativas a nivel NUTS3 del país que presentan una densidad de población inferior a 12,5 h/km<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> [http://sspanetwork.eu/wp-content/uploads/2013-1-12Inception\\_Report\\_xGEOSPECSx.pdf](http://sspanetwork.eu/wp-content/uploads/2013-1-12Inception_Report_xGEOSPECSx.pdf)



**Figura 1.** Zonas escasamente pobladas de Europa (NUTS 3 < 12,5 hab./km<sup>2</sup>)

A escala nacional, el **Congreso de los Diputados** se hizo eco de la situación de las regiones escasamente pobladas del país a través de la moción relativa a la política del Gobierno en relación con el reconocimiento de las provincias de Teruel, Soria y Cuenca como zonas escasamente pobladas dentro de la Unión Europea y en los siguientes términos: *“El Congreso de los Diputados, consciente de la grave desventaja que para el desarrollo de las provincias de Teruel, Soria y Cuenca supone su gran despoblación, insta al Gobierno a realizar ante la Unión Europea las acciones necesarias para el reconocimiento de las provincias de Teruel, Soria y Cuenca como zonas escasamente pobladas como objeto de recabar las ayudas que los Fondos Estructurales y el Fondo Social Europeo prevén para las zonas con esa problemática, y apoyar expresamente las gestiones que están realizando en instancias europeas en pos de ese objetivo las confederaciones empresariales de dichas provincias.»* Núm. expte. 173/000158, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 26 de junio de 2014<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?\\_piref73\\_2148295\\_73\\_1335437\\_1335437.next\\_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28173%2F000158\\*.NDOC.%29](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28173%2F000158*.NDOC.%29)

A la vista de lo expuesto, parece oportuno concluir que el reconocimiento de las desventajas estructurales, graves y permanentes que afectan a determinados territorios de la Unión Europea como una amenaza tangible a la viabilidad social, económica y demográfica de buena parte del medio rural, añade una nueva dimensión territorial a las políticas de cohesión, y que revertir dicha amenaza pasa necesariamente por la implementación de políticas sensiblemente diferentes a las impulsadas hasta el momento presente. En este sentido, y tal y como afirmaba la Comisión Europea en su **Documento de Trabajo sobre el Marco Estratégico Común** de 2014 a 2020<sup>4</sup>: *“El Tratado de Lisboa ha añadido la cohesión territorial a los objetivos de cohesión económica y social, y es evidente que las características geográficas o demográficas podrían intensificar los problemas de desarrollo. Por tanto, este planteamiento global para promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de este instrumento deberá reflejar el papel de las ciudades, las zonas rurales y las zonas pesqueras y costeras, así como las que se enfrentan a problemas específicos relacionados con la situación geográfica o demográfica. (. . .) Por último, la cohesión territorial también significa ocuparse de los enlaces entre zonas urbanas y rurales, por lo que se refiere al acceso a infraestructuras y servicios asequibles y de calidad, y de los problemas en las regiones con una elevada concentración de comunidades marginadas socialmente”*.

Los documentos citados anteriormente están recogidos en el estudio "Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un Área Meridional Escasamente Poblada", realizado en 2014 por parte de las tres confederaciones de empresarios. En dicho documento, además de dar una definición de la noción de áreas escasamente pobladas y su eventual utilización para Cuenca, Soria y Teruel, se proponen iniciativas y vías de actuación. Su objetivo es el de promover y reclamar la atención preferencial a la zona escasamente poblada de Europa meridional<sup>5</sup>.

En lo que se refiere al Gobierno de España, consideramos como prioritario que, tanto la **Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico**, como la posición de España en la negociación de los instrumentos de la política de cohesión territorial, económica y social de la UE para después del año 2020, asuman como propio este planteamiento territorial adoptado a nivel político y normativo a escala comunitaria, traduciéndose en el diseño de instrumentos, herramientas y medidas concretas destinadas a hacer frente, con éxito, a los retos que afectan a las zonas rurales más despobladas y con desventajas naturales y socioeconómicas más graves del país.

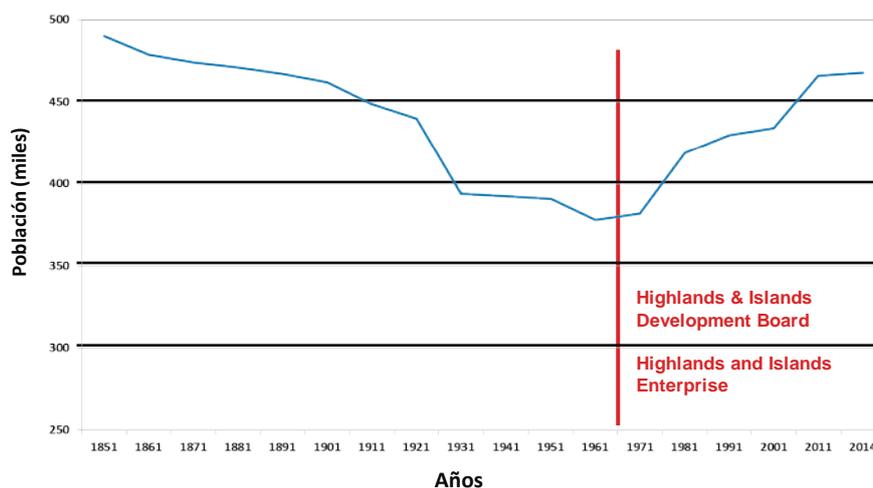
---

<sup>4</sup> <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Documento-de-Trabajo-sobre-el-Marco-Estrat%C3%A9gico-Comisi%C3%B3n.pdf>

<sup>5</sup> <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Cuenca-Soria-y-Teruel-SPA-Definitivo53.pdf>

## El caso de éxito de las Tierras Altas e Islas de Escocia

Tal y como se ha señalado en líneas anteriores, uno de los objetivos fundamentales de la red SSPA es el de **aportar al debate sobre la despoblación propuestas concretas y aplicables** a la realidad de nuestro entorno que puedan contribuir de forma sustancial a revertir la crisis social, económica y demográfica que sufren los territorios menos densamente poblados del país. Al menos por tres aspectos fundamentales, el modelo implementado en las Tierras Altas e Islas de Escocia (Highlands and Islands) debe considerarse el paradigma de cómo, la puesta en marcha de un conjunto de estrategias y herramientas de desarrollo territorial pueden hacer frente, con éxito, al complejo problema del declive económico y demográfico que sufren otras áreas rurales más frágiles de Europa, entre ellas, buena parte de nuestra España interior.



**Figura 2.** Gráfico de la evolución de la población de las Tierras Altas e Islas de Escocia (1851-2014)

Con el objeto de conocer in situ la experiencia, una delegación de técnicos de los cinco territorios que conforman la red SSPA realizaron una visita de estudio a las Tierras Altas e Islas escocesas en el marco del instrumento "TAIEX-REGIO Peer 2 Peer", una iniciativa de la Comisión Europea que tiene por objeto favorecer el intercambio de experiencias, conocimientos, buenas prácticas y soluciones exitosas a problemas concretos, contribuyendo así a mejorar la gestión y los resultados finales de fondos comunitarios como el Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o el de Cohesión.

## La estrategia de las Tierras Altas e Islas de Escocia

Las conclusiones de esta visita dieron como resultado el informe *“Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise”* <sup>6</sup>, documento que además de detallar las claves fundamentales de la experiencia escocesa, reflexiona sobre la forma en la que este modelo podría reproducirse en el caso de las áreas escasamente pobladas y con desventajas graves y permanentes de nuestro país. Sus principales conclusiones pueden sintetizarse en los siguientes puntos.

Al contrario de lo que ocurre en nuestro contexto, la estrategia de desarrollo de las Tierras Altas e Islas de Escocia se fundamenta en un **planteamiento holístico**, asumiendo el hecho de que revertir la crisis estructural del medio rural menos poblado y más intensamente afectado por esas desventajas a las que venimos haciendo referencia, requiere de una intervención integral y, por lo tanto, transversal a todos los sectores de actividad y dimensiones territoriales. Para los rectores de la estrategia de desarrollo escocesa, el territorio solo puede revertir su situación socioeconómica actual impulsando, de forma integral, lo que pueden considerarse como las cuatro condiciones de base para el desarrollo:

- Asegurando que la **accesibilidad de la población y de las actividades económicas** a las infraestructuras, las nuevas tecnologías de la comunicación y los servicios básicos (educación, sanidad, servicios sociales) dejando de constituir un limitante para el desarrollo, ya que difícilmente un territorio puede competir en el contexto global sin que sus habitantes y sus empresas disfruten de oportunidades similares a las presentes en cualquier otra parte del país.

---

<sup>6</sup> <http://sspa-network.eu/documentacion>



- Facilitando una **política de vivienda** encaminada a corregir los fallos y desequilibrios del mercado rural, garantizando que el acceso a una vivienda asequible y de calidad termine resultando un factor de competitividad para el mantenimiento de la población y la atracción de nuevos pobladores.

- Impulsando un **marco normativo y legislativo** adecuado a la realidad del medio rural, asumiendo que, en muchas ocasiones, la legislación está pensada para realidades muy diferentes a las del medio rural, por lo que termina actuando como un hándicap para su desarrollo.

- **Incentivando aquellas actividades y sectores que en mayor medida pueden modernizar y diversificar la estructura económica del medio rural**, garantizando un desarrollo competitivo en términos globales y por lo tanto con capacidad para retener y atraer talento encarnado en la población más joven y mejor cualificada. Además, las nuevas actividades económicas deben resultar sostenibles en lo social, lo económico y lo ambiental, y respetar la identidad del territorio.

La estrategia escocesa está pensada para el **medio y largo plazo**, por lo que no solo huye de esos planteamientos sectoriales mencionados, sino también de las políticas coyunturales, entendiendo que para dar una respuesta eficaz a los problemas del medio rural es imprescindible abordar la transformación de una bases sociales, económicas y políticas muy asentadas a lo largo de décadas, y que este cambio no puede producirse sino es con un trabajo sostenido durante años.

Una estrategia a largo plazo solo es sostenible a partir de una **cultura de la cooperación** en la que participen de forma activa y generosa todos los actores con trascendencia en el territorio, independientemente de que estos sean públicos o privados. Tanto en el diseño de la estrategia como en su ejecución, la concertación resulta imprescindible para que las acciones propuestas resulten verdaderamente efectivas.

El **fortalecimiento de las comunidades rurales** se entiende como una condición imprescindible en toda política de cohesión. Entienden que, sin una comunidad exitosa no puede alcanzarse un desarrollo rural exitoso, por lo que no es suficiente con el mero hecho de trabajar “de abajo hacia arriba”, sino que resulta prioritario que la población rural se implique activamente tanto en la toma de decisiones que afectan a su futuro como en la ejecución de los proyectos. En este sentido, el fomento de la economía social resulta una de las herramientas con las que más y mejor se ha logrado extender la implicación de la población en su propia estrategia de desarrollo rural.

Por último entendemos que el ejemplo de las Tierras Altas e Islas de Escocia puede considerarse como un referente para los territorios menos poblados del sur de Europa no solo por sus resultados alcanzados<sup>7</sup> sino también por el hecho de que ha servido para revitalizar un territorio humanizado sometido durante décadas a una constante pérdida de población y de vitalidad socio-económica. Al contrario de lo que ocurre en las regiones escandinavas escasamente pobladas donde las dinámicas naturales son las dominantes, tanto las Tierras Altas de Escocia como las regiones escasamente pobladas del sur de Europa comparten realidades demográficas, sociales y económicas que invitan a pensar que la experiencia de éxito escocesa llega a ser aplicable a estos territorios.

## La Agencia de las Tierras Altas e Islas de Escocia (HIE)



De poco o nada sirve una estrategia como la descrita si ésta no viene acompañada de las herramientas adecuadas para su puesta en marcha. En el caso escocés se trata de la Highlands and Islands Enterprise<sup>8</sup>, una agencia de desarrollo territorial que, desde su creación en 1965, ha conservado inalterables sus cinco principios rectores.

**Autonomía.** Se trata de una agencia de carácter público, pero autónoma en lo que respecta al diseño de las políticas y la gestión de las acciones a implementar, por lo que permanece al margen de los avatares políticos. Precisamente, esta autonomía ha sido otorgada por los poderes públicos, quienes entienden que su papel debe circunscribirse exclusivamente a colaborar con la agencia, a asegurar una gestión rigurosa de los recursos económicos y, por supuesto, a velar que se cumplan con los objetivos de desarrollo previstos. Los diferentes órganos de gestión y dirección de la agencia están conformados por profesionales de reconocida solvencia en sus respectivos campos, todos ellos trabajan por un tiempo determinado dentro de la agencia, sin ostentar ningún cargo público, para luego volver a su anterior puesto.

---

<sup>7</sup> Entre 1961 y 2011 las Tierras Altas e islas de Escocia han aumentado su población un 22% mientras que el conjunto de Escocia sólo ha aumentado un 2%.

<sup>8</sup> <http://www.hie.co.uk/>

**Cercanía al territorio.** Aunque la agencia cuenta con una sede central, su acción se extiende por todo el territorio gracias a una serie de antenas que distribuyen en regiones funcionales no necesariamente equiparables a las delimitaciones administrativas. Sus agentes de desarrollo conocen la realidad social y económica del ámbito en el que trabajan y actúan como dinamizadores del medio rural y de sus iniciativas.

**Cooperación.** Prácticamente ninguna de las acciones desarrolladas por la agencia se aborda en solitario. Colabora estrechamente con los actores del territorio, sean estos de carácter público o privado. Su intención es la de sumar esfuerzos, no la de duplicarlos.

**Capacidad de acción.** La agencia tiene la potestad de encabezar aquellos proyectos que entiende resultan estratégicos para el territorio, pero para los cuales no se encuentra el promotor adecuado. La intención es no dejar pasar oportunidades de financiación en aquellos casos en los que una posible falta de visión a largo plazo puede dar al traste con el proyecto.

**Trasparencia y eficiencia en la gestión.** Todas las actividades de la agencia son públicas y están sometidas a la supervisión de las autoridades regionales y nacionales. La gestión económica está sometida a esta misma intervención y, anualmente, los responsables de la agencia deben acreditar los resultados alcanzados.



Parte 3.

# Líneas Estratégicas



La red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa nace con el objetivo fundamental de impulsar -en colaboración con el conjunto de las administraciones públicas y los principales actores socioeconómicos del territorio-, políticas y medidas específicas que contribuyan a hacer frente a los principales desafíos estructurales que, en materia demográfica, económica y social afectan a las regiones rurales menos pobladas de Europa. A nuestro juicio, **la escasa densidad de población es el síntoma más evidente del auténtico problema que sufre una parte importante de nuestro medio rural**: una crisis estructural que, prolongada durante décadas, amenaza con hacer inviable el territorio en términos sociales, económicos y demográficos. Por lo tanto, somos de la opinión de que la prioridad de la acción política en materia de lucha contra la despoblación debe ser la de revertir esa crisis a través de la superación de las dificultades que presenta el medio rural de las zonas menos pobladas para acoger actividades económicas con dinamismo suficiente como para generar valor añadido, crear empleo de calidad y lograr así mantener y atraer población. **De no implantarse de inmediato políticas y medidas específicas y capaces de corregir esta situación, el desequilibrio entre el medio urbano y el rural continuará acrecentándose** hasta el extremo, sufriendo la Unión Europea la inexorable pérdida de una parte fundamental de los valores sociales, culturales, económicos y ambientales asociados al medio rural.

### 3.1. Reformulación de las actuales políticas de reequilibrio y cohesión territorial

Indicadores como la constante pérdida de población que sufre buena parte del medio rural, su paulatino envejecimiento, la pérdida de tejido empresarial o la pérdida de servicios especiales para el bien estar de la población, no hacen sino poner de manifiesto que las actuales políticas de reequilibrio y cohesión territorial no son lo suficientemente eficaces como para reducir la brecha social y económica que separa al medio rural -especialmente aquel que padece desventajas naturales y demográficas graves y permanentes-, del urbano. Entendemos, por lo tanto, que el rediseño de estas políticas debe ser considerado una de las prioridades de toda política de cohesión territorial, ordenación del territorio y, por ende, de lucha contra la despoblación, de aquí en adelante; y para tal fin, proponemos se tome en consideración lo siguiente:

#### ***a Definición del concepto de zonas despobladas.***

En la actualidad, tanto la Unión Europea como el Estado Español consideran zonas escasamente pobladas (de aquí en adelante ZEP) aquellas unidades administrativas que presentan, a escala NUTs 2 y 3 densidades de población inferiores a los 8 y 12,5 habitantes/km<sup>2</sup> respectivamente. Este criterio, meramente cuantitativo y únicamente fundamentado en la ratio de habitantes por por unidad de superficie, resulta insuficiente para mostrar la realidad del problema estructural al que se enfrenta buena parte de la España rural de interior. Primeramente, porque excluye de tal consideración a territorios que, sin alcanzar estos umbrales, sufren igualmente graves dificultades sociales, económicas y demográficas. Por todo ello, parece necesario reclamar que las nuevas políticas de regeneración del medio rural deben de apoyarse en una definición de ZEP también se observan importantes diferencias en materia de dotación de servicios, equipamientos e infraestructuras, oportunidades y potencialidades económicas, dinámicas sociales y, por supuesto, tendencias demográficas. Por todo ello, parece necesario reclamar que las nuevas políticas de regeneración del medio rural deben de apoyarse en una definición de ZEP mucho más compleja y multidimensional que la actual, asumiendo parámetros sociales y económicos capaces de dar respuesta a ese concepto de “grave” al que alude el artículo 175 TFUE-, que contemplen también la dimensión temporal -respondiendo en este caso a ese carácter “permanente” destacado en el citado artículo-, y finalmente, que a partir de nuevas escalas de análisis como la municipal (LAU2), permita a las administraciones identificar las múltiples singularidades que presencia el territorio y con ello, adoptar medidas concretas más eficaces y justas

### **b. Distribución de fondos económicos.**

Alcanzar la cohesión, sostenibilidad e integración de los territorios rurales sometidos a una crisis estructural grave y permanente pasa, necesariamente, porque las políticas diseñadas a tal efecto disfruten de los fondos económicos suficientes y sostenidos a lo largo del tiempo. Para ello resulta imprescindible no solo una **modulación de las asignaciones presupuestarias** que priorice a aquellos territorios considerados ZEP donde la crisis estructural se demuestre más intensa, sino también, que todos los fondos destinados al desarrollo del medio rural, en general, tengan un **carácter finalista**.

Al respecto de la primera de las cuestiones planteadas, y en línea con la propuesta recientemente presentada por el eurodiputado Florent Marcellesi<sup>9</sup>, desde la Red SSPA abogamos por que el próximo periodo de programación de los fondos post 2020 contemple la siguiente modulación de los porcentajes de cofinanciación previstos para las ZEP y las zonas con desventajas graves y permanentes (de aquí en adelante ZDDGP):

- Un porcentaje mayor de cofinanciación para aquellos proyectos desarrollados en los LAU 2 considerados ZDDGP.
- Un porcentaje mayor de cofinanciación (acumulable al que se otorgue a los LAU 2 considerados ZDDGP) para aquellos proyectos desarrollados en una ZEP 1.
- Un porcentaje mayor de cofinanciación, acumulable a los anteriores, para aquellos proyectos desarrollados en una ZEP 2.

La inclusión de las NUTS 3 de la UE que hayan alcanzado el umbral de 12,5 hab/km<sup>2</sup> entre las zonas beneficiarias de una asignación financiera especial se basa en la constatación de que sus problemas estructurales tienen efectos demográficos y económicos claramente similares a los de los territorios ya comprendidos, especialmente las zonas escasamente pobladas del norte de Europa (NUTS 2 con menos de 8 hab/km<sup>2</sup>). Si las características del problema son equiparables, el tratamiento a aplicar para su reconducción también debería serlo. Por su parte, y en lo que se refiere al deseable carácter finalista de los fondos, entendemos que es imprescindible que la inversión destinada a paliar las dificultades a las que se enfrenta el medio rural se destine, única y exclusivamente, a ese fin y a estas zonas. Para ello entendemos como necesario establecer los oportunos **mecanismos de control** sobre su uso efectivo en medidas concretas inequívocamente concebidas para abordar los desafíos socioeconómicos a los que se enfrentan las zonas más castigadas por la despoblación.

---

<sup>9</sup> <https://aragoneneuropa.files.wordpress.com/2018/02/documento-de-posiciocc81n.pdf>

### **c. Constitución de agencia de desarrollo territorial.**

Constitución de una agencia o de agencias, según el ámbito de implementación, de desarrollo territorial especializadas en el desarrollo de las áreas demográficas y económicamente más frágiles que cumplan la función de administrar, planificar, ejecutar y monitorizar las estrategias y acciones. Integrando toda la actividad de los agentes económicos y sociales que trabajan en las zonas rurales de las áreas escasamente pobladas y con desventajas graves y permanentes. Las características de estas agencias deberían ser en línea con aquellas de la Agencia de HIE, es decir goce de una gran autonomía no solo organizativa sino también en cuanto a su funcionamiento ordinario. Entre sus claves encontramos: una organización autónoma y despolitizada, con planificación a medio y largo plazo; con presencia y acción sobre el territorio; actuando en permanente cooperación con otros actores públicos y privados; monitorizando las acciones y su evaluación posterior en términos de eficacia, responsabilidad y control.

### **d. Ley 45/07 de 13 de diciembre de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.**

Abordar con éxito la problemática que sufren las ZEP no solo exige partidas presupuestarias acordes al reto, sino también, e incluso por encima del dinero, una acción política decidida. Desde la Red SSPA consideramos prioritario que la lucha contra la despoblación y el reequilibrio social, económico y demográfico de la España rural se convierta definitivamente en una “cuestión de estado”. Entendemos que este cambio solo puede producirse a través del diálogo y la concertación política, y que esta responsabilidad recae, a partes iguales, en todos los grupos políticos, ostenten o no responsabilidades de gobierno a escala nacional, autonómica o local. El 11 de mayo de 2017 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad la moción presentada por el Grupo parlamentario Unidos-Podemos por la cual *“El Congreso de los Diputados renueva el compromiso unitario de las fuerzas políticas por la revitalización e impulso de aplicación de la Ley 45/07 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, considerando que una política para enfrentar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación debe estar enmarcada en el desarrollo y aplicación de una política de estado para el desarrollo rural sostenible”*<sup>10</sup>. Desde la Red SSPA nos sumamos a aquellas entidades, organizaciones y colectivos que, como la Red Española de Desarrollo Rural, el Foro de Acción Rural, El Consejo Económico y Social de España o la Federación Española de Municipios y Provincias, entre otros, vienen reclamando recuperar, de forma efectiva y realizando las adecuaciones oportunas, la citada Ley, entendiendo que este paso es determinante para impulsar definitivamente la perspectiva integral que debe guiar una acción política exitosa en materia de lucha contra la despoblación.

---

<sup>10</sup> [http://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/51702\\_1494320531853.pdf](http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/51702_1494320531853.pdf)

## 3.2. Infraestructuras y telecomunicaciones

La crisis funcional que sufren las zonas más despobladas del país es, en buena medida, consecuencia del atraso que, en materia de infraestructuras, vienen acumulado estos territorios a lo largo de décadas. Sin unas adecuadas condiciones de base a partir de las que impulsar su desarrollo socioeconómico futuro -y tanto las infraestructuras tradicionales como las nuevas tecnologías son dos de esas condiciones imprescindibles-, ningún territorio es capaz de resultar competitivo en el contexto global. A este respecto, y con el objeto de paliar el actual retraso en materia de infraestructuras y telecomunicaciones que hipoteca el futuro de las ZEP, proponemos se tome en consideración:

### *a. Accesibilidad a los servicios básicos.*

Uno de los objetivos prioritarios a alcanzar en materia de infraestructuras de transporte debe ser el de garantizar que todo ciudadano -independientemente de cual sea su lugar de residencia-, disfrute de una accesibilidad a los servicios básicos sanitarios, educativos y sociales equivalente a un desplazamiento igual o inferior a los 30 minutos.

### *b. Conectividad y telecomunicaciones.*

Consideramos imprescindible que las diferentes administraciones implicadas en el diseño e implementación de las políticas en materia de nuevas tecnologías de la información y la comunicación adquieran el compromiso de fijarse como **objetivo prioritario la conectividad del territorio**, y no de las personas. Solo así, primando al territorio, es posible garantizar un acceso universal y, por lo tanto, al alcance de todos los ciudadanos, independientemente de donde vivan o de donde se encuentren puntualmente, tengan acceso a una tecnología digna, equiparable a la que se tiene en el medio urbano. Para ello entendemos como fundamental que el Estado refuerce sus funciones como garante de los derechos de los ciudadanos en esta materia, interviniendo para paliar los fallos de mercado que actualmente se producen en el sector de las telecomunicaciones y que terminan traducándose en la discriminación hacia una parte importante del territorio, de su población, y de aquellos que lo visitan.



### 3.3. Actividad Económica

Un análisis más allá de las paradojas estadísticas que muestran indicadores macroeconómicos como el PIB y la renta per cápita o las tasas de desempleo, no hace sino poner de manifiesto que la estructura de la economía en las ZEP está sumida en una atonía, en un letargo que acrecienta, día a día, la brecha entre el medio urbano y el rural. Desde la red SSPA consideramos que, sin empresas suficientemente dinámicas y, por lo tanto, capaces de innovar y de adaptarse con éxito a las exigencias del mercado global; sin actividades económicas diversificadas que generen valor añadido y empleo -no solo suficiente, sino también de calidad-, sin una política económica que reconozca las particularidades del medio rural y se capaz de reequilibrar el territorio, la viabilidad del medio rural menos poblado -no solo en lo económico, sino también en lo social y lo demográfico-, queda seriamente en entredicho. Un territorio que no ofrece oportunidades laborales en sintonía con el contexto socioeconómico actual es un territorio incapaz de mantener y atraer población, y por lo tanto, condenado. Por ello, la Red SSPA destaca como medidas prioritarias aquellas que en mayor medida entendemos pueden contribuir a la modernización y diversificación de la estructura económica de las ZEP.

#### ***a. Cargas administrativas, normativa y legislación.***

Reducir las cargas administrativas necesarias para la puesta en marcha de iniciativas económicas y empresariales en las ZEP, adecuando los tramites a la realidad del medio rural y garantizando un acceso eficaz de los emprendedores rurales a los servicios de ventanilla única de las diferentes administraciones. Adecuación de la normativa y la legislación, introduciendo las modificaciones necesarias para que ésta tenga en consideración la realidad socioeconómica del medio rural y deje de resultar un hándicap añadido para el fomento de las actividades económicas y el emprendimiento.

#### ***b. Política impositiva, Seguridad Social, contratación.***

Establecimiento de un paquete de medidas especiales destinadas a facilitar el desarrollo de las actividades empresariales en las ZEP que incluya:

- Deducciones en los impuestos de actividades profesionales y empresariales, según los regímenes de ayuda de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 aplicadas a la fiscalidad <sup>11</sup>, como el impuesto de sociedades para las pymes y el IRPF para los autónomos.
- Búsqueda de fórmulas de exención general de las tasas de precios públicos para empresas y emprendedores de las ZEP, a través de una compensación a las administraciones locales que la aplican.
- Incentivos económicos a la contratación como la bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social
- Reducción del IRPF para los residentes en las ZEP (de cara a atraer y retener talento).

---

<sup>11</sup> [http://www.dgfc.sepg.minhfp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/Normativa/Directrices\\_2014-2020\\_TEXTO\\_DOUE.pdf](http://www.dgfc.sepg.minhfp.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/Normativa/Directrices_2014-2020_TEXTO_DOUE.pdf)

**c. Proporcionalidad en las actividades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones legales** por parte de las distintas administraciones públicas, con independencia de que los administrados se ubiquen en zonas más o menos pobladas.

**d. Flexibilización del contingente laboral para las ofertas en las ZEP.**

Teniendo en cuenta las características de los territorios escasamente poblados, se deberían proponer soluciones alternativas para cubrir las ofertas de empleo, a través de la flexibilidad en la gestión del contingente de trabajadores extranjeros<sup>12</sup>.

**e. Incentivos a la modernización de la economía.**

Creación de un programa específico de fomento, diversificación y crecimiento inteligente de la actividad económica en las ZEP que incluya servicios profesionales de asesoramiento y acompañamiento, así como fondos y líneas de financiación preferentes provenientes tanto de la administración central como de las Comunidades Autónomas y de fondos europeos.

**f. Financiación y sistema bancario.**

Reforzar el papel social y territorial que desempeñan cooperativas de crédito como las Cajas Rurales, así como introducir las regulaciones necesarias para que todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, tengan acceso en igualdad de condiciones a los servicios bancarios y financieros. Promover la creación de créditos blandos y avales, con condiciones más ventajosas, específicamente dirigidos a proyectos empresariales surgidos en las ZEP y de líneas específicas de apoyo financiero en programas como el programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización<sup>13</sup>.

**g. Reforma del sector agrario.**

Reorientación de la Política Agraria Común hacia principios sociales y territoriales donde se primen las explotaciones familiares, los activos agrarios a título principal frente a otros perceptores de ayudas, se favorezca la incorporación de los jóvenes y las mujeres a la actividad. Priorizando la modernización y el aumento de la competitividad de las pequeñas empresas y explotaciones a través del cooperativismo, la transformación, el I+D+i, el apoyo a nuevas estrategias de marketing tales como sellos y marcas de calidad territorial y la comercialización y distribución directa. Fomentando la transformación del producto agrícola o ganadero, buscando un mayor valor añadido de los mismos.

---

<sup>12</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, Título V:  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-323>

<sup>13</sup> <http://www.minetad.gob.es/portalayudas/reindus/Paginas/index.aspx>

#### ***h. Capacitación profesional.***

Creación de un programa específico de formación y capacitación profesional para la población residente en las ZEP orientado tanto a empresarios como a emprendedores y ocupados, fomentando especialmente el liderazgo en esas zonas.

#### ***i. Economía social.***

Desarrollo efectivo de la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020<sup>14</sup>. A este respecto, desde la Red SSPA consideramos que el texto aprobado el pasado mes de marzo contempla de forma parcial la cuestión de la despoblación y el papel que la economía social puede llegar a desempeñar en la revitalización social y económica de las ZEP. Más allá de los aspectos vinculados a la participación de la economía social en sectores estratégicos como la “economía de plata”, cuestión contemplada en la medida número 20 de la citada estrategia, ejemplos como los observados en las Tierras Altas de Escocia<sup>15</sup> nos invitan a pensar que incentivar modelos de economía social en el medio rural menos poblado puede constituir una gran oportunidad para el desarrollo de las ZEP.

#### ***j. Compensación de la captación de CO2.***

La mayor parte de la absorción del exceso de emisiones de CO2 a la atmósfera tiene lugar en las zonas rurales más despobladas. Consecuentemente, se deberían buscar fórmulas que reviertan en positivo en estas zonas.

#### ***k. Responsabilidad Social Corporativa Territorial.***

Introducción del concepto de Responsabilidad Territorial a la Responsabilidad Social Corporativa, introduciendo en las líneas de actuación de la RSC de grandes empresas (públicas o privadas) la inversión en las ZEP, como elemento impulsor de un desarrollo inteligente, sostenible e integrador. Entre las diferentes medidas que se pueden realizar dentro de esta línea, un ejemplo es la incorporación de la RSCT como criterio diferenciador a valorar en los pliegos de condiciones de contratación pública.

---

<sup>14</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2018/03/20/pdfs/BOE-A-2018-3857.pdf>

<sup>15</sup> Social Enterprise Scotland: <http://www.socialenterprisescotland.org.uk/>; Highlands and Islands Enterprise: <http://www.hie.co.uk/community-support/social-enterprise-support/social-enterprise.html>

### 3.4. Servicios a la población

Si bien entendemos que una buena dotación de servicios básicos para la población no son por sí mismo suficientes como para garantizar el mantenimiento o la atracción de población a las ZEP, desde la Red SSPA consideramos que frenar la despoblación del medio rural español pasa, en buena medida, porque el conjunto de la población, ya sea esta rural o urbana, perciban que la calidad de vida en el medio rural es al menos equiparable a la de los territorios más densamente poblados, y que vivir en un pueblo no implica automáticamente tener que renunciar a unos servicios educativos, sanitarios o sociales suficientes y de calidad. Para ello, y porque el acceso a unos servicios públicos de calidad es un derecho de todos los ciudadanos, independientemente de dónde residan, proponemos que las futuras políticas de desarrollo rural y lucha contra la despoblación trabajen prioritariamente entorno a las siguientes propuestas:

#### **a. Cartera de servicios públicos rurales.**

Definición de una cartera de servicios sanitarios, educativos y asistenciales universales para toda la población que reside en las ZEP equiparable en términos de accesibilidad y calidad -por lo tanto, de cobertura-, a la del resto de la población y territorios.

#### **b. Financiación del gasto social.**

Para que esta cartera sea efectiva es necesario garantizar fondos económicos suficientes destinados al gasto social en el medio rural, incluyendo en los criterios de financiación autonómica factores correctores vinculados a la despoblación, el envejecimiento y la dispersión geográfica de la población.

#### **c. I+D+i en materia de servicios a la población.**

Impulsar, tal y como viene haciéndose en otras zonas despobladas del norte de Europa, de la investigación e implantación de nuevas fórmulas de prestación de servicios a la población, tales como la e-health o la teleasistencia, amparadas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.



#### ***d. Incentivos profesionales.***

Habitualmente las plazas profesionales ofertadas en el medio rural por el sistema público sanitario o educativo son las últimas en cubrirse, llegando a darse el caso, especialmente en el sistema sanitario, de no ocuparse nunca o hacerlo por profesionales llegados de otras especialidades. Además, la rotación constante de profesionales afecta, innegablemente, a la calidad de los servicios. Al margen de posibles incentivos económicos para aquellos profesionales que se asienten de forma duradera en el medio rural, creemos que no existe mayor incentivo que la oportunidad de crecer en su carrera profesional. Para ello, y en la línea del punto anterior, el medio rural más despoblado debería de convertirse un referente en materia de investigación aplicada, resultando un destino atractivo para muchos profesionales de campos como la educación o la sanidad.

### 3.5. Cultura e identidad rural

Tan importante como la reformulación de las actuales políticas de reequilibrio y cohesión territorial, las infraestructuras y telecomunicación, ofrecer oportunidades laborales en sintonía con el contexto socioeconómico actual y una buena dotación de servicios básicos es la percepción de la cultura rural. La percepción de falta de oportunidades para poder vivir, trabajar, invertir y crecer en las ZEP es un elemento que se debe tener en cuenta al momento de elaborar una estrategia de desarrollo territorial. Por ello, la Red SSPA destaca las siguientes medidas elementos que pueden contribuir a una mejor calidad de vida y al empoderamiento de poblaciones rurales.

#### ***a. Potenciar el sentimiento de pertenencia.***

Fomentar el sentimiento de pertenencia para dinamizar la actividad económica, a través de iniciativas de innovación y de emprendimiento social.

#### ***b. Desarrollar prácticas de psicología social.***

El desarrollo de prácticas relativas a la psicología social es necesario para incidir en la autoestima de los miembros de las comunidades rurales, el compromiso social y el emprendimiento.

#### ***c. Fortalecer los procesos de cohesión rural.***

Involucrar a la población local en estos procesos, con el objetivo de buscar e identificar potenciales líderes como agentes estimuladores del cambio en sus respectivos territorios.

#### ***d. Cambiar la imagen de la realidad del medio rural.***

Transmitir de manera diferente la realidad y las ventajas que ofrecen las áreas rurales, fomentado el tratamiento de esta materia en las aulas, así como su imagen en los medios de comunicación.





[sbianchi@sspa-network.eu](mailto:sbianchi@sspa-network.eu)

[www.sspa-network.eu](http://www.sspa-network.eu)

