

EL PROCESO DE DESPOBLACIÓN: DESEQUILIBRIOS E INEQUIDADES SOCIALES. EL TIEMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mercedes Molina Ibáñez
Luis Camarero Rioja
José María Sumpsi Viñas
Isabel Bardají Azcárate
con la colaboración de Rocío Pérez Campaña

Introducción

España, sobre todo desde nuestra entrada en la UE a través de un proceso evolutivo complejo, ha experimentado un crecimiento económico muy significativo responsable de la convergencia con otros países industrializados, de importantes cambios sociopolíticos y culturales y en definitiva de la configuración de un Estado cada vez más próspero. Diferentes crisis mundiales han introducido discontinuidades temporales visibilizando nuestros puntos más vulnerables, siendo muy expresivos los efectos de la crisis financiera del 2008, los relacionados con el cambio climático, los de salud, propios de la pandemia y los derivados de la guerra en Ucrania, que han incidido en cambios productivos, pero también en la posición de nuestro Estado, en el contexto de la Unión Europea.

Sin embargo, el crecimiento económico español, con su incidencia en el nivel y en la calidad de vida, no ha tenido una proyección socioterritorial equitativa, no ha ido asociado a una verdadera cohesión socioterritorial interna, siendo cada vez más significativos los desequilibrios y las desigualdades socioeconómicas territoriales, entre Comunidades Autónomas o entre provincias y localidades. Su mayor efecto, ha sido la progresiva despoblación¹, fruto de un complejo proceso desarrollado a lo

¹ Empleamos despoblación como término genérico. En su uso corriente señala pérdida poblacional. El uso vulgar no distingue las causas que producen pérdida de

largo de 60 años ininterrumpidos, que ha configurado amplios territorios de baja densidad de población; no en vano el 48,3% de nuestro territorio tiene menos de 12,5 habitantes por km².

Durante un largo tiempo apenas tuvo visibilidad como problema, dominó un comportamiento social de aceptación, de adaptación e incluso pasivo, ante una situación enquistada y con escasa o nula perspectiva de cambio; tampoco importó demasiado como línea de investigación. Recientemente interesa a todos los niveles y forma parte de la agenda política dada la generalización de una reivindicación social justa; el descontento es patente. La despoblación es más que un fenómeno demográfico, es desigualdad y algunos territorios se revelan (Rodríguez-Pose, 2018).

A efectos de poder comprender esta dualidad de convergencia frente a cohesión y su relación con la despoblación esencialmente rural, pero también de ciudades intermedias, es necesario analizar sus principales causas, base fundamental para una toma de decisiones acertada.

mográfica, bien por balance vegetativo, bien por movilidad migratoria. En demografía el término despoblación se refiere a las situaciones en que el crecimiento vegetativo es negativo, es decir, cuando los fallecimientos son más elevados en número que los nacimientos. En este sentido España en conjunto se encuentra en despoblación desde 2015. Cuando la emigración supera en volumen a la inmigración se habla de despo-
blamiento. España, como consecuencia de la crisis de 2008, ha experimentado recientemente un proceso de despo-
blamiento entre 2010 y 2015. Puede existir despoblación sin despo-
blamiento y viceversa. Las áreas rurales vienen experimentando durante tres décadas caídas en el crecimiento vegetativo, es decir experimentando despoblación. A esta situación habría que añadir periodos anteriores de pérdida migratoria o despo-
blamiento —no es que no haya crecimiento poblacional, sino que dominan las salidas sobre las entradas—.

Es también habitual considerar la baja densidad demográfica como resultado de procesos de despoblación o despo-
blamiento. No necesariamente es así. España, tradicionalmente ha sido comparativamente con el centro de Europa una región de baja densidad. La baja densidad demográfica que experimentan ciertas áreas rurales debe explicarse también por los modelos de asentamiento disperso y diseminado.

1. Causas que explican la configuración de los desequilibrios socioterritoriales en España

El proceso de despoblación de buena parte de la España interior no puede ni debe ser concebido aisladamente ni a partir de una realidad exclusivamente demográfica, ya que deriva de la configuración de los desequilibrios socioterritoriales asociados a la transformación de una economía agraria a otra industrial y de servicios y de nuestra incorporación al ámbito de los países más desarrollados. Por ello es imprescindible contextualizar su desarrollo, ahondar en sus causas y sobre todo conocer porqué ha perdurado durante tanto tiempo y las razones que en este momento determinan un cambio de tendencia.

La transformación de nuestra economía es resultado de una dualidad que debe significarse por su trascendencia: **el modo de producción de crecimiento intensivo cortoplacista dominante**, evaluado esencialmente a partir del comportamiento del producto interior bruto (PIB), la renta y empleo, medido sobre niveles territoriales amplios, caso del Estado y de las CC.AA, que enmascaraban problemas internos. Un modo de producción asociado a un **modelo territorial de concentración** de la inversión, de la producción, del empleo, de los servicios, de las oportunidades y por consiguiente de la población. La ciudad y particularmente la gran ciudad, se alzaba como un lugar de eficiencia y de crecimiento, a partir de las economías de escala y de aglomeración, constituyendo en su momento el pilar fundamental de la economía industrial y de servicios. Una dualidad de expresión planetaria, si bien en España alcanza niveles extremos, no en vano en la actualidad las Comunidades de Madrid y Cataluña controlan aproximadamente el 38% del valor de la producción estatal, a partir de sus dos sistemas metropolitanos, Madrid y Barcelona. Estructuran importantes regiones urbanas, sobre todo Madrid, cuya influencia excede sus límites territoriales políticos (Molina, 2019).

La fuerte y progresiva polarización territorial del crecimiento económico ha convivido con lugares cada vez menos trascendentes, envejecidos, subvencionados y muy dependientes de una política de pensiones, con lo que todo ello implicaba. Las brechas socioterritoriales fueron cada vez mayores restando, de forma progresiva, capacidad de elección a la

población ubicada en las zonas más marginales, lo cual desencadenó una gran emigración rural-urbana-metropolitana que desde 1960 ha continuado con diferente intensidad hasta fechas muy recientes. La oposición rural-urbana era patente y su persistencia en el tiempo se explica por la confianza en el proceso de metropolización, para abordar las necesarias transformaciones económicas y superar las consecuencias de las sucesivas crisis, sobre una economía muy vulnerable.

1.1 PERIODOS DETERMINANTES EN LA CONFIGURACIÓN DEL PROCESO: IMPACTOS DE LAS CRISIS ECONÓMICAS

Para comprender bien su génesis significaríamos cuatro importantes hitos: el proceso de industrialización de 1960; la transición de la dictadura a la democracia, la entrada de España en la UE y los periodos de crisis y salida de la crisis esencialmente económicos y dados sus efectos, desarrollados desde 1983 al momento actual.

Durante la década de 1960, en plena dictadura, se aborda un proceso de industrialización asociado a una fuerte desagrarización, responsable de una gran emigración rural-urbana. Se caracteriza por lo siguiente:

- **Muy intensivo en mano de obra no cualificada**, y sobre la base energética del carbón nacional y una gran dependencia del petróleo.
- **Acoplamiento perfecto de una mano de obra agraria excedente** igualmente no cualificada.
- **Implantación muy tardía** debido a que ya en ese momento dicha industria acusaba una crisis, ya detectada por los países más desarrollados que iniciaban un cambio que culminó en los años 70. Nuestra industria estaba más acoplada a una realidad española de subdesarrollo.
- **Interés por un crecimiento económico intensivo a corto plazo** a partir del PIB, renta y empleo.
- **Modelo territorial de concentración en las grandes ciudades** (Progresiva metropolización). La Política de polos fue poco efectiva, a la hora de construir un sistema policéntrico de ciudades inter-

medias con conexión rural; la de áreas de expansión, contribuyó a reforzar progresivamente los Sistemas metropolitanos.

Transición de la dictadura a la democracia. Constituye un momento en el que se unen el imprescindible cambio político, con la necesidad de un cambio productivo.

- El **impacto de la crisis económica de 1970**, asociado a un gran cambio de paradigma científico, técnico e informacional (Santos, 1993) afectó al proceso industrial referido. Sus efectos fueron más que económicos, también sociales y territoriales, que determinaron la creación progresiva de un cambio mundial asociado a la globalización. A ella se añadió la **crisis energética de 1973**, por el fuerte aumento de los precios del petróleo, ambas ignoradas por el franquismo. Ante esta situación y sin que sea cuestionado, se dio prioridad al cambio político. En ese momento ya se reconocían importantes desigualdades socioterritoriales, reflejadas en la Constitución (títulos VII y VIII) y en el primer Congreso de Ordenación del Territorio (1978).

Entrada en la actual Unión Europea (1986). Coincide con un momento esencial para abordar cambios económicos, sociales y territoriales, subrayando que desde 1970 a 1983 el ámbito desarrollado había superado las necesarias transformaciones que exigía el nuevo paradigma. España lo inicia de nuevo con gran retraso.

- Se inicia el proceso de **transformación de una industria obsoleta** a otra intensiva en capital y con necesidades de mano de obra cualificada, sin acoplamiento de los excedentes derivados de la producción anterior, junto al cierre de minas de carbón. Determinó un fuerte paro y una industria débil, en parte por nuestro desfase tecnológico, de infraestructuras, de capital y de formación. Se compensó con el desarrollo de los servicios, con un fuerte peso del turismo. El proceso tuvo importantes efectos sociales paliados con frecuencia en algunos territorios por ayudas, más que por alternativas de desarrollo, el caso de la minería es un ejemplo y hoy forman parte de los territorios despoblados.
- **La transformación no obstante fue efectiva.** Supuso el primer gran impulso de convergencia económica con la Unión Europea

debido en primer lugar al acceso a los fondos estructurales. Todas las CC. AA se beneficiaron de su gestión tanto como «Regiones de Objetivo 1», por niveles bajos de renta, como por ser «Industriales en Declive». Asimismo, después del Tratado de Maastricht y por la acción del gobierno español del momento, tuvimos **acceso a «Fondos de Cohesión»**, por nuestra baja renta respecto a la media de los Estados de la Unión.

- **En ese momento también la Unión Europea llama la atención sobre nuestros desequilibrios socioterritoriales.** En el Programa Marco (1994-1999), significa la despoblación de la España interior, cita incluso provincias ubicadas en CC.AA de «Objetivo 1» y recomienda inversiones en infraestructuras, patrimonio y medioambiente; tres pilares asociados hoy a sus carencias y a sus recursos, pero fueron ignorados. De hecho, los programas operativos de desarrollo de las regiones objetivo 1, no tuvieron en cuenta la necesidad de planificar inversiones en sus áreas rurales en declive para promover el desarrollo rural y mejorar una cohesión socioterritorial interna, lo cual hubiera frenado parte de la emigración. Ese fue un error importante por parte del gobierno nacional y del de las CC. AA afectadas, al establecer los criterios marco de planificación, también detectado en otros Estados de la Unión, lo cual provocó la iniciativa comunitaria LEADER de la Comisión, para tratar de corregir sus efectos, aunque los fondos LEADER eran mucho menores que los fondos estructurales. La prueba de que esta situación era especialmente grave en el caso de España, es que nuestro país fue el que aprobó más zonas LEADER y zonas asimiladas a LEADER con Fondos estructurales de la UE en el período 1994-1999.
- **Por todo ello el modo de producción de crecimiento económico y modelo territorial de concentración permanecen,** sus resultados determinan un periodo de expansión entre 1983-1993, pero de nuevo asociado a los desequilibrios y desigualdades territoriales. La Política Agraria Comunitaria resolvió problemas socioeconómicos por el aumento las rentas del agricultor, mejorando relativamente su calidad de vida, lo cual ha posibilitado el mantenimiento de unos territorios rurales, pero sin afrontar un verdadero Desarro-

llo Rural, todavía pendiente. **En toda esta etapa la emigración rural-urbana-metropolitana persiste.**

Desde 1990 hasta la actualidad: Gran etapa definida por sucesivas crisis y salidas de la crisis.

- **En 1993 y hasta 1998 vivimos los efectos de una nueva crisis económica.** Para paliarlos a corto plazo, no se abordaron verdaderos cambios estructurales; el crecimiento económico se sustentó mayormente por el impulso de la construcción, «economía del ladrillo» muy unida a los cambios de la ley del suelo de 1998. Supuso por ello, el impulso del modelo de concentración territorial, y la expansión metropolitana fue decisiva para alcanzar un periodo de expansión entre 1999-2007.
- **La nueva crisis de 2008, por la burbuja inmobiliaria y por la vulnerabilidad de nuestra economía, tuvo unos efectos notables que restaron un protagonismo a España todavía no superado.** Tampoco en ese momento se abordan las transformaciones estructurales necesarias y por ello las relacionadas con el modo de producción y el modelo territorial. Sin embargo, a escala mundo, se inician cambios importantes que van a afectar al modo de producción citado, dado que sus efectos han sido muy responsables de la crisis climática.
- **La sostenibilidad ambiental cobra cada vez más fuerza y ello determina cambios trascendentales, refejados en los presupuestos europeos post 2020.** Se define cómo va a ser «La Europa verde», muy asociada a la crisis climática (transformación energética), pero también a la producción; fuerte impulso a la digitalización como motor del cambio y compromiso con una justicia socio-territorial (no dejar a nadie atrás). Se determina el impulso de la cohesión socioterritorial y se visibilizan con énfasis los territorios rurales y su desarrollo. Se empalma prácticamente con la pandemia que la Unión aborda con gran acierto.
- **Importante reacción europea para paliar los efectos económicos y socioterritoriales, de la crisis de salud** en este caso. La creación del Fondo Next Generation EU ha sido decisiva y constituye el fundamento de nuestro Plan de Recuperación, Transformación

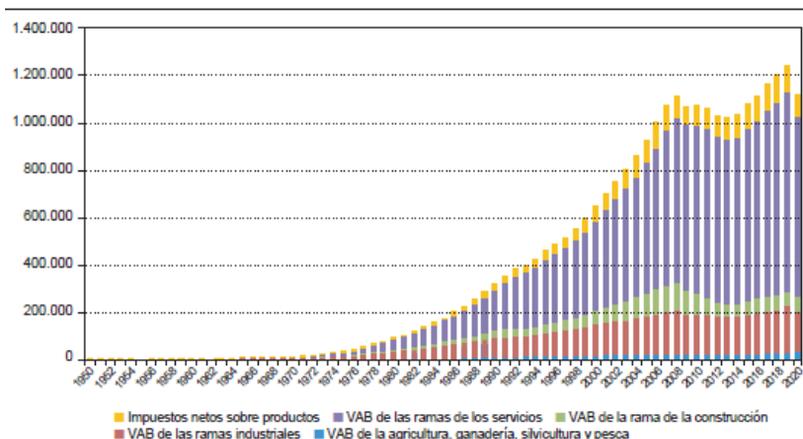
y Resiliencia. Estamos en un momento único, por los fondos recibidos para abordar una verdadera transformación económica. Los PERTES son esenciales.

- **Coincide este momento con el reconocimiento de la cohesión socioterritorial y no solo convergencia.** Se asocia a un interés por la dimensión territorial de los procesos, los desequilibrios territoriales y la falta de cohesión social se incluyen en la Agenda política. La **guerra en Ucrania marca una nueva distorsión en la tendencia económica.** Sus efectos a escala mundo y de forma esencial en la UE han sido trascendentales, dada nuestra dependencia en materias primas, fuentes de energía y productos de primera transformación. España, sobre todo en relación con la energía, ha definido actuaciones trascendentales con alcance y reconocimiento en toda la Unión. De nuevo efectos planetarios rompen la trayectoria de los procesos.
- **La vulnerabilidad de nuestra economía y por ello los mayores impactos de las crisis mundiales determinaron un *statu quo*, sin modificación alguna en el modo de producción** de crecimiento económico a corto plazo, **junto a un modelo territorial de concentración de fuerte incidencia metropolitana** considerado, hasta casi la actualidad, por su exclusiva eficiencia.

1.2 CONFIGURACIÓN PROGRESIVA DE UNA ESPAÑA MEJOR Y MÁS PRÓSPERA: EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU TRANSFORMACIÓN SECTORIAL

El crecimiento económico de España derivado de su modo de producción y de su modelo territorial asociado tuvo consecuencias opuestas: una positiva, no podemos ignorar el **progresivo impulso de nuestra economía, que transformó España** en un Estado mejor y más próspero, con expresión también en las CC.AA. Nuestra convergencia por renta y sobre esa realidad territorial fue relativamente efectiva respecto de países y regiones de la Unión. Otra muy negativa, propia del abandono y marginación de los territorios rurales y ciudades intermedias, cuya única salida era la emigración forzada persistente ante la carencia de oportunidades.

Figura 1. Evolución del valor añadido bruto (VAB) de España por sectores económicos.



Fuente: Molina, Hernando y Pérez (2022).

La evolución sectorial del PIB corrobora ese crecimiento, sobre la configuración progresiva de una economía esencialmente de servicios con escaso peso industrial y un sector primario muy debilitado; el turismo ha sido trascendental (12% del PIB) y el proceso de desagrarización notable. La incidencia de las crisis es patente derivada de nuestra vulnerabilidad, tal y como se refleja en el gráfico adjunto.

Nuestra estructura económica y su evolución determinan en parte los cambios futuros que deben centrarse en un crecimiento industrial, en un verdadero desarrollo rural y en las modificaciones necesarias de los servicios, adaptadas a carencias y a nuevas demandas. Una economía **más fuerte y menos vulnerable, que debe tener también otra expresión territorial.**

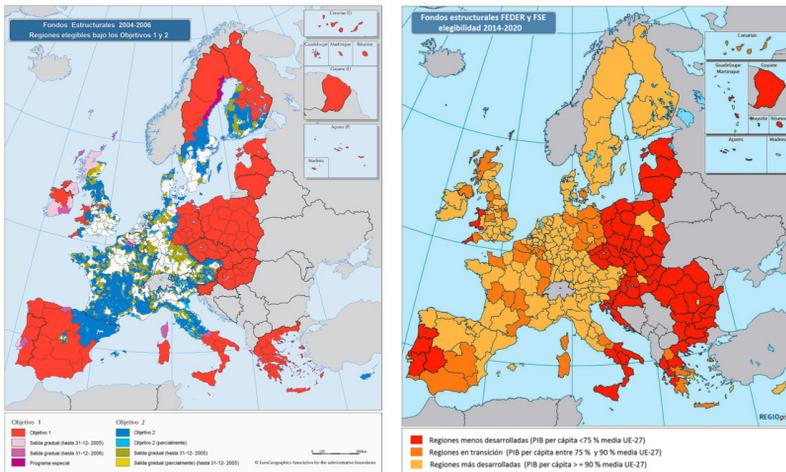
1.3 EFECTOS TERRITORIALES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: CONVERGENCIA TERRITORIAL SOBRE CRITERIO ELEGIBLE DE RENTA Y NIVEL TERRITORIAL DE REGIÓN (CC.AA)

La convergencia regional de España (CC.AA) con respecto al criterio elegible de renta ha sido en una primera valoración, eficaz.

Prueba de ello es que entre 2004 y 2006 todas las CC.AA recibieron fondos estructurales, bien por el denominado Objetivo 1 o por su consideración como «Regiones industriales en declive». En el periodo 2014-2020 solo Extremadura quedó asociada como «Región menos desarrollada». No obstante, este aumento de nuestra renta ha sido relativo, de una parte, por la repercusión de la disminución de nuestra población y por otra, de la caída de la renta media europea por la incorporación de los países del Este; constituye un efecto estadístico más que económico.

Figura 2: Primeros efectos relativos del crecimiento económico.

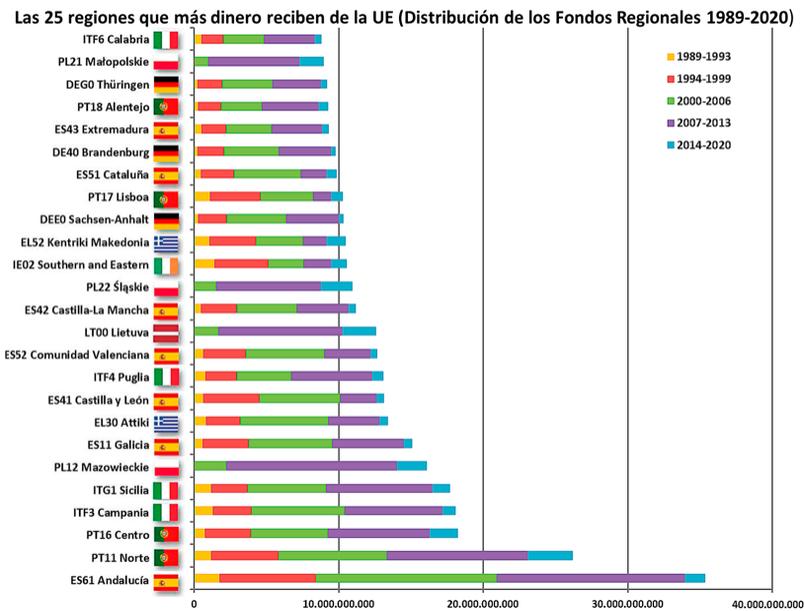
**PRIMEROS EFECTOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .
CONVERGENCIA TERRITORIAL SOBRE RENTA Y REGIÓN (CC.AA.)**



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

Cuando se profundiza en los efectos de esa convergencia llegamos a la conclusión de que tuvo sus luces y sus sombras; mejoró la renta, aunque no tuvo los mismos efectos que en otras regiones europeas y su transferencia interna no fue efectiva. La experiencia nos indica que no es un criterio expresivo de las necesarias nuevas realidades tanto socioterritoriales como ambientales y por ello deben incorporarse otros, para una mejor aplicación de los fondos. Por otra parte, la base genérica

Figura 3: Distribución de fondos regionales. Significación de las 25 regiones de mayor protagonismo.



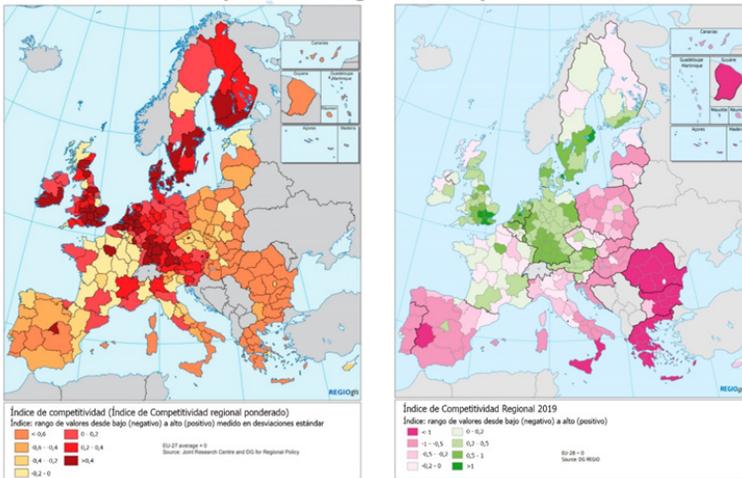
Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

de Región, NUTS II en la UE, no visibiliza los problemas de la falta de cohesión territorial existentes (Molina, Hernando y Pérez, 2022).

Una situación semejante se observa en cuanto a la posición del Estado español. De acuerdo con el tratado de Maastricht respecto de fondos aplicados también por el criterio elegible de renta, disfrutamos de fondos de cohesión hasta el 2014, en el último periodo 2014-2020, ya quedamos fuera. Sin embargo hemos perdido peso en el conjunto de los países de la Unión, no en vano en la actualidad, sobre un índice 100 de PIB per cápita, tan solo alcanzamos un valor de 84, lo que nos sitúa en el puesto número 18. La convergencia estatal y regional (CC.AA en nuestro caso) ha sido relativamente importante, lo cual nos demuestra que es un criterio que, sin matizaciones, resulta muy poco expresivo de un crecimiento económico y que debe ser revisado a efectos de determinar fondos.

Esa convergencia territorial lograda, muy unida a la recepción de fondos, no ha tenido una proyección territorial interna en nuestras CC.AA y a su vez no se constatan los mismos efectos que en otras Regiones de la Unión Europea; su gestión política ha conseguido una convergencia con otros, pero sin cohesión socioterritorial interna. CC.AA como Galicia, Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura, a pesar de los fondos gestionados, en el momento actual forman parte de los territorios con mayor despoblación en España. Andalucía en menor grado, pero con importantes problemas estructurales en su economía, cuyos efectos en el cambio social son trascendentales; algo ha fallado.

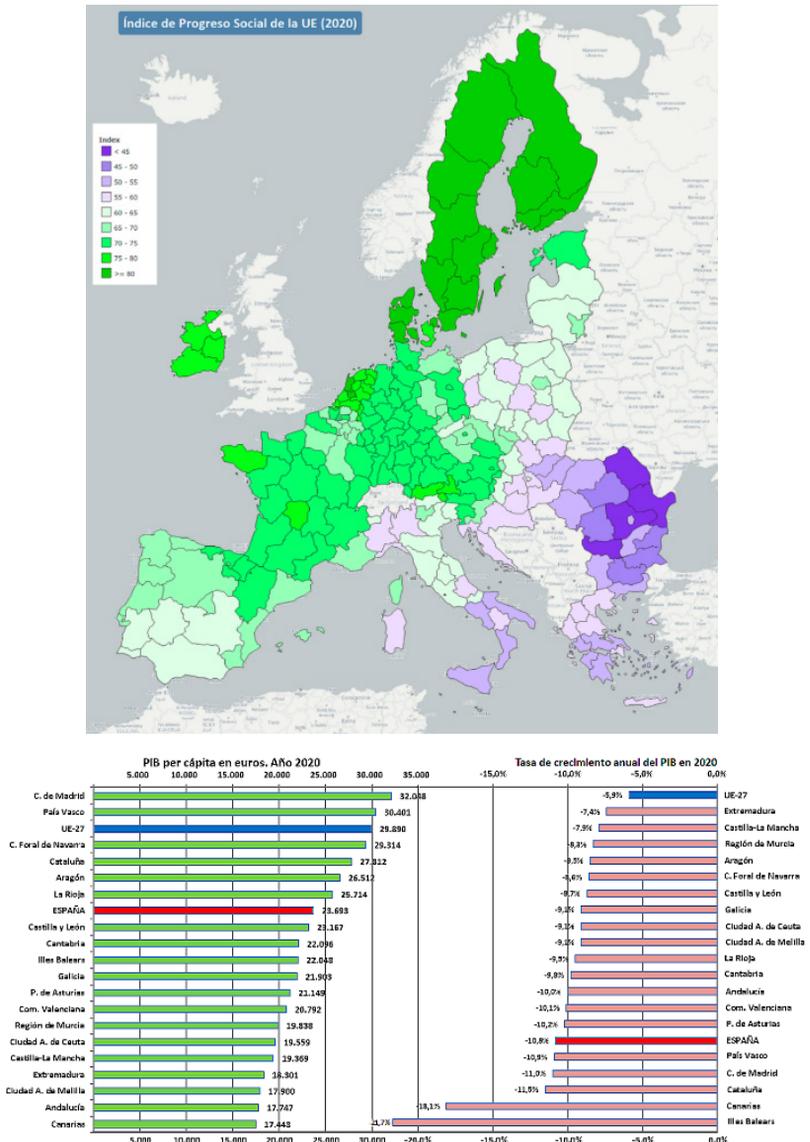
Figura 4: Índice de Competitividad Regional. Comparativa 2010-2019.



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

La competitividad regional constituye un elemento fundamental, dados los componentes del índice, a la hora de atraer inversiones, afrontar las transformaciones económicas necesarias y revertir tendencias tanto económicas como demográficas. Las diferencias de comportamiento de las regiones del Sur son evidentes con respecto a las del Norte y Centro de Europa. Asimismo, entre nuestras CC.AA se constatan desigualdades trascendentales. La aplicación de los fondos recibidos responsables

Figura 5: Índice de Progreso Social de la Unión Europea, PIB per cápita y tasa de crecimiento anual del PIB (2020).



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

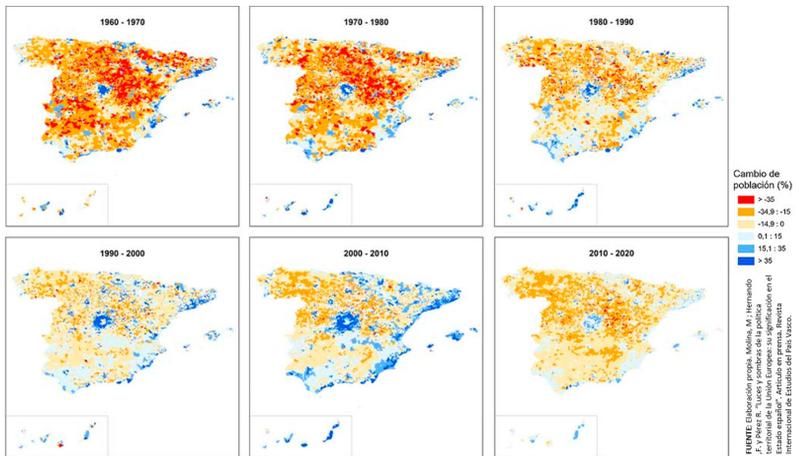
de una convergencia real por renta no ha tenido resultados homogéneos para afrontar nuevos retos económicos y una cohesión interna efectiva.

El índice de progreso social definido por la Unión Europea, si bien supone un cambio importante para medir las desigualdades, debe ser mejorado y dada su complejidad, simplificado. Sin embargo, ya refleja importantes diferencias entre nuestras CC.AA y el resto de Regiones de la UE; sus efectos sobre la calidad de vida y la equidad social son evidentes.

1.4 CONVERGENCIA FRENTE A COHESIÓN INTERNA: LA DESPOBLACIÓN COMO PARADIGMA DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Iniciamos este apartado con la presentación de los mapas adjuntos por la carga expresiva que tienen, dado que se ha realizado a nivel territorial local; la dimensión territorial es clave para visibilizar problemas que otros niveles enmascaran. Refleja la trayectoria temporal de la progresiva **despoblación rural y de ciudades intermedias en España que se alza como la mayor consecuencia de la trayectoria económica y territorial analizada. Sin su análisis no se comprendería su larga trayectoria.**

Figura 6: Proceso de despoblación en España por municipios: 1960-2020.



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

La gran emigración forzada de signo rural-urbano y esencialmente metropolitano alcanza su cenit entre 1960 y 1980, fruto de la trayectoria económica y territorial ya explicada. La progresiva configuración de los sistemas metropolitanos de Madrid y Barcelona; el impulso de las ciudades costeras con proyección metropolitana menor, frente a la atonía urbana en el interior de España y de las islas, con muy escasa capacidad de proyección sobre sus entornos, con excepción de Zaragoza, resulta patente; el medio rural carecía de oportunidades y en general de posibilidades de vida.

Entre 1990 y 2010 se observa una disminución de los municipios que pierden población, tanto en territorios rurales como urbanos, destacando en primer lugar la inmigración de signo urbano-rural de población mayor compuesta por retirados y jubilados, así como también, por grupos de nuevos residentes que mutaban sus vidas urbanas por proyectos de vida rural. Los primeros han contribuido aún más al proceso de envejecimiento; los segundos han abierto procesos de polarización social por sus perfiles distintos en cuanto a niveles de estudios —más elevados—, tipos de actividad —vinculados a servicios, emprendimiento y conocimiento— y por un importante capital social formado por vínculos extra-locales. Estas diferencias distinguen a los recién llegados de las poblaciones autóctonas —con menores niveles de formación—, que desarrollan actividades centradas en sectores primarios y manuales, y con un capital social eminentemente local. Han sido tan acusadas que se han resumido acuñando el término neorrural para referirse a los recién llegados.

Sin embargo, por volumen y aporte, ha sido la incorporación y extensión de los fujos de población extranjera al hábitat rural lo que ha determinado también la configuración de las poblaciones rurales contemporáneas. Desde el arranque del siglo XXI la llegada de población de los países del este —Rumanía y Bulgaria, de Marruecos—, y de América Latina —especialmente Ecuador y Colombia— han venido confeccionando un importante mosaico cultural. En poblaciones de pequeño tamaño destaca comparativamente el volumen de esta población y el cosmopolitismo cultural. La recepción de población procedente del extranjero ha contribuido a paliar relativamente los efectos del proceso de despoblación. El

grupo de población foránea se nutre fundamentalmente de población activa y joven que emigra en grupos familiares y que mantiene una fecundidad con niveles más elevados que la población nacida en España. Sin duda ha sido en algunos casos un factor importante de juvenización y de cierto dinamismo rural, pero su vulnerabilidad ha sido responsable de un comportamiento volátil en su presencia en los núcleos rurales.

La crisis de 2008 supuso una importante ruptura de las entradas de inmigrantes en España y especialmente en las áreas rurales. Se ralentizaron y paralizaron las reagrupaciones familiares y se frenaron los procesos de asentamiento y arraigo en núcleos rurales. **De hecho, entre 2010 y 2020, se observa una reducción demográfica en los territorios rurales** en términos relativos, pero también en términos absolutos. El primero obedece al explicado proceso de concentración demográfica, especialmente de población en edades jóvenes y activas, en las áreas metropolitanas. El decrecimiento, en términos absolutos, está en consonancia con la propia caída de los indicadores vegetativos de la población española, **derivados de la segunda transición demográfica**, caracterizada por un incremento continuado de la esperanza de vida, de una drástica reducción de la fecundidad y de separación del intervalo intergeneracional por la elevación de la edad a la maternidad. La tasa de mortalidad general supera a la de natalidad, en el primer caso por un creciente envejecimiento general y en el segundo por nuestra evolución económica, social y cultural. En 2021 el Índice Sintético de Fecundidad se situó en 1,18 hijos por mujer a lo largo de toda su vida fértil y en 32,4 la edad de las madres al primer nacimiento en municipios menores de 10.000 habitantes, cuando el reemplazo generacional se asocia a 2,1 hijos por mujer.

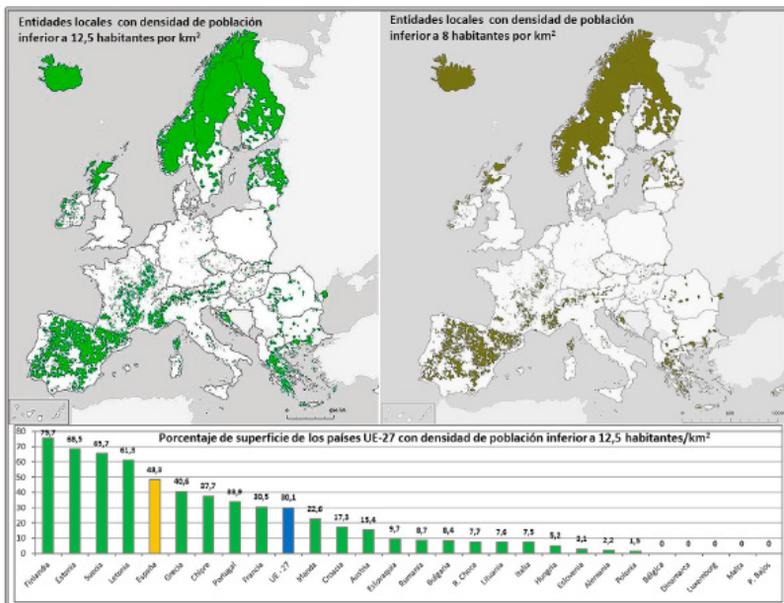
No es un proceso exclusivo de España, tal y como refleja el informe de la Unión Europea aprobado por el Parlamento en noviembre de 2017: «Sobre el despliegue de instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico». Asimismo, la hipótesis de un posible cambio hacia una movilidad urbana-rural, derivado de los efectos de la pandemia fue parcial y coyuntural y estuvo muy relacionado con las segundas residencias, sin embargo, contribuyó a revalorizar lo rural por su consideración como un territorio saludable. Su valor ambiental quedó demostrado, lo cual añade un recurso esencial, a

la hora de pensar en otros modelos territoriales unidos al trabajo on line
 Los contagios masivos de COVID se asociaron a los grandes Sistemas Metropolitanos, por efectos de la contaminación, siendo el Valle del Po el que se significó de inmediato, seguido de París y el Gran Este, Barcelona y Madrid (Setti et al, 2020; Veronesi, et al, 2022);

1.5 SIGNIFICACIÓN DE LA DESPOBLACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA EN SU RELACIÓN CON EUROPA

Los mapas adjuntos determinan la significación del abandono poblacional de numerosos municipios españoles, destacando como Estado en el conjunto de la Unión Europea, tanto si consideramos los 12,5 Hab./km², cifra más oficial, como los 8 Hab./km², para reforzar el fenómeno.

Figura 7: Densidad de población en la UE.



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

Si exceptuamos la Europa del Norte, dado que su significación es propia de una escasa población tradicional, condicionada por efectos climáticos y no por emigración, por lo que no son procesos comparables, somos el tercer país de la UE con mayor territorio despoblado. El crecimiento económico no ha tenido una equilibrada expresión territorial como hemos significado, difícil de comprender en la propia Unión, cuando se visibilizan de nuevo problemas socioterritoriales y se alude a la recepción de fondos. La dualidad territorial concentración-desertización no es sostenible, no es justa socialmente y no es eficaz económicamente y la responsabilidad política, por los procesos explicados, fuertemente asociados a sus causas, es de todos. **Se refuerza su consideración como un problema de Estado.**

1.6 PRIMERAS REFLEXIONES DE LAS CAUSAS QUE EXPLICAN LA DUALIDAD CONVERGENCIA SIN COHESIÓN SOCIOTERRITORIAL EN ESPAÑA

Ha persistido durante largo tiempo una ignorancia generalizada de la trascendencia de la dimensión territorial de los procesos económicos, a pesar de la existencia de aportaciones teóricas que la significaban; la disociación entre acción y conocimiento ha sido notable. La concentración de la inversión asociada a la producción y a las oportunidades de vida configuró una **brecha socioterritorial trascendental**, por la orientación desigual de las inversiones, cuyo principal efecto fue la gran descapitalización humana de los territorios rurales y ciudades intermedias. **La persistencia del proceso, prácticamente a lo largo de 60 años, configuró una pérdida progresiva de competitividad territorial**, sin que se produjeran cambios imprescindibles para la implantación de nuevas actividades económicas. Nuestro crecimiento económico se ha sustentado sobre territorios ganadores a costa de perdedores (Krugman, 1997).

Tener en cuenta la renta como criterio elegible para determinar la aplicación de fondos, sobre todo de la Unión Europea, y analizar resultados, no es criterio suficiente. Asimismo, la **consideración de niveles territoriales regionales (CC.AA) y estatales, tampoco;** nume-

rosos problemas internos por distorsiones urbanas en mayor o menor grado, quedan enmascarados; es el caso de la despoblación (Molina, Hernando y Pérez, 2022). Siendo cambios políticamente imprescindibles, no se deberían ignorar categorías menores con graves riesgos.

La dimensión territorial de las políticas de la Unión, reforzada en el tratado de Lisboa, no repercutió en una verdadera cohesión interna. Los niveles provinciales (NUTS III) y locales (LAU) han quedado ignorados. **Resulta imprescindible considerar otras variables o indicadores, que deben ser consensuados.** En la modificación del FEDER, ha sido la densidad de población como criterio elegible, y aplicada a territorios provinciales (NUTS III) o agrupaciones locales (LAU). Nuevas referencias territoriales resultan imprescindibles. Este cambio ya ha servido para determinar aplicaciones económicas discriminatorias, como es el caso reciente expresado en la Comunicación de la Comisión sobre las «Directrices sobre la Ayudas Estatales de Finalidad Regional» (2021).

Las transformaciones económicas de futuro deben asociarse a una nueva idea de territorio, para la configuración de un sistema más policéntrico, donde las ciudades intermedias y los territorios rurales tengan un mayor protagonismo (Estrategia Territorial Europea, 1999; Aplicación del Grado de Urbanización: Manual Metodológico para definir ciudades, localidades pueblos y zonas rurales para comparaciones internacionales. Comisión Unión Europea, 2021).

La Cohesión Socioterritorial, junto al nuevo paradigma productivo, debe integrarse en los presupuestos post 2020 y en el Fondo Next Generation EU, del cual España es el segundo país receptor, detrás de Italia, con un 20% del total. Si nuestro «Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia» no considera un nivel territorial en el que las ciudades intermedias y mundo rural tengan un protagonismo, habremos fracasado. Desestimar nuevos recursos y territorios para su incorporación en el sistema productivo, tendrá de nuevo consecuencias socioterritoriales y económicas negativas.

Para reforzar la necesidad de un cambio productivo asociado a otro modelo territorial, conviene determinar las consecuencias que ha tenido la descapitalización humana, ya que van más allá de un problema demográfico.

2. Principales consecuencias de la despoblación: configuración de una gran crisis territorial

La despoblación de la España interior, que no afecta solo a los territorios rurales, sino también a ciudades intermedias, con frecuencia se ha considerado solo como un problema demográfico, que por supuesto es importante, sin embargo tiene consecuencias mucho más amplias que es imprescindible considerar. **Causas y consecuencias son inseparables a efectos de comprender en toda su magnitud este complejo proceso.**

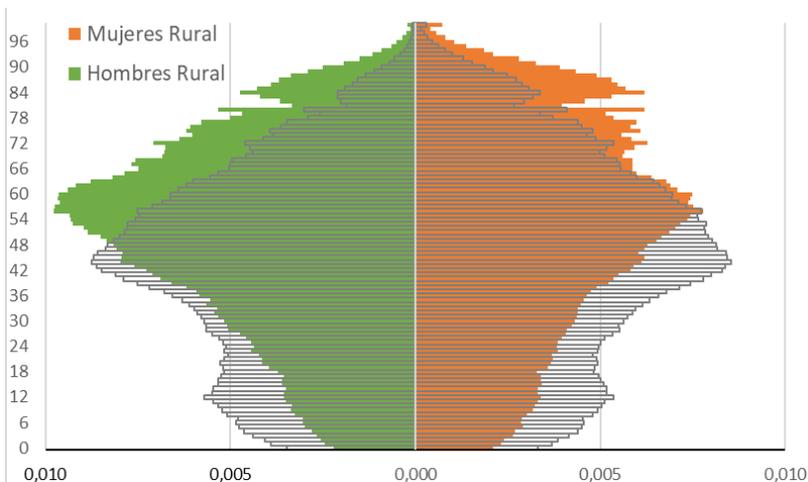
2.1 CONSECUENCIAS DEMOGRÁFICAS

La despoblación no ha afectado solo a una disminución de efectivos demográficos, sino que a su vez ha determinado unos efectos en sus estructuras, en su composición y en su dinámica asociada al crecimiento natural, con repercusiones muy significativas, que conviene individualizar.

2.1.1 *Modificaciones en la estructura por edad*

Uno de los principales efectos que ha tenido el proceso de despoblación es la forma en la que se han alterado las proporciones de las generaciones en la estructura demográfica. Las migraciones son procesos muy selectivos y se concentran en grupos poblacionales muy concretos, generalmente en grupos juveniles. El éxodo juvenil no sólo aumenta por sí mismo el peso de mayores y ancianos, sino que reduce las capacidades del crecimiento vegetativo de las poblaciones, tanto por la emigración selectiva cuanto por los efectos de la segunda transición demográfica, ya analizadas. Constituyen el principal factor explicativo del envejecimiento y aún más del sobre-envejecimiento que experimentan las áreas rurales y a la pérdida de base demográfica y capacidad de renovación vegetativa.

Figura 8. Comparación de las estructuras demográficas de los municipios menores de 1.000 habitantes respecto a la población española. (Datos 1 de enero de 2021).



Fuente: Padrón continuo. INE. Camarero (2022).

Tabla 1. Peso de algunos grupos etarios en la población rural.

| | Menores de 1000 hab. | Conjunto de España | Ratio Rural/Total |
|------------|----------------------|--------------------|-------------------|
| <10 años | 5,5% | 8,8% | 0,629 |
| 30-49 años | 24,0% | 29,3% | 0,818 |
| >80 años | 12,0% | 6,0% | 1,991 |

Fuente: Padrón continuo. Datos de 2021. INE. Camarero (2021).

Atendiendo a los datos de la estructura poblacional podemos observar tres dimensiones de los desequilibrios entre generaciones que introduce el proceso de despoblación: Sobre-envejecimiento, falta de recambio generacional y reducción de la generación soporte.

La población española está muy envejecida. Más de uno de cada 20 habitantes superan los 80 años de edad. Esta cifra es dos veces mayor en las áreas rurales. El 12% de los habitantes en municipios menores de 1.000 habitantes supera los 80 años de edad. Este grupo etario concentra tasas importantes de dependencia y demanda en gran medida atención y cuidados.

La ausencia de niños en las áreas rurales es patente. En los municipios de menor tamaño, los menores de 10 años no llegan a superar valores del 6%. Hay dos mayores de 80 por cada menor de 10 años. El dato habla por sí solo. En comparación con la población urbana, los niños rurales son sólo el 63% del total de menores que debería haber si las áreas rurales no hubieran experimentado despoblamiento y hubieran mantenido las mismas tasas de fecundidad que la población general.

Como consecuencia de lo anterior se observa también que las generaciones intermedias, el grupo entre 30-49 años, que podemos considerar como generación soporte, es reducido. Este grupo resulta clave en el mantenimiento de la población, de las actividades y de la vida rural: concentra las tareas de crianza, es el más activo laboralmente, participa de forma intensiva en el cuidado de mayores, y también en el desarrollo comunitario. Este grupo central no llega a suponer una cuarta parte de los habitantes rurales.

En estas condiciones las poblaciones rurales presentan dificultades serias de sostenibilidad social. No hay suficiente capital humano para el desarrollo de las actividades económicas y de funcionamiento local. Tampoco hay capacidad en el entorno local para ofrecer cuidados a una población crecientemente dependiente.

2.1.2 *Desequilibrios por sexo*

Se añaden a la falta de soporte generacional, también grandes desigualdades en el equilibrio por sexos de la población que reside en las zonas de baja densidad. En los grupos de edades centrales se observa una importante masculinización. Así, en la cohorte de 30-39 años, mientras para el conjunto de España hay un número casi idéntico de hombres que de mujeres, en **los municipios de menor tamaño esta relación es muy desigual de clara ausencia de mujeres.** Es un desequilibrio que alerta de la importancia que ha tenido una sobre-emigración femenina intensa —por cada cuatro jóvenes que emigran lo hacen cinco mujeres— y que refiere las condiciones más hostiles de los pueblos de cara al desarrollo de las expectativas de vida de las mujeres. En líneas generales, distintos estu-

dios han mostrado cómo las oportunidades laborales son en las áreas rurales más restrictivas para las mujeres y también las condiciones de promoción profesional son reducidas. Estas circunstancias inciden en una mayor emigración femenina. Las consecuencias de estos desequilibrios son muy relevantes, afectan por supuesto a la capacidad genésica de las áreas rurales, pero también producen territorios muy desiguales en términos de género y producen horizontes limitados para un desarrollo armónico.

Tabla 2. Ratio mujeres por cien hombres entre 30-39 años.

| | Municipios menores de 1.000 hab. | Total | Ratio Rural/Total |
|------------|-------------------------------------|-------|-------------------|
| Edad 30-39 | 80,7 | 99,6 | 0,810 |

Fuente: Padrón Continuo 2021. INE. Camarero (2021).

2.1.3 *Otros efectos demográficos recientes en los territorios rurales*

Al margen de los procesos seculares y acumulados de emigración rural, considerados en el análisis de las causas responsables de la despoblación de buena parte del territorio español, a lo largo de los últimos 60 años, también se han venido produciendo distintos movimientos de inmigración rural que tienen un reflejo en la estructura demográfica.

Las áreas rurales han visto acrecentada su diversidad y cosmopolitismo, este último, sin embargo, es precario. Es producto de la propia crisis económica de 2007, con sus consecuencias para el empleo y salarios, y de la propia condición de inmigrante como vector de desigualdad, pero también, es producto de la falta de programas de acogida hacia la población de procedencia extranjera y de preparación de la propia población autóctona como receptora. En términos generales el cosmopolitismo precario ha venido a aumentar la polarización social de las áreas rurales. En ciertas regiones rurales se produce una importante transformación generacional. Las nuevas generaciones de población rural, los grupos menores de 13 años tienen un 20% de ascendencia extranjera², pero también en los

² Bien porque han nacido en el extranjero o naciendo en España su madre ha nacido en el extranjero. Datos de elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Población 2020. INE.

grupos juveniles se observan el impacto que tiene la inmigración en la transformación de la población rural. Obsérvese, por ejemplo, los datos referidos a la Comunidad de Navarra para las mujeres jóvenes, en las que destaca la importancia que tiene la población originaria de Marruecos.

Tabla 3. Mujeres de 20-34 años según principales países de nacimiento y tamaño de hábitat. Navarra 2021.

| | <500 | 501-1.000 | 1.001-2.000 | 2.001-5.000 | 5.001-10.000 | >10.000 | TOTAL |
|-----------|--------|-----------|-------------|-------------|--------------|---------|--------|
| España | 83,3% | 80,9% | 76,5% | 69,1% | 66,2% | 66,3% | 68,2% |
| Bulgaria | 0,4% | 0,4% | 0,8% | 0,8% | 1,1% | 1,6% | 1,3% |
| Rumanía | 1,7% | 1,3% | 2,2% | 2,7% | 2,2% | 1,9% | 2,0% |
| Marruecos | 1,9% | 5,2% | 6,8% | 12,1% | 8,3% | 2,0% | 4,7% |
| Colombia | 1,3% | 0,9% | 1,6% | 2,0% | 3,0% | 4,5% | 3,6% |
| Ecuador | 1,3% | 2,0% | 2,4% | 3,9% | 5,7% | 5,6% | 5,0% |
| Otros | 10,0% | 9,4% | 9,7% | 9,3% | 13,6% | 18,0% | 15,2% |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Padrón continuo. INE. Datos a 1 de enero de 2021.

2.2 CONSECUENCIAS ECONÓMICAS: EFECTOS EN LA FALTA DE EQUIDAD SOCIAL

El gran proceso de cambio de las áreas rurales ha venido de la mano de la modernización del país. La despoblación, como ya hemos analizado, no es sino el proceso de adaptación de una sociedad agraria a otra de base metropolitana centrada en la economía de servicios. El modo de producción de crecimiento intensivo asociado al modelo territorial de concentración de la población en áreas urbanas y el paralelo proceso de desagrarización, ya analizados, han marcado el cambio visible de la estructura social de las áreas rurales.

2.2.1 *Sobre la población activa y ocupada*

La población agraria se ha reducido drásticamente durante el último tercio del siglo XX hasta suponer en la actualidad cifras meno-

res del 5% del total de la población ocupada³. Esa reducción generalizada de la actividad agraria también la han experimentado las áreas rurales, en las que el proceso de mecanización de sus actividades no se asoció a una renovación ni a una innovación del sector. De hecho, en las pequeñas localidades el impacto que produce la desagrarización, no es sólo un efecto de la mera reducción de la ocupación agraria en favor de otros sectores productivos, sino que también viene derivado por la transformación y modernización de la propia naturaleza de la actividad agraria cuyas cadenas de valor demandan la participación multisectorial. El excedente de mano de obra encontró, como hemos analizado, en un principio un acoplamiento perfecto en el proceso de industrialización español.

La reducción de la ocupación agraria viene determinada ante todo por el abandono y transformación de las pequeñas explotaciones de carácter familiar en unidades productivas de mayor tamaño insertas en un entramado empresarial que demanda mano de obra asalariada y la externalización de actividades hacia empresas de servicios agrarios. Además de los pueblos también las familias rurales se han desagrarizado y diversificado sus fuentes de subsistencia.

Estos cambios incluyen también la extracción de mano de obra agraria, cuyo ámbito espacial trasciende el de las propias localidades rurales. Durante todo el siglo XXI se observa una contratación creciente de contingentes de población extranjera. **Las cifras de asalariados agrarios de origen extranjero más recientes señalan valores superiores al 30% del conjunto sectorial⁴.** En cierta medida, a partir de estas cifras podemos señalar que las producciones agrarias han permanecido como actividad, pero con un peso económico muy escaso, unido a producciones básicas sin determinar cadena de valor y en ocasiones asociada a otras actividades complementarias. Este comportamiento a su vez ha tenido otra consecuencia muy significativa, y es la desaparición de actividades económicas

³ La ocupación agraria supuso el 3,5% del total de ocupados durante el tercer trimestre de 2022. (EPA, INE).

⁴ El 30,6% en el tercer trimestre de 2022. EPA-INE.

tradicionales que en el momento actual se han revitalizado, caso del pastoreo o de la utilización y transformación de la resina, que con frecuencia no encuentran mano de obra local. Sin olvidar el denominado «saber hacer local» determinante de identidades territoriales.

En los núcleos rurales el proceso de desagrarización ha supuesto un cambio en las fuentes de ocupación, que se han diversificado, pero también han afectado en el ámbito de los mercados de trabajo que se han deslocalizado mediante el crecimiento del *commuting*, o movilidad diaria pendular desde núcleos rurales hacia centros de mayor tamaño demográfico.

La despoblación, el envejecimiento y la transformación residencial modifican a su vez las propias economías locales y emergen otras demandas de actividades. Entre ellas destaca la creciente demanda de servicios de atención y cuidados y de trabajadores en servicios de atención personal y otros especializados en el ámbito de las economías de cuidados, por lo general muy deficientemente atendidas.

La transformación de las actividades productivas ha borrado la huella agraria en algunos de los núcleos, pero la nueva estructura ocupacional se ha configurado a través de mercados de trabajo muy segmentados por sexo. Para los hombres las ramas de construcción e industria son tan importantes como la ocupación agraria. Para las mujeres la multiplicidad ocupacional es aún mayor. El comercio, la hostelería y la restauración destacan en la ocupación femenina, pero también son reseñables el grupo de profesionales, el de quienes trabajan en la administración pública, así como en sanidad y en el ámbito de servicios y cuidados personales.

Ahora bien, hay que interpretar que esta gran diversidad de ocupaciones rurales no es una transposición o reflejo de sus propias actividades, sino del amplio espectro espacial en el que se encuadran las actividades que desarrollan quienes residen en dichas áreas pero que no necesariamente las realizan en la propia localidad. Las oportunidades que ofrece la movilidad han ampliado los mercados laborales locales hasta el ámbito regional e incluso de mayor radio. Más de la mitad de los ocupados se desplazan diariamente fuera de sus localidades.

Tabla 4. Ocupaciones por sectores de actividad de los residentes en municipios menores de 5.000 habitantes. España 2022.

| | Mujeres | Hombres |
|--|---------|---------|
| Agricultura | 9,9% | 17,8% |
| Minería | 0,2% | 0,8% |
| Alimentación | 6,9% | 6,6% |
| Textil | 1,5% | 0,7% |
| Industria | 7,9% | 18,0% |
| Energía | 0,1% | 0,4% |
| Agua y Residuos | 0,4% | 0,8% |
| Construcción | 2,5% | 13,6% |
| Comercio al por mayor | 5,7% | 7,6% |
| Comercio al por menor | 11,8% | 4,9% |
| Transporte | 2,4% | 7,0% |
| Hoteles | 3,8% | 1,5% |
| Bar/Restaurante | 9,5% | 4,4% |
| Información y comunicación | 0,8% | 0,9% |
| Financieros/inmobiliarios | 1,3% | 0,7% |
| Profesionales, científicos, técnicos | 4,0% | 2,7% |
| Administrativos auxiliares | 3,6% | 2,5% |
| Administración pública, justicia y seguridad | 8,5% | 4,4% |
| Educación | 2,3% | 0,9% |
| Sanidad | 1,6% | 0,5% |
| Residencias sanitarias/cuidados | 6,9% | 0,7% |
| Artísticas, recreativas, entretenimiento | 1,6% | 1,3% |
| Asociativas | 0,6% | 0,2% |
| Reparaciones | 0,3% | 0,4% |
| Otros servicios personales | 2,9% | 0,7% |
| Dómesticos | 3,1% | 0,2% |

Fuente: Total afiliados a la Seguridad Social. CNAE2D. Camarero (2022).

El incremento de los desplazamientos diarios y el *commuting* han compensado en alguna medida el efecto que la reducción de la actividad agraria tenía sobre las oportunidades laborales de los residentes rurales. Pero, a su vez, también la movilidad abre nuevas oportunidades de atracción residencial para grupos profesionales que valoran la calidad ambiental y residencial y que pueden hacer frente a los costes del desplazamiento o trabajar de forma remota. La movilidad fomenta una fuerte diversidad laboral que no necesariamente está conectada con el territorio. Esta situación incrementa la polarización de la estructura so-

cial de los pequeños núcleos. Encontramos localidades cada vez más diversas en ocupación, pero también en composición social.

Tabla 5. Porcentaje de ocupados que se desplazan diariamente fuera del municipio de residencia. 2022.

| | |
|--------------------|-------|
| < 500 hab. | 49,6% |
| 501-2.000 hab. | 53,8% |
| 2.001-5.000 hab. | 57,0% |
| 5.001-10.000 hab. | 58,9% |
| Total <10.000 hab. | 56,4% |

Fuente: EVR-2022. Camarero y Oliva (2022).

2.2.2 *Consecuencias derivadas de la configuración de la brecha urbano-rural*

Las poblaciones que residen en las áreas rurales experimentan una secular desigualdad en estándares de vida respecto a las áreas urbanas, no sólo en el acceso a recursos y oportunidades sino también respecto de las condiciones y garantías del estado del bienestar. La despoblación finalmente ha ensanchado la brecha urbano-rural por numerosas razones.

- **El deterioro y ausencia de servicios.**

El declive demográfico desencadena una cascada de procesos muy interrelacionados que refuerzan el propio declive territorial. Por una parte, la reducción demográfica pero también, comparativamente con las áreas urbanas la menor densidad demográfica, inciden en la retirada y progresiva reducción de servicios comerciales. Los cambios en el sector de la distribución comercial junto con su tendencia a la concentración, y la de otros sectores de negocio —bancos, administrativos, propician el desinterés de los inversores por los núcleos de baja densidad en favor de grandes centros comerciales. Los operadores privados orientan la prestación según criterios de concentración demográfica.

Por otra parte, la reducción demográfica y la baja densidad residencial motivan la progresiva desinversión en servicios públicos, que son generalmente planificados y establecidos según criterios de ratio de usuarios por unidad de servicio sin tener en cuenta criterios de distancia o de dispersión poblacional como correctores necesarios el empleo de dichos criterios y en la dotación de recursos. **La progresiva carencia afecta a distintos servicios cruciales como pueden ser la formación, la salud o el transporte público.** La menor presencia y lejanía de centros educativos reduce las oportunidades formativas. Se fomenta la emigración juvenil y se generan bolsas de trabajo fuertemente descualificado. Las carencias formativas alejan a los núcleos rurales de las oportunidades de innovación y de inserción en las economías del conocimiento. La baja densidad, desinversión y descualificación conforman finalmente un escenario de baja empleabilidad, fuerte precarización del empleo local que se transmite en bajos niveles salariales, que provocan nuevos procesos de emigración. Este proceso genera paulatinamente bolsas con baja accesibilidad a los distintos recursos y servicios públicos y condiciona progresivamente el acceso de las poblaciones rurales a los sistemas públicos de bienestar.

A pesar de la denuncia que realizan los habitantes rurales sobre sus mayores dificultades de acceso al sistema sanitario, también reconocen que el funcionamiento de la sanidad rural mantiene niveles de calidad superiores al conjunto. Es sintomático que los habitantes de municipios menores de 2.000 habitantes puntúen con un 6,7 la atención primaria que prestan médicos y médicas de familia, mientras que las grandes ciudades que superan el millón de habitantes bajan dicha puntuación en medio punto (6,1). (Estudio CIS 8822, marzo 2022).

El descontento de los habitantes rurales se hace patente. Las distintas encuestas muestran la creciente preocupación por la accesibilidad a los servicios públicos y el sobrecoste que tiene la vida en las áreas de baja densidad. El informe realizado por el Banco de España (2020) señalaba que un habitante rural tiene que recorrer unos 22 km para acceder a una escuela, ambulatorio o polideportivo, una distancia 10 veces mayor que un habitante urbano. Según el Eurobarómetro 491, entre el 52% y el 59% de los habitantes de las zonas rurales remotas responden que es difícil, o no es posible, desplazarse en transporte público en su

localidad. Sin embargo, para los encuestados que viven en grandes ciudades entre el 60% y el 72% dicen que es «muy fácil» llegar en transporte público al supermercado más cercano, a la consulta del médico, a la oficina de correos local y hasta la gran ciudad más cercana.

La tabla muestra el grado importante de inaccesibilidad a servicios básicos como pueden ser las tiendas de alimentación que experimenta la población rural. También puede valorarse el crecimiento que han experimentado durante la última década. Son cifras que aumentan aún más en el caso de poblaciones de mayores que viven solos⁵.

Tabla 6. Proporción de habitantes rurales que señalan tener dificultades para acceder a distintos servicios. 2012 y 2021.

| | 2012 | | 2021 |
|--|--------------|--------------------------|--------------|
| Tiendas u otros puntos de venta de artículos de alimentación y otros de uso diario | 22,6% | Supermercado más cercano | 29,9% |
| Servicios sanitarios de atención primaria | 22,0% | Consulta de su médico/a | 26,1% |
| Servicios Postales | 19,7% | Oficina de correos local | 25,8% |

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2012 (INE) y Eurobarómetro 491, 2021. Comisión Europea. Elaboración propia.

Nota: Para 2012 el hábitat rural viene definido por el criterio de Grado de urbanización. Para 2021 se hace mediante atribución del propio entrevistado.

- **Problemas de accesibilidad y movilidad.**

A pesar de las grandes inversiones en infraestructuras que ha realizado España, sobre todo a partir de nuestro ingreso en la UE, todavía numerosos territorios carecen de una accesibilidad adecuada, tanto de transporte como de comunicaciones. En el primer caso una deficiente y en ocasiones interesada planificación de su desarrollo ha determinado concentraciones innecesarias en unos casos y deficiencias en otros. La gran mejora de la larga distancia no ha estado acompañada de conexiones medias intra e interregionales, incluso se han deteriorado. Forma parte de uno de los estran-

⁵ El 17% de los hogares de municipios menores de 1.000 habitantes son hogares unipersonales de mayores de 65 años. Encuesta Continua 2020. INE.

gulamientos derivado de la concentración de la inversión, como hemos analizado, y que no debe ignorar la planificación futura. Por otra parte, las comunicaciones, sobre todo rurales, son muy deficientes, incluso las telefónicas, y a pesar de la determinación de la configuración de una Europa digital, sin dejar a nadie atrás, para numerosos territorios rurales constituye un gran obstáculo, tanto para la conexión global de sus producciones, cuanto para desplazamientos de signo urbano-rural, sustentados sobre el teletrabajo.

Asimismo, **las poblaciones rurales han quedado progresivamente apartadas de las líneas de transporte público** a la par que han encontrado en el vehículo privado el sistema propio de transporte. La automovilidad se ha convertido en parte del estilo de vida rural. Si bien ha permitido ampliar las oportunidades laborales, educativas y de acceso a comercios y servicios, también genera profundas desigualdades. La principal tiene que ver con la polarización social que se produce entre población móvil e inmóvil. El automóvil es alternativa al transporte público, pero sólo para un grupo concreto de población. Los adolescentes no disponen de licencias de conducir mientras que las personas mayores experimentan una reducción significativa de sus capacidades sensoriales y motrices necesarias para la conducción. Pero también, comparativamente con otras movilidades es caro. La disposición de un vehículo y los costes añadidos que suponen producen exclusión a grupos de inmigrantes, de ancianos y de rentas bajas. Son grupos con movilidad muy reducida y por tanto con importantes dificultades de acceso a las oportunidades labores y condiciones de bienestar.

La tabla muestra la importancia que tienen los gastos de los hogares destinados al transporte, medidos respecto a sus ingresos totales. El diferencial entre los municipios más pequeños respecto de los mayores resulta importante. Quienes residen en municipios de menor tamaño emplean un 20 % de su renta disponible en movilidad. Esta cifra supone un 38,6 % más de esfuerzo que el que realizan quienes viven en municipios urbanos.

El sobrecoste que tiene la movilidad en las áreas rurales ejemplifica la importancia de la brecha urbano-rural y altera para los pequeños núcleos las capacidades de arraigo y de atracción poblacional.

Tabla 7. Gasto anual en transporte de los hogares por tamaño de hábitat.

| Número de habitantes | Gasto anual euros 2019 | % sobre ingresos totales |
|----------------------|------------------------|--------------------------|
| <10.001 | 4.197,2 | 18,3% |
| 10.001-20.000 | 4.117,5 | 16,3% |
| 20.001-50.000 | 3.952,8 | 16,1% |
| 50.001-100.000 | 3.990,1 | 14,8% |
| >100.000 | 3.605,2 | 13,2% |
| TOTAL | 3.882,6 | 15,1% |

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 2019 y 2020. INE. Camarero (2022).

2.3 OTRAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL PROCESO DE DESPOBLACIÓN

Las causas que hemos señalado como responsables de este proceso configurado a lo largo de 60 años han sido **responsables de la no incorporación de otros territorios mayormente asociados a ciudades intermedias y mundo rural, por lo que no se ha movilizad su potencial económico, especialmente su riqueza ambiental.**

2.3.1 *Consecuencias ambientales*

La despoblación y el proceso de desagrarización ya comentado han tenido consecuencias ambientales importantes que se están poniendo de manifiesto de forma creciente y que en algunos casos adquieren tintes alarmantes; ponen en riesgo la sostenibilidad del modelo.

En primer lugar, el abandono de cultivos en las zonas menos productivas ha favorecido la erosión y la pérdida de materia orgánica de los suelos. Hay que tener en cuenta que en España el 97 % de la superficie es erosionable, estando el 20 % bajo riesgo de erosión grave, y que además presenta unos índices de carbono orgánico de los suelos cultivables más bajos de la Unión Europea (Bardají et al. 2022).

La falta de rentabilidad y de mano de obra también ha ocasionado el declive de la ganadería extensiva y de los sistemas silvopastorales, reduciendo la provisión de los servicios ecosistémicos asociados a

estos aprovechamientos (Rubio Sánchez y Roig Gómez, 2017). La reducción o desaparición de prácticas sostenibles como el pastoreo, ocasiona una pérdida de hábitats asociados además de la extensión o invasión de arbustos en los bosques. De esta forma, el mantenimiento de los pastos, su aportación a la actividad biológica de los suelos, la conservación de paisajes o su contribución a la gestión de los montes y su importancia en la prevención de incendios, se están viendo seriamente comprometidas, por la despoblación y el declive del mundo rural.

Una referencia especial merece el abandono de la gestión de los bosques, esencialmente en aquellos de propiedad privada o societarios con repercusiones importantes en su capacidad de fijación de carbono y por tanto con efectos significativos sobre el cambio climático, y sobre la adaptación ante este cambio climático, lo que resulta especialmente grave en una situación de aumento del riesgo de grandes incendios. Sin olvidar el proceso de matorralización, propio de un clima mediterráneo aun con matices diferentes, que está teniendo importantes consecuencias.

Por otra parte, el abandono de sistemas extensivos agrícolas y ganaderos se ha acompañado de una intensificación en las zonas más productivas, y en sistemas intensivos de producción ganadera, menos demandantes de mano de obra, pero basados en un uso intensivo de factores de producción externos (fertilizantes, energía, agua o piensos importados). Las externalidades ambientales negativas de este modelo son conocidas: pérdida de materia orgánica de los suelos, aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación atmosférica y de las aguas superficiales y subterráneas por compuestos nitrogenados, sobreexplotación de acuíferos o pérdida de biodiversidad. Las consecuencias de la degradación de los ecosistemas se han convertido en uno de los problemas más importantes en la Unión Europea. El uso intensivo de medios de producción químicos, como los fitosanitarios, o el abandono de elementos del paisaje, como los setos o los márgenes de terreno, han provocado la desaparición de sitios de anidación y de fuentes de alimentos, deteriorando los ecosistemas y provocando el descenso de las poblaciones de aves y polinizadores con consecuencias negativas sobre la seguridad alimentaria, la nutrición y el cambio climático.

2.3.2 *Consecuencias sociales y de gobernanza*

La escasa capacidad local para abordar una parte de estos problemas radica en sus débiles competencias y fn anciación, como resultado de la falta de un reconocimiento político o del papel subsidiario con el que se han considerado las instituciones políticas locales —no solo administración municipal sino también las juntas locales, concejos y en general entidades menores. A su vez su escaso capital humano introduce comportamientos que influyen en su gobernanza, tales como la participación, en la configuración de relaciones intermunicipales, a la hora de impulsar proyectos comunes, en enquistamientos ideológicos, en liderazgos con frecuencia débiles o en la persistencia de cierto conformismo, en la actualidad cambiante. Todo ello ha dificultado y dificulta tanto la consideración de su situación, cuanto su resolución. La única configuración de unos Sistemas Locales Territoriales ha estado relacionada con la actuación de los Grupos de Acción Local (GAL), asociados al programa LEADER, y al despertar de algunas localidades tanto rurales como de pequeñas ciudades.

Los pequeños municipios carecen de capacidad para impulsar y gestionar proyectos, para determinar redes eficaces y por ello acceder a fondos que podían resolver parte de sus problemas y que con frecuencia se pierden. Se configura un círculo cerrado, la no implicación de la población local, esencial para abordar cambios, está determinada por unas carencias estructurales serias, que también persisten por la menor implicación de la población local.

Por todo ello la despoblación es algo más que un problema demográfico, de por sí trascendental dadas sus imbricaciones económicas, socioculturales y territoriales, pero también el abandono y marginación de numerosos territorios de la España interior, por las causas analizadas y persistentes en el tiempo, ha tenido otras consecuencias. **La brecha rural-urbana-metropolitana es evidente en infraestructuras, en servicios a la población y por ello en una pérdida de competitividad territorial**, estrangulamientos importantes para la transformación económica y los posibles cambios de tendencia.

La desagrarización progresiva, fel ejemplo de una actividad económica en decadencia ha determinado graves consecuencias ambien-

tales, y una pérdida de recursos trascendentales. Si añadimos las **consecuencias sociales, de gobernanza y territoriales, podemos definir la despoblación como una crisis de territorio, con graves problemas estructurales, presidida por un denominador común: la gran desigualdad**. Refuerza el fundamento de un reconocimiento político vinculado a un pacto y a un compromiso de Estado.

3. Razones que determinan un cambio de modelo productivo y de modelo territorial: nuevas oportunidades de los territorios marginados

La actual situación de los territorios despoblados y desfavorecidos deriva de unos procesos que en nuestro país se han mantenido a lo largo de 60 años tal y como hemos explicado. Cabe preguntar por qué recientemente cobra interés, se analizan sus nuevos y necesarios cambios de tendencia y forma parte de la agenda política multinivel, con reflexiones, recomendaciones y actuaciones tanto de la ONU, como de la UE y del Estado español. ¿A qué obedece este cambio?

3.1 LA CONCIENCIA DE UNA CRISIS CLIMÁTICA CON REPERCUSIONES PLANETARIAS

El mayor logro de los denominados objetivos del milenio se logró en la Conferencia de París de 2015, transcurridos 43 años de la Primera Cumbre de la Tierra de Estocolmo, cuando se asume una verdadera conciencia de los efectos planetarios del modo de producción dominante, en los países desarrollados y en vías de desarrollo. **La contaminación** con efectos ya constatados en el cambio climático y en la salud y la **no sostenibilidad del uso de recursos no renovables**, presidieron sus debates. Sus resultados más notables se recogieron en la Agenda 2030, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en la Agenda Urbana. **Incorporan la trascendencia de la sostenibilidad ambiental asociada a un nuevo modo de producción**, en el que su crecimiento se «base en políticas de

sostenibilidad y en la expansión de la base de recursos naturales» (Informe Brundtland, 1987).

Un proceso que parecía asumido a nivel planetario ha quedado interrumpido tanto por razones de liderazgo político (posición de Estados Unidos, con el gobierno de Donald Trump), **cuanto por los efectos de la pandemia y los derivados de la guerra en Ucrania**. Lo cual demuestra la gran vulnerabilidad de cualquier acción colectiva internacional. Pero a pesar de ello y con los ajustes necesarios, la integración Desarrollo y Naturaleza está bastante asumida, y la incorporación por primera vez, de la contaminación y el consumo de materias primas, en la evaluación del Índice de Desarrollo Humano por la ONU, anuncia que las variables e indicadores tradicionales para evaluar un Desarrollo, deben ser revisadas, tal y como en parte ya hemos justificado. Europa, con todo lo que nos afecta, refleja esa dualidad en su posición ante la Agenda 2030 y la Agenda Urbana y por ello en sus presupuestos post 2020, que configurarán «la Europa Verde» y en la aplicación del Fondo Next Generation EU. España en síntesis y recogiendo todos los compromisos de la ONU y de la UE adaptados a los efectos de la pandemia y la guerra, los refleja en «España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» (Presidencia del Gobierno, 2020).

La transición ecológica mayormente integrada constituye el reflejo de una nueva situación que determina **un cambio radical del modo de producción de crecimiento intensivo a corto plazo**, sin evaluar sus costes, tal y como hemos explicado, a otro vinculado al **desarrollo sostenible**. Los países desarrollados, y especialmente España, necesariamente deben abordar ese cambio. La incorporación de nuevos recursos, sus objetivos y sus efectos se vinculan a un cambio de paradigma productivo que exige nuevas políticas públicas, capaces de asociarlo a un nuevo modelo territorial y por ello a la incorporación también de nuevos territorios.

3.2 CAMBIOS DERIVADOS DEL MODELO TERRITORIAL METROPOLITANO: DE PILAR DE LA ECONOMÍA A SUS EXTERNALIDADES NEGATIVAS

Recientemente también se están produciendo importantes cambios a escala mundo con respecto al modelo territorial de concentración, en

el que la ciudad y esencialmente la gran ciudad se alzan como los pilares de la economía. Autores como Glaser y Leunig, la posición del VII Informe de la Comisión de la UE o en ocasiones ESPON, así lo han considerado. Sin embargo y frente a ello, se significan posiciones que apuestan por un modelo policéntrico, con un mayor protagonismo de ciudades intermedias y mundo rural integrados y no en oposición, como en el momento actual. Es el caso de la propia Unión Europea en su Estrategia Territorial Europea (1999), Agenda Territorial (2020), Consejo de Europa o Comité de Regiones Europeo (2015) y actualmente ESPON, caso del Seminario de Cuenca (2023) y por supuesto autores significados que destacan la crisis del actual modelo territorial sobre todo en España. Es cierto que buena parte de esta consideración ha formado parte de un marco teórico muy bien contextualizado, pero estamos ante el momento de pasar a la acción e impulsar el cambio.

Posiciones críticas con el progresivo crecimiento de la metropolización se sustentan en las externalidades negativas ya constatadas en este modelo, que implican costes asociados importantes y no solo eficiencia económica. **La contaminación** es uno de ellos fielmente reflejada en las imágenes del satélite Sentinel, pre y post pandemia, procesadas por el Instituto Meteorológico de Holanda. Madrid y Barcelona se suman a los valores de las metrópolis europeas, configurados más por la gran movilidad diaria intra sistema, que en ocasiones excede los propios límites metropolitanos, por la mejora de la accesibilidad en tiempo (McCann, Dijkstra y Garcilazo, 2008).

Sus efectos sobre la salud, tanto derivados de su contaminación, de la congestión diaria en la movilidad, de la soledad en un territorio muy poblado; las grandes **desigualdades sociales** constatadas (Informes para Madrid de CCOO y Cáritas, significando la pobreza infantil); **la saturación de los servicios y sus deficiencias**, especialmente en salud: **los riesgos derivados de una excesiva concentración económica** o el crecimiento de la **carestía de vida, sobre todo en vivienda**, son fieles reflejos de un cambio trascendental: de lugares de eficiencia a la crisis actual.

La transición ecológica debe ir asociada a un cambio de modelo territorial policéntrico, en el que los sistemas metropolitanos asuman en mayor medida una reestructuración interna, también se de-

ben considerar como territorios-problema, más que una expansión progresiva. Por supuesto pueden y deben ejercer un papel de mayor cohesión local, hoy poco reflejada y que propicien la descentralización de actividades; junto a ellos **las ciudades intermedias y territorios rurales deben ser protagonistas en la nueva cohesión socioterritorial**. Una nueva frontera rural-urbana resulta imprescindible para la construcción de un modelo territorial más sostenible, equilibrado y equitativo (Molina, 2021; Beguinot, 2008, Molina, Hernando y Pérez, en prensa).

3.3 NUEVA PERCEPCIÓN DE LA RURALIDAD Y DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

La idea persistente de territorios de escasa trascendencia en el sistema productivo empieza a cambiar por el conocimiento de nuevas realidades.

3.3.1 *Algunas explicaciones económicas*

En la Unión Europea, en el año 2013, dos tercios del crecimiento del PIB se concentró en ciudades intermedias y territorios rurales (Dijkstra, Garcilazo y McCann, 2013). Es cierto que no todos los países parten de una misma realidad territorial, siendo Alemania un ejemplo de policentrismo arraigado, frente a la marginación española. **No olvidemos que empresas multinacionales han tenido su origen y primeros desarrollos en los lugares citados**, como es el caso de Inditex y de Ikea. Además, en el momento actual, es en dichos lugares donde están destacando PYMES y dentro de ellas la empresa familiar con producciones estratégicas de arraigo local, pero de gran proyección global. Son los denominados **«Campeones ocultos», que por su visión innovadora y por un buen conocimiento de la evolución de la demanda, han sabido vencer los estrangulamientos en ocasiones existentes**, demostrando que se pueden asumir cambios trascendentales (Simon, 2010).

El papel crucial que el sector primario juega en la alimentación es digno de destacar. A pesar de sus problemas, durante la pandemia, ha

demostrado también su eficiencia. No hemos carecido de productos, aunque algunos estén asociados a la importación, pero también transformaciones e innovaciones actuales son reflejo de que otro mundo rural es posible.

3.3.2 *El valor rural y de ciudades intermedias ante las nuevas demandas*

Ya se considera en mayor medida que el sector primario en su conjunto ha sido y es un gran motor del desarrollo industrial y de servicios. En el informe preparatorio de la reforma de la PAC consta que existen en la UE unas 4.500 industrias de equipamiento que generan más de 25 billones de euros y si consideramos las industrias derivadas de su producción, suman más de 20 millones de empleos y los outputs de transporte y comercio 125.000 empleos indirectos. Sucede que no se localizan en los territorios marginados, vinculados, como hemos señalado a producciones básicas, sino en los territorios urbanos más dinámicos.

Las nuevas demandas en alimentación, ocio y descanso determinan también nuevas percepciones, que han roto con las calificaciones tradicionales, asociadas sobre todo a lo rural, pero las ciudades intermedias no quedan fuera, de paleta, cateto o pobre y retrasado. En el primer caso por la configuración de un **mercado que reclama productos de calidad, diferentes y seguros sobre todo en sociedades de poder adquisitivo,** jugando un importante papel aquellas ligadas a una trazabilidad ecológica, a producciones de proximidad, a la puesta en valor de recursos naturales o semicultivados, caso de los micológicos o truferos o los tradicionales más artesanales que han dado el salto a producciones empresariales. La denominación de origen genera identidades territoriales que bien gestionadas determinan un valor añadido.

En relación con los cambios en el ocio y descanso de ciertas sociedades, la Naturaleza en su conjunto adquiere un gran valor. Destacamos como singularidad el proyecto impulsado por Japón de «piérdete en un bosque» (Shinrin Yoku), sin olvidar la gran trascendencia del paisaje. A su vez, otros importantes recursos patrimoniales, histórico-artísticos, a los que se suma una gastronomía singular que aúna el «saber

hacer local» con innovaciones específicas, impulsan un turismo «cultural» en crecimiento. A este respecto, debemos significar que recursos patrimoniales singulares, han tenido una gran influencia en la configuración y vertebración de identidades territoriales, con impactos en transformaciones económicas unidas a un verdadero desarrollo sostenible. Los cambios experimentados por sociedades abiertas, en cuanto a calidad y estilos de vida, también convergen con los efectos que determina la baja densidad de población.

Los territorios rurales, diversos y complejos, con sus problemas y con sus potencialidades, cumplen también una función socioeconómica trascendental, incluso aquellos cuyo futuro de cambio se cuestione, pero incluso los que por «muerte biológica» estén condenados a su desaparición, el papel que han ejercido como «Custodios, supervisores y vigilantes de un territorio» no puede desaparecer.

Recursos naturales localizados en territorios rurales y ciudades intermedias jugarán un papel en el proceso de descarbonización y de modificación de la dependencia energética, a través de las energías renovables, (Documento de la Comisión de junio de 2021, referente a la «Visión a Largo Plazo de las Zonas Rurales»). Sin embargo, si no se vincula a un proceso de «Ordenación del Territorio,» **se puede convertir en un estrangulamiento, frente al impulso de otras actividades.** Si entran en conflicto usos del suelo energéticos, con la actividad agraria, ganadera, forestal o incluso turística asociada a la Naturaleza, a partir de los parques eólicos y huertos solares, estaremos añadiendo nuevas externalidades negativas en territorios ya demasiado perjudicados por el modo de producción tradicional. Llama la atención que El Plan Nacional de Energía y Clima y su Estrategia Asociada, ya considere la posibilidad de que se configuren «territorios ganadores y perdedores». (Farinós y Olcina, 2022).

La calidad de vida asociada a los principios de territorios de «Vida Lenta»; las estrechas relaciones ciudadanas y las identidades territoriales creadas, e incluso su proximidad con los gestores locales, constituye un importante añadido. El impulso cultural, la estética urbana y su relación con las necesidades de movilidad humana, la participación en las Instituciones públicas y su mejor posición para asumir y desarrollar los Ob-

jetivos de desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana, **hacen de las ciudades intermedias un territorio de localización de las nuevas actividades.**

No hay que olvidar que los últimos acontecimientos vividos a escala planetaria están introduciendo nuevos criterios de localización de actividades. Se perciben cambios en la globalización tanto productivos como territoriales y algunos dirigentes políticos significan **un nueva «globalización»**, tanto en sus territorios, como en otros de proximidad física o cultural. Otros incentivos están empezando a dominar y no solo el abaratamiento de costes, sobre todo en mano de obra. Ciudades intermedias asociadas a mundo rural, pueden jugar un papel significativo.

Las nuevas percepciones territoriales están determinando potencialidades futuras, a partir de sus recursos y sus efectos, para su incorporación en el nuevo sistema productivo y en la descentralización de nuevas actividades. **Las ciudades intermedias y territorios rurales son «territorios-problema»**, como consecuencia de las causas y efectos determinados por un modo de producción asociado a un modelo territorial ya explicados, pero también se alzan como **«territorios-recurso»**. Si se corrigen sus estrangulamientos, por la acción comprometida de las políticas públicas, constituirán territorios eficientes desde el punto de vista económico, igual que en su momento fueron los Sistemas Metropolitanos, para configurar Sistemas Territoriales Locales. Pero también lo serán desde el punto de vista socioterritorial, para afrontar a medio y largo plazo la cohesión deseada. La transición ecológica, si no incorpora al cambio productivo el del actual modelo territorial, será incompleto.

4. Argumentos que explican la necesidad de unas políticas públicas, orientadas a una verdadera cohesión socioterritorial

Son numerosas las razones que determinan el compromiso de unas políticas públicas a ser posible multinivel e integradas, con acciones a corto, medio y largo plazo, a efectos de corregir de forma progresiva desequilibrios socioterritoriales.

4.1 POR SU RESPONSABILIDAD EN LA CONFIGURACIÓN DE DESEQUILIBRIOS Y DESIGUALDADES

La primera y de mayor peso, se explica porque las causas que han configurado el largo proceso de despoblación no las ha determinado solo el mercado, sino en buena parte las políticas públicas. El mantenimiento de un crecimiento económico cortoplacista, junto al impulso progresivo de la metropolización, es fruto de la orientación y aplicación de sus inversiones, esencialmente en infraestructuras, en servicios y en la determinación de una estructura de la producción muy vulnerable. A lo largo de 60 años han sido responsables ideologías diferentes tanto en la UE, como en el Estado español y en las CC. AA. Todas ellas han tenido un denominador común: su escaso interés por la dimensión territorial de los procesos económicos y cuando ha existido o bien se sustentaba en unos criterios de elegibilidad muy poco eficientes, caso de la renta, o sobre unidades territoriales poco adecuadas, han ignorado lo local.

Por la obligación de Visibilizar y reconocer una realidad socioterritorial compleja, que durante largo tiempo había quedado enmascarada e incluso se valoraba como necesaria y justificada. A estos efectos, el reconocimiento de una desigualdad de derechos sociales disfrutados en unos lugares e ignorados en otros es esencial y determina la necesidad de escuchar a la sociedad local, largo tiempo ignorada, para poder determinar políticas eficientes y justas.

Para dotar a los territorios despoblados de una competitividad territorial perdida. Si buena parte de los problemas quedan asociados, tal y como hemos significado, a la configuración de una gran brecha económica y socioterritorial, por la inexistencia de inversiones públicas, la corrección de sus estrangulamientos las requerirá, ya que la dinámica del mercado no los va a corregir. Formarían parte del reconocimiento del Estado del Bienestar, pero con expresión socioterritorial equilibrada y justa.

Para integrar recursos locales en el nuevo sistema productivo. El nuevo paradigma derivado de la transición ecológica incorpora nuevos recursos y nuevos territorios, ignorados en el anterior y por ello desaprovechando sus efectos sobre el crecimiento económico.

Para evitar los conflictos de usos del suelo que propicia la transición ecológica. Especialmente aquellos derivados del uso agrario, forestal y energético.

4.2 POR RAZONES SOCIALES

Para paliar los efectos sociales del tradicional abandono. Durante un tiempo la sociedad local, unida a territorios despoblados y desfavorecidos se conformó con su situación e incluso la aceptó. En unos casos por su resignación, muchas voces transmitían que no había arreglo; en otros, por clientelismo político que a veces derivaba de un sistema caciquil. Sin embargo, recientemente el descontento se ha generalizado, la sociedad se revela, se organiza y da el salto al partido político para acelerar el cambio. La teoría de Rodríguez-Pose para los Estados europeos y la relación que establece entre malestar y crecimiento de los «populismos», con muchos matices, se puede aplicar en su dimensión local a partir de la creación de las plataformas ciudadanas y su progresiva configuración en partidos políticos.

En la gran manifestación celebrada en Madrid en el año 2003, tan sólo dos organizaciones sociales fueron reivindicativas y responsables de su organización: «Teruel Existe» y «Soria Ya». Ambas se han convertido en Partidos políticos, con repercusiones trascendentales en anteriores elecciones estatales y de comunidades autónomas, pero con resultados nada favorables en las últimas del pasado 23 de julio.

Las más de 160 asociaciones constituidas a raíz de la manifestación de 2019, también en Madrid, integradas en la denominada, aunque de forma incorrecta «España vaciada» (incorrecta, porque no se puede obviar que viven personas que sufren sus carencias y otras, venciendo obstáculos, demuestran que otra ruralidad es posible) si bien han tenido un comportamiento muy heterogéneo en la presentación de candidaturas en las últimas elecciones estatales, sus resultados no han sido demasiado significativos. Su peso político no ha tenido el mismo calado que tuvo su inicial plataforma social. Numerosas incógnitas, sobre todo de definición ideológica, han podido ser responsables.

Al mismo tiempo el descontento es aprovechado por nuevos partidos ultraconservadores de carácter más populista. Son los que ofrecen soluciones simples para problemas complejos, que pueden convencer hoy, pero sin solución alguna. Con líderes que se pronuncian sobre problemas que desconocen, pero que buscan conflictos. En cualquier caso, la tradicional división derecha e izquierda ha sido en parte reemplazada por una de centro-periferia, entendiendo la periferia en su sentido amplio de marginación (Rodríguez-Pose, 2018). El mundo rural debe tener una mayor consideración y presencia en los compromisos políticos electorales y en las acciones del partido del gobierno.

Las políticas públicas deben identificar muy bien los desafíos a los que nos enfrentamos uniendo la transición ecológica a un nuevo modelo territorial asociado a una equidad social. El incremento de los efectos sociales sobre la configuración de los diferentes gobiernos multinivel puede ser grande, si se mantienen al margen de sus problemas. Su responsabilidad para reconocer y corregir la gran desigualdad socioeconómica, que se traduce en una muy deficiente equidad ciudadana, en una menor calidad democrática y en una escasa cohesión territorial, es grande.

5 Cambios políticos significados con posibles efectos socioterritoriales

Los dos principios que dan esperanza a un cambio productivo y de modelo territorial, con sus posibles repercusiones de tendencia demográfica, es decir, la Transición Ecológica y la Cohesión Socioterritorial, han tenido un reflejo importante en las diferentes Instituciones multinivel y en la definición de sus objetivos políticos.

5.1 EL COMPROMISO DE NACIONES UNIDAS Y DE LA UNIÓN EUROPEA

En Naciones Unidas, la aprobación de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la Configuración de la Agenda Urbana, constituyeron un hito trascendental y su mayor expresión fue en parte mate-

realizada en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la nueva configuración de nuevas variables e indicadores en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Todo ello se proyectó en la configuración de los presupuestos de numerosos territorios, siendo la Unión Europea el que mejor los ha asumido y por ello sus países miembros.

La Unión Europea, por la toma de conciencia sobre sus problemas demográficos derivados del envejecimiento general de su población, aprobó en noviembre de 2017 el «Informe sobre el despliegue de instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones, para afrontar el cambio demográfico». Incluye tanto los derivados de la transición demográfica, como los asociados a una emigración interna responsables de la despoblación. Un primer reconocimiento de la escasa consistencia de la renta como criterio elegible para la aplicación de fondos sobre territorios NUTS II o Estados, determinó la aprobación de la reforma de dos artículos del FEDER cuyas repercusiones se han plasmado en las «Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional». Asimismo, su preocupación y reconocimiento de los problemas rurales han quedado plasmados en la comunicación de la Comisión «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, más conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040»; en el denominado Pacto Rural, «Garantizar la consonancia y la complementariedad entre las políticas internacionales, nacionales y locales que afectan al desarrollo rural maximizará los efectos positivos de nuestros esfuerzos colectivos», en el «Rural proofing», o en la actual Reforma de la PAC. Su compromiso con un nuevo proceso productivo en el que los territorios rurales tengan un importante protagonismo, nos conduce a profundizar en su evolución.

5.2 CUANDO Y POR QUÉ SURGE LA PREOCUPACIÓN POR EL FUTURO DEL MUNDO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA. PRINCIPALES HITOS

El proceso de decadencia económica y social del mundo rural de la Unión Europea, acelerado por la reforma de la PAC de mediados de los 80, que restringía las compras de intervención, congelaba los precios de intervención y establecía toda una serie de mecanismos (cuotas, cantida-

des máximas garantizadas y otros) para controlar el gasto agrícola, agudizó las disparidades territoriales en el seno de la Unión Europea en una etapa, finales de los años 80, en la que el objetivo de la cohesión económica y social se había convertido ya en un objetivo estratégico de la Europa comunitaria. Todo ello dio origen a la preocupación de la Comisión Europea por el futuro del mundo rural, y fiel reflejo de esta preocupación fue la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Futuro del Mundo Rural de agosto de 1988, documento que supuso la incorporación del objetivo de desarrollo rural en las políticas comunitarias y tuvo una decisiva influencia en el nacimiento y definición de la estrategia comunitaria de desarrollo rural.

5.2.1 *La estrategia europea de desarrollo rural de los años 90*

La estrategia de desarrollo rural definida por la Comisión en su Comunicación sobre el Futuro del Mundo Rural, y que se aplicó desde finales de los años 80 y durante la década de los 90, se basó en tres principios básicos: **Cohesión económica y social** en una Comunidad Europea ampliada y con crecientes disparidades regionales; **Ajuste de la agricultura** a la realidad de los mercados, con las consecuencias que se derivan para el sector agrario y la economía rural; **Protección del medio ambiente** y conservación de patrimonio natural de la Comunidad Europea.

Sin embargo, estos principios básicos no pueden aplicarse del mismo modo según los problemas presentes en cada zona rural, y por ello la Comunicación de la Comisión sobre el Futuro del Mundo rural llevó a cabo un diagnóstico sobre los problemas de las zonas rurales de la Comunidad Europea, identificando tres tipos de zonas rurales y tres tipos de estrategias:

Zonas rurales con problemas de modernidad y estrategia de protección.

Zonas rurales con problemas de decadencia y estrategia de diversificación.

Zonas rurales con problemas de marginalidad y estrategia de preservación.

Estas estrategias se instrumentaron a través de un conjunto de políticas comunitarias distinto en cada caso. Así, en su Comunicación sobre el Futuro del Mundo Rural de 1988, la Comisión propuso que el conjunto de posibilidades de intervención de las políticas públicas en favor del mundo rural no se limitara a las políticas estructurales comunitarias, sino que también otras políticas, y especialmente la política agrícola comunitaria (PAC), debían contribuir a la estrategia comunitaria de desarrollo rural. Sin embargo, la propia Comisión reconoció en su Comunicación que las políticas estructurales serían el instrumento esencial, sobre todo en las zonas rurales enfrentadas a problemas de decadencia (estrategia de diversificación) y a problemas de marginalidad (estrategia de preservación).

Por tanto, aunque la política agraria fue considerada también como un instrumento de la estrategia comunitaria de desarrollo rural, la Comisión Europea dejó muy claro en su Comunicación de 1988 que las principales políticas para promover el desarrollo rural, sobre todo en las zonas rurales desfavorecidas, eran las políticas estructurales no sectoriales

5.2.2 *El déficit de innovación y la iniciativa comunitaria LEADER*

A pesar de la importancia que la entonces CEE concedió al objetivo de desarrollo rural, el tipo de medidas incluidas en los programas operativos del objetivo 1 (desarrollo regional) y del objetivo 5b (desarrollo rural) no significaron, por regla general, la puesta en marcha de actuaciones innovadoras, sino más bien la continuación de planes de inversión y actuaciones que ya venían aplicándose en los distintos países miembros, aunque ahora cofinanciados por Bruselas en lugar de ser financiados íntegramente por aquellos.

La constatación por parte de la Comisión Europea de la ausencia de actuaciones innovadoras en las medidas integradas en los programas operativos de desarrollo regional y desarrollo rural elaborados por los Estados miembros, y la importancia que aquella concedía al problema del mundo rural, llevaron a la Comisión a aprobar en 1991 una iniciativa comunitaria para el desarrollo rural desde una perspectiva de innovación y acción local (iniciativa comunitaria LEADER).

Esta insistencia en el planteamiento local y endógeno se deriva del análisis realizado por la Comisión, según el cual las inversiones procedentes de fuera de las zonas rurales para la implantación de nuevas actividades y empresas serían en el futuro cada vez menores y más selectivas, de forma que la diversificación de las economías rurales debería basarse en la revalorización del propio potencial de desarrollo (desarrollo endógeno).

La iniciativa LEADER, iniciada en 1991, renovada en 1995 y reforzada por la Agenda 2000 (LEADER + para el período 2000-2006), y continuada desde entonces bajo distintas fórmulas ha supuesto un modelo de desarrollo rural basado en la capacidad de acción de la iniciativa local y en los recursos endógenos.

5.2.3 *La nueva política rural de la Unión Europea (Agenda 2000)*

La cohesión económica y social se ha convertido en uno de los grandes principios de la construcción europea. La incorporación de este principio al Tratado de la Unión ha sido la respuesta del Consejo al problema de la creciente disparidad entre regiones desarrolladas y atrasadas en el seno de la UE. Según el Tratado de la Unión, todas las políticas comunes deben tener en cuenta la consecución del objetivo de la cohesión económica y social, y por tanto la PAC no puede estar ajena a dicho objetivo. El instrumento diseñado por la Comisión para que la PAC contribuya al objetivo de la cohesión económica y social de la UE es el nuevo Reglamento de ayudas al desarrollo rural. Hasta 1999 el objetivo del desarrollo rural no figuraba explícitamente como objetivo de la PAC, pero a partir del año 2000 no solo se introduce como objetivo de la PAC, sino que se convierte en su segundo pilar junto al primer pilar de ayudas directas e intervenciones de mercado, que sigue disponiendo de la mayor parte del presupuesto de la PAC.

En opinión de muchos expertos, por importante que llegue a ser este segundo pilar de la PAC, nunca podrá constituir una auténtica política de desarrollo rural, que debe concebirse con un enfoque mucho más amplio. Así, la creación de infraestructuras, el establecimiento de nuevos

equipamientos, la mejora de la calidad de vida, el desarrollo de un sistema de I+D u otras medidas necesarias para garantizar el futuro del mundo rural, no forman parte del segundo pilar de la PAC sino de otras políticas de la UE, y especialmente de las políticas estructurales. De hecho, no pocos expertos consideran que pasar de una estrategia de desarrollo rural basada en los fondos estructurales de la UE a una basada en la PAC (segundo pilar) ha sido un claro retroceso.

5.2.4 *Principales problemas de la nueva política rural de la UE*

Los principales problemas de la nueva política rural de la UE que se consagró en la Agenda 2000 son cuatro. El primero es político, el segundo conceptual, el tercero financiero y el cuarto operativo.

En cuanto al primero, hay que señalar que las modificaciones propuestas en la Agenda 2000 supusieron un debilitamiento del objetivo político de desarrollo rural. En efecto, la eliminación del objetivo político del desarrollo rural (objetivo 5b) como uno de los objetivos de los Fondos Estructurales supone un paso atrás en cuanto a la consideración de dicho objetivo como un objetivo independiente y con entidad propia dentro de la política estructural comunitaria.

El segundo problema es que el segundo pilar de la PAC (ayudas al desarrollo rural) no es propiamente una política de desarrollo rural ya que los receptores son agricultores, no habitantes rurales, y las ayudas son predominantemente agraristas (modernización agraria y alimentaria, diversificación económica y medio ambiente).

El tercer problema es la escasa financiación disponible para el segundo pilar de la PAC (Reglamento de ayudas al desarrollo rural) lo que limita extraordinariamente la ambición de este segundo pilar de la PAC. El paulatino y lento aumento del pilar 2 a costa del pilar uno, dado que no es posible aprobar un aumento del presupuesto de la PAC, se ve dificultado por la resistencia de las organizaciones profesionales agrarias y por los propios Estados miembros.

El cuarto problema es la escasa coordinación entre las distintas administraciones que operan en el medio rural y tienen competencias en ma-

teria de desarrollo rural, entendido éste en su sentido más amplio. Y dentro de esta falta de coordinación cabe destacar la nula coordinación de los programas LEADER con la aplicación de la PAC, tanto del primer como del segundo pilar, lo que es un serio problema que hace perder eficacia a la iniciativa LEADER que se ha mostrado como un sistema de intervención novedoso y exitoso al menos en cuanto al dinamismo social en las zonas rurales y al fomento de la participación de los actores locales, públicos y privados.

Esta nueva política rural vinculada a la PAC (segundo pilar) iniciada con la aprobación de la Agenda 2000, ha seguido inalterada en lo esencial, aunque con algunos cambios y matices, como un ligero incremento de presupuesto para el Pilar 2 y el reforzamiento de las medidas y ayudas para la preservación del medio ambiente y el clima.

5.2.5 *La estrategia para el mundo rural en el marco del nuevo Pacto Verde*

Aunque tímidamente, la política rural de la UE muestra algún signo de cambio en esta década. Tras las elecciones europeas de mayo de 2019, la Comisión Europea fijó las prioridades políticas para el período 2019/2024, incluyendo entre ellas un Pacto Verde Europeo y una adaptación a la era digital, que enmarcan lo que debe ser el objetivo de todas las políticas que afectan a la agricultura y al mundo rural, incluyendo la Política de Cohesión y la Política Agraria Común.

Con el Pacto Verde la UE aspira a ser climáticamente neutra, abogando por una transición hacia una economía más eficiente en el uso de los recursos y competitiva que preserve al mismo tiempo el medio ambiente, y que aproveche las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales.

Con este objetivo, en junio de 2021, la Comisión lanzó la ya citada Comunicación sobre «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» que a partir de varias iniciativas trata de aprovechar las oportunidades emergentes de las transiciones verde y digital de la UE.

El diagnóstico de las zonas rurales reconoce muchas de las consecuencias de la despoblación ya significadas en este informe, caso del envejecimiento, falta de conectividad, déficit en las infraestructuras y en el acceso a los servicios públicos y privados, oferta educativa limitada, bajos niveles de renta y reducida oferta de empleo con una economía poco diversificada. Todos problemas conocidos y recurrentes. Lo novedoso de esta Comunicación es que reconoce algunas de las oportunidades para la renovación social y económica de las áreas rurales que se derivan de tres aspectos: la economía verde y la transición energética, el potencial de las infraestructuras digitales para resolver parte de las carencias de las zonas menos pobladas y la importancia de la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones.

Como instrumento para la participación y cooperación a distintos niveles y buscando sinergias entre todas las políticas que afectan al mundo rural se promueve un Pacto Rural como marco de cooperación a nivel europeo, nacional, regional y local, que busca movilizar a actores de las administraciones públicas, sociedad civil, empresas, academia e individuos con el objetivo de fortalecer la gobernanza para las áreas rurales intercambiado ideas y experiencias en la implementación de medidas concretas. La propuesta final se aprobó en junio de 2022 aunque algunos elementos de implementación y las acciones de dinamización no se harán hasta este 2023.

Los participantes en el Pacto Rural se pueden comprometer en acciones dirigidas a expandir las voces rurales fortaleciendo la participación en la toma de decisiones, a establecer redes de colaboración y aprendizaje mutuo o a fomentar la adquisición de compromisos voluntarios como la implementación de mecanismos de verificación rural o el establecimiento de mecanismos de coordinación entre departamentos por parte de las administraciones, o la implantación de servicios o el fomento del teletrabajo en las zonas rurales por las empresas. Está por ver si este Pacto Rural, basado en gran parte en el voluntarismo, contribuye a generar un nuevo clima que dinamice el mundo rural y revierta el despoblamiento.

Por otra parte, la Comunicación también propone un Plan de Acción articulado en torno a iniciativas tangibles y emblemáticas que deben contribuir a alcanzar esa visión de zonas rurales más fuertes, conectadas,

resilientes y prósperas. No implican una financiación adicional sino un esfuerzo de coordinación entre las oportunidades que brindan las distintas políticas existentes y los fondos financieros, para lograr un apoyo integrado a las áreas rurales. El Fondo Europeo de Desarrollo Agrario (FEADER), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), así como los fondos aportados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o el Banco Europeo de Inversiones deben movilizarse para impulsar un desarrollo rural sostenible e integrado.

Entre estas iniciativas emblemáticas destacan:

- *Plataforma de revitalización rural*: destinada principalmente a las zonas afectadas por la despoblación, donde se incluirá toda la información relativa a acciones y proyectos, así como las posibilidades de financiación.
- *Creación de un ecosistema de innovación para las áreas rurales*.
- *Apoyo a la juventud rural*.
- *Mejores prácticas de movilidad multimodal sostenible* que incluirá el apoyo a las iniciativas locales para mejorar la sostenibilidad del transporte y la accesibilidad a las áreas rurales.
- *Digitalización («Rural Digital Futures»)*, con un conjunto de medidas para impulsar la transformación digital de las áreas rurales aumentando su atractivo para las personas y las empresas.
- *Apoyo a los municipios rurales en la transición energética y la lucha contra el cambio climático*.
- *Emprendimiento y economía social en las áreas rurales*, apoyando la financiación de la innovación e investigación de pequeñas y medianas empresas ya asentadas en las zonas rurales, mejorando las conexiones entre empresas y prestando especial atención a las cadenas de suministro cortas.

El objetivo de este Plan de Acción es alcanzar los objetivos de la Visión en 2040, contemplándose que en 2024 se realizará un informe público sobre los resultados alcanzados y reflexiones sobre la mejora de las medidas de apoyo y las formas de avanzar.

5.3 ESPAÑA: DEL COMISIONADO A SU CONSIDERACIÓN MINISTERIAL

La política española, en los últimos años y sobre todo a partir de la Conferencia de París, de las consideraciones de Naciones Unidas y de los compromisos de la Unión Europea, empieza a visibilizar los desequilibrios territoriales especialmente en el mundo rural, la falta de cohesión social y por ello la despoblación como gran consecuencia. Primero con la configuración de un comisionado, que empezó a tomar conciencia del proceso, centrándose sobre todo en sus efectos demográficos y recientemente y por el Gobierno actual, con la creación de un Ministerio asociado a una Vicepresidencia, con una consideración de la despoblación como un proceso complejo en su génesis, con consecuencias diversas que determinan su carácter transversal y por ello con una mayor conciencia para construir progresivamente una cohesión socioterritorial a partir de estrategias integradas. Sus trabajos se han centrado en lo siguiente:

La configuración del Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico, que ha supuesto un salto cualitativo en la gobernanza interna de la Administración General del Estado, dado que ha impulsado un ejercicio de coordinación y activación de nuevas líneas de acción de cada uno de los Ministerios para invertir directamente en el ámbito rural y en los municipios de menor población. Pero también un salto cuantitativo, pues, sus 130 medidas cuentan con un compromiso presupuestario de más de 13.000 millones de euros (2021-2023), que se están poniendo al servicio de los diferentes niveles de gobierno a través de la territorialización de recursos, así como de otros actores públicos y privados mediante diversos instrumentos. No obstante, se desconoce la realización efectiva de sus objetivos y presupuestos, algo realmente imprescindible para evaluar su eficacia.

Asimismo, se han puesto en marcha algunas **líneas estratégicas con presupuesto propio de la Secretaría General de Reto Demográfico (SGRD)**, tales como:

- **La consolidación de un marco político, normativo, presupuestario y de gobernanza** adecuado, que permita profundizar en una planificación estratégica, transversal y con una mirada multidisciplinar. Desde la SGRD se ha impulsado la **incorpora-**

ción de la perspectiva rural en el diseño y valoración de las políticas públicas, caso de la recién aprobada Ley de Ley 27/2022, de 20 de diciembre, que incluye el reto demográfico entre los indicadores de evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado

- La creación desde la Secretaría General de Reto Demográfico en los Presupuestos Generales del Estado en este año 2022, del **Fondo para la Cohesión y Transformación Territorial**.
- **La apuesta por impulsar el modelo de gobernanza multinivel y multiactor (Conferencia Sectorial de Reto de Demográfico/ Foro de Cohesión Territorial)**. Todos los niveles de administración están representados y se pretende que las Comunidades Autónomas puedan mejorar y perfeccionar sus competencias en la ordenación del territorio, a efectos de fortalecer el papel de los gobiernos locales. La incorporación del conocimiento (participación de Universidades), sociedad civil y muy diferentes actores, en este trabajo conjunto, ha sido importante.
- **Convocatorias sobre proyectos transformadores/Centros de Innovación e Inteligencia Territorial**. El conocimiento de las potencialidades existentes en el territorio es trascendental, no solo para abordar cambios sino también para servir de impulso, de apoyo, de transferencia de conocimiento y de generación de redes.
- **Desarrollo de herramientas de conocimiento y medición. SISTEMA INTEGRADO DE DATOS MUNICIPALES (SIDAMUN)**.
- **Incorporación de la perspectiva de género a toda actuación de cohesión socio territorial (convenio FADEMUR)**.
- **Promoción de iniciativas que conecten a los/las jóvenes con las oportunidades de presente y futuro que ofrece el territorio**. El programa Campus Rural impulsado por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, en colaboración con el Ministerio de Universidades y la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas es un ejemplo. Esperamos en un futuro alcance una mayor proyección

A todo ello se une la política del gobierno respecto de la descentralización de nuevos procesos económicos, eligiendo en general territorios tradicionalmente marginados.

Las CC.AA, han tomado una mayor conciencia del problema de la despoblación y por ello han experimentado cambios reflejados en su gobierno, tanto normativos, como presupuestarios. Cuando eran receptores de fondos europeos no definieron una política de cohesión efectiva, tal y como hemos señalado; actualmente se ha despertado una mayor conciencia. No obstante, se detectan grandes diferencias internas y por lo general aquellas vinculadas con ideologías más liberales permanecen más ancladas en los procesos tradicionales y defendiendo actuaciones muy sesgadas y únicas hacia la fiscalidad, cuando, tal y como hemos demostrado, la solución a sus problemas es más compleja.

El papel de las políticas públicas multinivel resulta trascendental a efectos de coordinar actuaciones e inversiones, para solucionar los graves estrangulamientos, deficiencias, desigualdades y a la par impulsar potencialidades de numerosos territorios en España. Configurar una verdadera política de cohesión y no sólo de convergencia considerando el reparto de competencias, es responsabilidad de todos, si bien el Gobierno Central debería sentar las bases de una estrategia de Estado; la implicación e integración de la sociedad y en general de otras Instituciones no deben ignorarse. Sólo así el complejo proceso de despoblación derivado de los desequilibrios socioeconómicos existentes, experimentará un cambio de tendencia.

Conclusión y propuestas estratégicas

Nos enfrentamos ante una situación nada simple, difícilmente abordable, si nos quedamos en un voluntarismo, en ocasiones romántico o en otras muy elemental, pero con frecuencia sustentado en una falta de conocimiento de un proceso muy complejo, desarrollado a lo largo de 60 años de forma continuada. La despoblación de buena parte de la España interior y de algunos lugares de las islas, se debe asociar a una evolución económica que configuró una desagrarización progre-

siva a la par que se impulsaban la industria y los servicios, cuya vulnerabilidad determinó importantes oscilaciones por efectos de las crisis y salidas de las crisis, desde 1970 al momento actual. Se sustentó **en un modo de producción de crecimiento intensivo a corto plazo** medido por los valores de PIB, renta y empleo y sobre un **modelo territorial de concentración** de la inversión, de la producción, de los servicios, de las oportunidades y mejora de calidad de vida y por ello de la población, en la ciudad y sobre todo en la gran ciudad configurando verdaderos sistemas metropolitanos

Sus resultados en nuestro Estado han logrado una relativa convergencia con países y regiones (CC.AA) de la Unión Europea, dado que la evolución de la renta, criterio elegible dominante para contextualizar situaciones territoriales, ha sido positiva, pero no siempre por un crecimiento económico del PIB; también ha contado el peso demográfico o el impacto en sus valores medios por la entrada en la Unión de países más retrasados.

Pero a su vez esa **relativa convergencia no se ha proyectado en una verdadera cohesión socioterritorial**, siendo su verdadero paradigma la gran **emigración forzada rural-urbana-metropolitana, que alcanza su cenit entre 1960 y 1980**, pero sin interrupción hasta el momento actual. Sus efectos han sido muy diversos, tanto por la pérdida de capital humano, como por la progresiva brecha socioeconómica entre territorios, configurando diferentes competitividades económicas y equidades sociales, sin olvidar las consecuencias ambientales generadas por el abandono de tierras cultivo, pastos y montes, con efectos de pérdida de biodiversidad y mayor incidencia de incendios forestales. Todo ello hace que **la despoblación no se entienda sólo como un problema demográfico, sino como una verdadera crisis de territorio**.

Los desequilibrios y desigualdades socioeconómicas territoriales se han configurado en el Estado español y en sus CC.AA también por políticas públicas implementadas por diferentes partidos con responsabilidades de gobierno, por lo que su mayor consecuencia, la despoblación, debe considerarse como un problema de Estado que requiere compromisos firmes a corto, medio y largo plazo. No en vano, nuestra Constitución en sus títulos VII y VIII, lo avala.

El momento actual es propicio para abordar transformaciones en el modo de producción de crecimiento económico desarrollado en España desde los años 70, sin evaluar sus costes ambientales, sociales o territoriales, pero también en los cambios que requieren las externalidades negativas del modelo de concentración territorial; ambos con incidencias en la «Vida del Planeta» y en la «Vida Humana». El desarrollo sostenible asociado al uso de recursos naturales, a la reducción de la contaminación, a una proyección social más justa y a un nuevo modelo de territorio, «sin dejar a nadie atrás», aparece como necesidad en los pronunciamientos de la Naciones Unidas (Agenda 2030 y ODS), de la Unión Europea, (Europa Verde y Fondo Next Generation EU y por supuesto en España (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

La transformación ecológica tiene que afrontar el necesario cambio productivo pero incorporado al mayor dinamismo de las ciudades intermedias en estrecha relación con los territorios rurales. Este cambio ha sido fundamental para su consideración como territorios-recurso o de oportunidad, si bien no se debe olvidar la gran brecha socioterritorial existente que constituye hoy su mayor estrangulamiento para el cambio.

A su vez, esos cambios requieren de unas políticas públicas multinivel coordinadas e integradas para que el futuro crecimiento económico se asocie a una cohesión socioterritorial, hoy ausente. De acuerdo con esta dualidad de territorios recursos-territorios problema, ya analizada, la inversión pública es trascendental y para que sea efectiva ha de configurarse en un plan de acción que al menos se debe sustentar en los siguientes pilares.

1- Si se asume que la industrialización española de los años 60 y 70 y el desarrollo posterior del sector servicios en las grandes ciudades ha sido responsable del éxodo rural, y que nuevas alternativas económicas son viables y pueden reforzar la economía española y la cohesión socioterritorial del futuro, hay que pensar necesariamente en el impulso de un verdadero Desarrollo Rural con una perspectiva amplia e integrada, y no solo de un Desarrollo Rural como el segundo pilar de la PAC (ayudas al desarrollo rural cofinanciadas por el FEADER) que deja fuera muchas acciones, medidas de política e inversiones públicas que son

fundamentales para mantener un medio rural vivo para hacer frente al reto demográfico y a la crisis territorial de nuestro país.

Uno de los elementos clave de este concepto de Desarrollo Rural integrado es el impulso de las ciudades intermedias como motores y elementos articuladores de los territorios rurales, bien a través de una industria en sintonía con los recursos o con necesidades locales, no olvidemos que algunas actividades de los PERTES, caso de la «Economía de los Cuidados» o la «Industria Agroalimentaria» podían impulsar ese nuevo modelo territorial policéntrico. También por la descentralización de nuevas actividades o instituciones definidas por el Gobierno, sin olvidar los posibles efectos de desconcentraciones productivas de lugares próximos, que buscan otras ventajas comparativas. Asimismo hay que considerar que el desarrollo rural diversificado incorpora importantes **retornos ambientales (ecoservicios)**, a partir de los principios del desarrollo sostenible.

El Desarrollo Rural con perspectiva amplia debe apoyarse en la **actividad agraria** con diversificación productiva, acorde con los recursos territoriales. **La generación de cadena de valor es esencial** y ello requiere también un cambio social para dar el salto de «productores agrarios a empresarios rurales». **La industrialización agroalimentaria** es trascendental y puede formar parte de la integración rural-urbana definida. El apoyo a las PYMES y esencialmente a la empresa familiar será decisivo; son las que generan mayores arraigos e identidades territoriales, pero no siempre encuentran apoyos necesarios para enfrentarse a mercados controlados por las grandes empresas. El impulso empresarial de jóvenes y mujeres con incentivos también contribuirá a ello. Para estas acciones el segundo pilar de la PAC y la iniciativa LEADER pueden jugar un papel importante, sobre todo en lo relativo a la diversificación productiva. Una diversificación productiva, que debe convivir, sin entrar en conflictos de uso, con la producción de energías renovables. **El necesario desarrollo de las energías renovables para contribuir al proceso de descarbonización de la economía, debe ser compatible con la agricultura y otras actividades y evitar la agudización del reto demográfico y la crisis territorial de las zonas rurales.** La Ordenación del Territorio ,

entendida como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad» (Consejo de Europa), resulta imprescindible a estos efectos, junto con los cambios normativos acordes con las transformaciones futuras. Constituye el principal instrumento para evitar conflictos de uso en territorios rurales. La producción de energía no debe ser a costa de una nueva desagrarización con influencias negativas en la producción de alimentos. Transiciones estatales o globales, como la energía, no se deben hacer a costa, de nuevo, sobre la ruralidad, ni determinar ganadores sobre perdedores.

Impulsar un turismo cultural asociado con identidades territoriales y determinado por las nuevas demandas de ocio y descanso; el patrimonio en su sentido amplio, desarrollos deportivos o gastronómicos, cada vez atraen a una sociedad urbana de cierto poder adquisitivo. **Un desarrollo rural que se vincule con el subsector forestal (La Comisión consideró: «Promover la red de zonas rurales y bosques»)** no sólo por su papel de captación del CO₂, sino por la utilización y transformación de sus recursos, caso de la madera, resina, de los derivados de la caza, pesca, micológicos, o del paisaje, entre otros.

Algunos territorios rurales con muy escasas capacidades de cambio, casi asociados a su desaparición por razones biológicas irreversibles, deben quedar en este nuevo desarrollo sostenible con dimensión territorial, como **«custodios de sus tierras»;** hoy pueden parecer **innecesarios, pero desconocemos su funcionalidad en un futuro.**

2- Para que ese Desarrollo Rural amplio e integrado con ciudades intermedias pueda ser efectivo, la inversión en infraestructuras es imprescindible, ya que nos enfrentamos con territorios con muy escasa competitividad debido a su marginación inversora.

Las **infraestructuras** por sí solas no generan desarrollo, pero su ausencia lo limita sustancialmente. Una vez más su crecimiento y transformación a nivel de Estado han sido espectaculares, pero también desmedidos y sin proyección territorial equitativa y jerarquizada. Hoy, la accesibilidad, tanto en transportes como en comunicaciones, detecta grandes desigualdades, tanto inter como intra Comunidades Autónomas.

La digitalización es clave para cualquier cambio socioeconómico pero lo que ahora se considera más imprescindible no debe olvidar situaciones que lo obstaculizan y que deberían haberse modificado antaño. Carreteras en mal estado, sobre todo en áreas de montaña; transporte a media y corta distancia, en retroceso; deficientes conexiones en telefonía móvil, falta de infraestructuras energéticas unidas a subestaciones transformadoras o carencias a efectos de un eficiente uso de agua, persisten.

Tradicionales y nuevas infraestructuras se deben planificar de acuerdo con las singularidades territoriales, aunando accesibilidades globales y locales y en consonancia con las exigencias del cambio económico y de la calidad de vida (servicios). Por ello y porque todo no puede estar en todos los sitios, pero toda población tiene que poder acceder a todo, se deben articular sobre una **jerarquía territorial rural-urbana**, en la que las **comarcas son esenciales** a efectos de configurar verdaderos **Territorios Funcionales**, en los que las cabeceras de comarca deben ser la base de una auténtica ordenación del territorio. **Innovar en los territorios exige integrar retos de futuro y estrangulamientos del presente con origen en el pasado.**

3- Si se asocia la despoblación a una desigualdad social, tenemos la obligación de integrar los derechos y servicios sociales en los territorios afectados. Las carencias propias de su abandono, responsables de grandes brechas rurales de ciudades intermedias, con respecto a metrópolis, requieren una atención especial. Por ello consideramos esencial lo siguiente:

Reestructuración y fortalecimiento de los servicios de salud, sobre una jerarquía territorial que facilite una atención a todos, residan donde residan, mediante una conexión y una movilidad rápida. El refuerzo de la atención primaria es evidente.

Estructuración y fortalecimiento de los servicios educativos. La infancia debe tener garantizados los procesos educativos iniciales y tener facilidades de financiación para acceder a niveles superiores, que exigen desplazamientos de larga distancia. Asimismo, la formación continua resulta imprescindible, tanto para acceder al empleo de nuevas actividades, cuanto para que la población adulta se adapte a

las necesidades de los nuevos procesos, y los mayores no queden al margen total de ellos.

Impulsar y garantizar servicios privados de primera necesidad, ya que la escasa demanda los está reduciendo de forma drástica.

Impulsar aquellos servicios adaptados a la conciliación de la vida familiar y laboral, que afectan a toda la sociedad esencialmente rural, pero dadas sus características, se asocian a las mujeres, por su papel tradicional en los cuidados a la infancia, a la población anciana y a la población dependiente.

Considerar la inclusión social en su conjunto, pero de forma especial de las mujeres inmigrantes procedentes de otros países. El desconocimiento del idioma constituye un factor de aislamiento. Sin olvidar las situaciones temporales que sufren ciertos trabajadores, vinculados a recolecciones agrícolas. Sin olvidar los problemas de mano de obra en actividades rurales dinámicas, asociadas a empresas familiares. La carencia de vivienda temporera, las dificultades de movilidad personal de inmigrantes con residencia urbana, tienen que afrontarse. Numerosos traslados no se pueden realizar ni por la empresa, ni por los trabajadores.

Promover el acceso a la vivienda. Constituye un elemento esencial para la incorporación de nuevos actores. Sus carencias son grandes y por ello cuando existen su precio es elevado y con frecuencia no se corresponde su calidad. A este respecto el impulso de la tradición en la construcción debe ser valorado.

Un proceso complejo como enfrentarse al reto demográfico y a la crisis de territorios requiere de cambios y de acciones y políticas diversas que deben ponerse en práctica en los territorios rurales de modo coordinado y en el marco de este Desarrollo Rural amplio e integrado, y no mediante actuaciones aisladas con frecuencia descontextualizadas. La transición ecológica determina grandes posibilidades de cambio en el modo de producción, que en principio y a pesar de rupturas temporales de algunos objetivos, sobre todo por la guerra en Ucrania, están bastante asumidos, y no deben dissociarse de un cambio radical en el modelo territorial, puesto que **desarrollo sostenible y modelo territorial poli-céntrico van unidos**. Nos enfrentamos a grandes desafíos que deben

afrontar políticas públicas a ser posible con grandes consensos, que garanticen inversiones a corto, medio y largo plazo y que incorporen la diversidad territorial. (Molina, Hernando, Pérez, 2022).

Para ello, una de las grandes dificultades a las que se enfrenta la acción pública y la privada es la de la gobernanza, entendida como las estructuras y los procesos de interacción entre todos los actores para el debate y la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo rural, tanto a nivel horizontal (dentro de un mismo nivel geográfico o sectorial) como vertical (entre niveles de representación territorial o sectores interrelacionados). En definitiva, estructuras de colaboración a través de las cuales las instituciones, actores y ciudadanos pueden identificar desafíos y necesidades comunes compartiendo conocimientos, ideas y buenas prácticas necesarias para superarlas con el objetivo de implementar políticas efectivas y coherentes (Soriano B., I. Bardají & C. Folkesson, 2023).

Ya se ha mencionado que la ubicación de la Política de Desarrollo Rural dentro de una política sectorial como la PAC genera disfuncionalidades y deja fuera acciones fundamentales dependientes de otras instituciones y sectores con los que es difícil la coordinación. La estructura sectorial de la administración, comunitaria, nacional o regional introduce numerosas restricciones para implementar una política de desarrollo rural integrado en la medida en que los objetivos, asignación presupuestaria y ejecución de proyectos se definen a nivel departamental, faltando una coordinación efectiva en el proceso de planificación. Las soluciones se ven condicionadas además por los diferentes ritmos del ciclo político, que marca la necesidad de ejecución de proyectos, y de las necesidades del desarrollo rural, necesariamente más largos. Por otra parte, cuando para tratar de superar estas dificultades, se han creado nuevas instituciones o mecanismos de coordinación horizontal a nivel nacional o autonómico, no se les dota ni de presupuesto adecuado ni de competencias reales.

La participación de la población local en el establecimiento de sus estrategias de desarrollo es fundamental también para una buena gobernanza público/privada. Desde la década de los 90 del siglo pasado, se han creado en los territorios rurales numerosos Grupos de Acción Local (GAL) que siguiendo el método Leader de participación de la población local impulsan programas de desarrollo, adaptados a las

características y necesidades de cada territorio cofinanciados por el FEADER. Más recientemente, el método se ha extendido al más amplio de Desarrollo Local Participativo (CLLD), abriendo la posibilidad de acceder a otros fondos como el Fondo Social Europeo (FSE) o el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en una opción multi-fondo que permitiría a los GAL realizar acciones más integradas. Sin embargo, las dificultades y trabas burocráticas, así como la ausencia de cultura participativa en la gestión de estos fondos hace casi inviable la opción en las condiciones actuales. A diferencia del FEADER, en el que el método LEADER es obligatorio, no ocurre lo mismo con el resto de Fondos.

Por su carácter y por su estrecha relación con los territorios estos Grupos deberían jugar un papel mayor en la coordinación de las políticas y acciones, tanto vertical en relación con el Estado y las CCAA, como horizontal, en la implementación de acciones. Sin embargo, esto no es así, y se limitan a ejecutores de la política sectorial cofinanciada por FEADER. Su significación en la configuración de un Desarrollo Rural integrado, puede ser trascendental, coordinando todas las acciones en sus territorios y contribuyendo a la elaboración de programas con la participación de la población local, conocedora de sus necesidades específicas. Por todo ello, el plan de acción definido, teniendo en cuenta las competencias de nuestras administraciones y por ello la complejidad de nuestra gobernanza, requiere una estrategia política multinivel. La integración de administraciones, estatal, autonómica y local, la coordinación de ministerios, consejerías, ayuntamientos o diputaciones, es imprescindible y determina necesariamente una normativa estatal genérica, consensuada dentro de un compromiso de Estado. No en vano, la despoblación como crisis territorial, constituye un proceso de gran transversalidad y sin ese marco de partida, tan solo se lograrán acciones dispersas y diversas territorialmente. El acuerdo debería incorporar presupuestos con plazos de ejecución, que no se vieran afectados por ningún cambio político. La complejidad del proceso de despoblación, expresado *ut supra*, lo requiere.

El momento actual por los cambios productivos requeridos y la conciencia socioterritorial existente es propicio, el tiempo de las políticas públicas integradas ha llegado, sin ellas la reversión es imposible.

Bibliografía

- BARDAJÍ AZCÁRATE, Isabel, *et al. Indicadores de sostenibilidad en el sector agroalimentario*. Cajamar Caja Rural, Madrid, 2022.
- BEGUINOT, Corrado, *Citta Cablata. Carta de Megaride '94. Citta europea interetnica*. Collana Studi Urbanistici, Vol. XXIX. Giannini Editore, Napoli, 2008.
- CAMARERO, Luis, OLIVA, Jesús, «Thinking in rural gap: mobility and social inequalities», en *Palgrave Communications* 5, 2019.
- CAMARERO, Luis, «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual», en *Panorama Social*, 31, pp. 47-73, 2020.
- CAMARERO, Luis, «Los habitantes de los territorios de baja densidad en España. Una lectura de las diferencias urbano-rurales», en *Mediterráneo Económico*, 35, pp. 45-66, 2022
- CAMARERO, Luis, «Brecha Rural: despoblación, accesibilidad, movilidad y ciudadanía», en CAMARERO, Luis, MOSCOSO, David (eds.), *Estudios Agro-Rurales*, MAPA, Madrid, 2023.
- CAMARERO, Luis, OLIVA, Jesús, «Movilidad y cohesión territorial. La conformación del sistema rural-urbano de la auto-movilidad», en REIS, 2023, (en prensa).
- DIJKSTRA, Lewis; GARCILAZO, Enrique; McCANN, Philip, «The economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities», en *European Planning Studies*, 21 (3), 2013, pp. 334-354.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín; OLCINA CANTOS, Jorge, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Tirant humanidades, Valencia, 2022.
- GÓMEZ, Cristóbal; MOYANO, Eduardo, «La Estrategia nacional frente al Reto Demográfico. Una política de Estado para un problema transversal de los territorios», en *Mediterráneo Económico*, 35, 2022, pp. 443-462.
- HERMANN, Simon, *Campeones ocultos del siglo XXI*. Madrid: Wolters Kuwer, Madrid, 2010.
- KRUGMAN, Paul, *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Antoni Bosch, Barcelona, 1997.
- MCCANN, Philip; DIJKSTRA, Lewis; GARCILAZO, Enrique, *Regional and urban Evolution in the OECD and Europe: pre-crisis and post_crisis*. University of Groningen, 2008.
- MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en FARI-

- NÓS, J; OJEDA, J. F.; TRILLO, J. M. (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. AGE/Geocrítica, Madrid/Barcelona, 2019, pp. 153-170.
- MOLINA, Mercedes, «Hacia una nueva frontera rural-urbana», en *Agricultura y Ganadería Familiar en España. Anuario 2021*. Fundación de Estudios Rurales/ UPA, Madrid, 2021, pp. 34-40.
- MOLINA, Mercedes; HERNANDO, Felipe, «¿Por qué nos deben interesar los territorios despoblados y desfavorecidos de la España interior?», en MARTINEZ CÁRDENAS, Rogelio, et al. *Leyendo el Territorio. Homenaje a Miguel Angel Troitiño*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2022, pp. 440-455.
- MOLINA, Mercedes; HERNANDO, Felipe y PÉREZ, Rocío, «Convergencia versus cohesión socioterritorial en España: la despoblación como reto», en *Información Comercial Española: ICE, Revista de Economía*, 928, 2022, pp. 9-25.
- MOLINA, Mercedes; PÉREZ-CAMPAÑA, Rocío; HERNANDO, Felipe, «Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el estado español», en *Riev, Revista Internacional de los estudios vascos*, 67 (1), 2022, pp. 21-30.
- MOLINA, Mercedes; HERNANDO, Felipe; PÉREZ-CAMPAÑA, Rocío, *La España despoblada ante los nuevos desafíos: La respuesta ciudadana en las urnas*. En prensa. Aranzadi.
- MOYANO, Eduardo, Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España», en *Panorama Social*, 31, 2020, pp. 33-45.
- MOYANO, Eduardo, La Agricultura española, entre el reconocimiento, el malestar y la oportunidad, en : *Economistas*, 171, 2021, pp. 55-63.
- PEREZ YRUELA, Manuel; SUMPSI, José María; BARDAJI, Isabel; GIMÉNEZ GUERRERO, María del Mar, *La nueva concepción del Desarrollo Rural: Estudio de casos*. Colección Politeya. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid, 2000.
- PÉREZ YRUELA Manuel; SUMPSI, José María; LÓPEZ, Edelmiro; BARDAJÍ, Isabel, «El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: De la teoría a la práctica», en ORTEGA, Antonio César; MOYANO, Eduardo (eds.), *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España*. Alinea Editora, Campinas, 2016, 27-74.
- QUING, Li. El poder del bosque. Shinrin-Yoku. Rocaeditorial. 2018.
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 2018, pp. 189-209.

- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. 2017. De la convergencia a las instituciones: repensando las políticas de desarrollo regional, en Política económica, economía regional y servicios: homenaje a Juan Ramón Cuadrado Roura.
- RUBIO SÁNCHEZ, Agustín; ROIG GÓMEZ, Sonia. *Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los sistemas extensivos de producción ganadera en España*. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2017.
- SANTOS, Milton, *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-científico Informacional*. Hucitec, São Paulo, 1993.
- SETTI, Leonardo, *et al.*, «Potential role of particulate matter in the spreading of COVID-19 in Northern Italy: first observational study based on initial epidemic diffusion», en *BMJ Open*, 10(9), 2020.
- SORIANO, Bárbara; BARDAJÍ Isabel, FOLKESON LILLO Carina. Empowering rural areas in multi-level governance processes. MAP POSITION NOTE.2023. (<https://rural-interfaces.eu/>).
- SUMPSI, José María, «Medio Ambiente y Desarrollo rural», en RAMOS Eduardo; CALDENTE DEL POZO, Pedro (ed.), *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, pp. 55-80.
- SUMPSI, José María, «La política agraria y rural de la Unión Europea», en SUMP-SI, José María; PÉREZ CORREA, Edelmira (eds), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. MAPA, FODEPAL y AECI. Madrid, 2002, pp. 123-147.
- SUMPSI José María; ATANCE, Ignacio, «Desarrollo local en áreas rurales de la Unión Europea: el programa LEADER», en RAMOS, Álvaro (ed.), *Desarrollo Rural Sostenible con enfoque territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Montevideo, 2003.
- SUMPSI, José María, «Estrategias y Políticas de Desarrollo Rural en la Unión Europea», en PÉREZ, Edelmira; FARAH, María Adelaida, *Desarrollo Rural y Nueva Ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, 2004.
- VERONESI, Giovanni, *et al.* «Long term exposure to air pollution and COVID-19 incidence: a prospective population-based study in northern Italy», en: *Occupational & Environmental Medicine*, 79 (3), 2022.