

UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Informe Soria. Análisis de la despoblación rural para mejorar la acción pública

Carlos Llobregat Hurtado

-

Trabajo de Fin de Máster

Máster en Análisis Político y Asesoría Institucional

Tutora del trabajo: Dra. Luz Muñoz Márquez

Noviembre de 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
IDENTIFICANDO LA DESPOBLACIÓN RURAL EN SORIA. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y TENDENCIAS	8
1.1. La despoblación rural en Europa	9
1.2. La despoblación rural en España	17
1.3. La despoblación rural en Soria	22
LA DESPOBLACIÓN RURAL COMO PROBLEMA PÚBLICO, RESPUESTAS DESDE LAS ADMINISTRACIONES Y COMPARACIÓN CON LOS ACTORES PRIVADOS	33
2.1. Desde las administraciones públicas	35
2.1.1. Unión Europea	37
2.1.2. Gobierno de España	41
2.1.3. Junta de Castilla y León	46
2.2. Los actores privados	52
2.2.1. Soria;YA!	53
2.2.2. Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA)	58
LA PROBLEMÁTICA EN LA ACCIÓN PÚBLICA, ANÁLISIS FINAL Y RECOMENDACIONES	64
3.1. Disfunciones políticas	65
3.2. Disfunciones institucionales	68
3.3. Conclusiones: reformulación y recomendaciones. ¿Cómo abordar las políticas contra la despoblación?	79
BIBLIOGRAFÍA	86
ANEXO I	92
ANEXO II	96

Resumen

La provincia de Soria se presenta como la zona cero de la despoblación rural. Las cifras son alarmantes, pues su población rural es hoy algo menos de un tercio de lo que era en 1950, lo que ha llevado a que la provincia sea la menos poblada de España. Esta situación provoca serias implicaciones negativas de carácter social, cultural, político, económico e incluso medioambiental para el medio rural soriano. Por tanto, identificar los factores que conducen a esa situación resulta clave para fundamentar la acción de las administraciones públicas. Sin embargo, a pesar de los numerosos instrumentos públicos con lo que se cuentan para la lucha contra la despoblación, Soria no deja de perder población. Ante esta situación, el presente informe se presenta como un análisis global de la despoblación rural en Soria con el objetivo final de mejorar la acción pública a este efecto. El informe identifica los factores demográficos, económicos y sociológicos claves para entender la despoblación rural y contrasta la consistencia de la acción pública en su lucha contra la despoblación. En términos generales, se concluye que la acción pública no es efectiva debido a una serie de disfunciones políticas e institucionales para las que se proponen cuatro recomendaciones para lograr unas políticas públicas efectivas contra la despoblación rural.

INTRODUCCIÓN

La despoblación rural es un fenómeno demográfico con fuertes implicaciones negativas de carácter social, cultural, político, económico e incluso medioambiental (Mantale & Rausch, 2011; Ohrens et al., 2016; Pinilla & Sáez, 2017; Lasanta et al., 2017; Delgado Viñas, 2019). La magnitud de la despoblación rural es tal que, en el caso de España, la mitad de su territorio ha presenciado en mayor o menor medida este fenómeno (Sáez Pérez et al., 2016). Así las cosas, en 2013 la Unión Europea incluyó a tres provincias españolas entre sus Áreas Escasamente Pobladas a efectos de posibles ayudas estatales de finalidad regional¹. Estas provincias, que también fueron reconocidas por el Gobierno español como Zonas Escasamente Pobladas para optar a dichas ayudas son Soria, Teruel y Cuenca². No obstante, en ninguna parte de España se ha experimentado una pérdida de población más dramática, intensa y duradera que la que se ha producido en la provincia de Soria, pues como se verá, la población de las comunidades rurales sorianas es hoy algo

¹ Ver las directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01) disponible en el siguiente enlace [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52013XC0723\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52013XC0723(03)) [Consultado por última vez el 03/11/20].

² Este reconocimiento fue fruto de una moción como consecuencia de una interpelación urgente del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, sobre la política del Gobierno en relación con el reconocimiento de las provincias de Teruel, Soria y Cuenca como zonas escasamente pobladas dentro de la Unión Europea, con objeto de recabar las ayudas que los Fondos Estructurales y el Fondo Social Europeo prevén para las zonas con esa problemática. Esta moción fue aprobada por el Pleno del Congreso el 26 de junio de 2014 bajo el Expediente 173/000158. Disponible en el siguiente enlace <http://www.congreso.es/docu/tramit/LegX/173.158.pdf> [Consultado por última vez el 03/11/20].

menos de un tercio de lo que era en 1950. Con esta cifra, Soria es actualmente la provincia menos poblada y con menos habitantes por km² del Estado español³.

Ante las implicaciones negativas de la despoblación rural, resulta necesario abordar los factores que la desencadenan. Sin embargo, esto no es una tarea sencilla. ¿Qué provoca que el medio rural pierda población? ¿Cuáles son las peculiaridades que hacen de Soria la provincia más afectada por este fenómeno? Sin duda, responder a estas preguntas es clave para ofrecer un buen diagnóstico destinado a fundamentar la acción pública. Así pues, el presente informe se presenta como un análisis global de la despoblación rural en Soria con el objetivo final de mejorar la acción pública a este efecto. De hecho, año tras año la población rural de Soria se reduce, y esto a pesar de los diferentes planes, ayudas y leyes que las diferentes administraciones públicas han propuesto para solucionar este problema. Consecuentemente, es aquí donde radica la justificación de este informe.

Para cumplir con este objetivo, tras esta introducción el informe se estructura en tres apartados estrechamente relacionados entre sí. El primer apartado identifica los factores relacionados con la despoblación rural. Para ello, se opta por un análisis que parte del contexto macro en el que se circunscribe la despoblación rural en Soria. La realidad es que antes que en España y, por tanto, antes que en Soria, otros países europeos vieron cómo sus zonas rurales perdían población. Además, países como Italia comenzaron a perder población rural al mismo tiempo que España. Por tanto, una aproximación europea al fenómeno ayudará luego a profundizar en los principales factores históricos y actuales de la despoblación rural en España y finalmente en Soria. Este apartado se apoyará en datos empíricos para dar una mayor consistencia a todo lo expuesto.

El segundo apartado identifica los frentes sobre los que la despoblación incide negativamente en el medio rural, cerrando así el diagnóstico iniciado en el primer apartado. Tras esto, se pasará a analizar la acción de los principales actores públicos con competencias efectivas en la lucha contra la despoblación rural en Soria: la Unión Europea, el Gobierno de España y la Junta de Castilla y León. El objetivo es ofrecer una crítica a las alternativas propuestas desde la acción pública y ver cómo encajan con el diagnóstico, pues a pesar del tiempo que algunas políticas llevan en marcha, los datos indican una pérdida constante de población en Soria. Para ofrecer una mayor perspectiva, finalmente se analizarán las posturas de los dos principales actores privados contra la despoblación en Soria: la plataforma ciudadana Soria¡YA! y la Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (en inglés Southern Sparsely Populated Areas, SSPA). A través del apartado se verá cómo los actuales instrumentos públicos para la

³ A datos de 1 de julio de 2019 extraídos del padrón municipal de habitantes del Instituto Nacional de Estadística, Soria es la provincia española menos poblada con un total de 88.636 empadronados (el 0,19% de la población española). Soria cuenta con una superficie de 10.306 km² (el 2,04% del territorio español), lo que, junto con sus habitantes, implica una densidad poblacional de 8,60 habitantes por km².

lucha contra la despoblación son inconsistentes con los objetivos que persiguen, mientras que los que sí lo son no se ejecutan o arrojan dudas sobre su implementación.

Finalmente, el tercer y último apartado partirá de los problemas que tienen las administraciones públicas para identificar correctamente los factores (diagnóstico) que conducen a la despoblación y cómo este hecho afecta a la consistencia entre objetivos, medios y resultados en el diseño de sus políticas. Se detectan, también, problemas de ejecución. Ante esto, se propondrá una serie de explicaciones sobre el porqué de estos hechos mediante la identificación de las disfunciones políticas e institucionales que afectan a la acción pública en materia de despoblación. Tras esta explicación, el informe se cierra con cuatro recomendaciones sobre las que fundamentar la lucha contra la despoblación en Soria y sobre las que salvar las disfunciones identificadas.

Nota metodológica

El informe se basa en diferentes fuentes documentales, principalmente informes previos de grupos involucrados en la temática y análisis de instituciones públicas o privadas. No se trata de una revisión exhaustiva, estando ello fuera del abasto de este trabajo, pero sí de una revisión de los documentos y análisis más recientes sobre la temática. Las principales fuentes de la información recogida aquí provienen de documentos oficiales, leyes y planes de actuación de las instituciones europeas, del gobierno de España y de la Junta de Castilla y León, de páginas webs e informes de asociaciones civiles, artículos de prensa, artículos académicos y entrevistas a profundidad con la plataforma ciudadana Soria¡YA! y con la Red SSPA. El análisis documental de fuentes primarias y secundarias se complementará con datos empíricos sobre la evolución de la población rural, así como económicos, en Europa, España y Soria, provincia para la que el estudio empírico será de elaboración propia.

Respecto a las entrevistas, cabe resaltar que, aunque la intención era también entrevistar a representantes de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, así como de la Subdelegación de Gobierno en Soria y del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, no se han recibido respuestas favorables para concertar entrevistas. Sin embargo, sí ha sido posible establecer conversaciones telefónicas fructíferas para recabar datos económicos con el departamento de estadística de la Junta de Castilla y León, así como con uno de los vocales asesores de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para recabar información sobre la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural.

La proporción de cada uno de los tipos de fuente variará en función de cada apartado del informe. Cabe puntualizar que los estudios académicos predominan en el primer apartado, destacando entre estos los del Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, probablemente el grupo de investigación sobre la despoblación más relevante de España. Fernando Collantes y Vicente Pinilla son, probablemente también, los dos investigadores que más recursos han dedicado para el estudio de la despoblación



rural en España. A finales de 2019, estos autores publicaron un magnífico estudio dentro del libro *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente* en el que se hace un extenso repaso por la historia de la despoblación en nuestro país y que resumen gran parte de toda una carrera dedicada a la investigación de esta causa. Este libro será la base del primer apartado por motivos obvios, pero también porque se ha optado por seguir con la metodología de estos dos autores para ofrecer el análisis empírico de la evolución de la población rural en Soria.

Así, para el estudio empírico del apartado de Soria, este informe considera que los municipios rurales son aquellos que cuentan con menos de 10.000 habitantes. Este umbral es el usado para los análisis de variación de población rural de Collantes y Pinilla (2019) para el conjunto del medio rural español. Esta cifra también es utilizada como umbral por autores referenciados a lo largo de este informe como Camarero (1993) y García Sanz (1997) para sus estudios de la población rural española del siglo XX. Por tanto, la tabla de evolución de la población rural que se presentará en la sección de Soria muestra la población rural para cada año en base a los municipios que eran rurales por entonces, es decir, por los municipios que para cada año contaban con menos de 10.000 habitantes. Desde el año 1900 hasta el año 2000, la información sobre el número de habitantes para cada municipio soriano corresponde a la población de derecho que se ha podido extraer de las series históricas del Instituto Nacional de Estadística. Para los años posteriores al año 2000, las cifras corresponden al padrón municipal facilitado por el mismo Instituto Nacional de Estadística.

En la sección de Soria también se ofrecerán diferentes figuras que muestran la tasa de variación acumulativa de la población rural soriana desde 1900 hasta nuestros días. Aquí, sin embargo, cabe precisar un problema, pues a lo largo de estos años cabe la posibilidad que determinados municipios pasen el umbral de 10.000 habitantes, por lo que, a efectos prácticos, éstos pasen a considerarse urbanos. Por tanto, si no se controlan estas transiciones y simplemente calculamos la diferencia de habitantes rurales entre 1900 y entre 2019, los resultados pueden magnificar las cifras de la despoblación al mezclarse las transiciones de comunidades rurales a urbanas con las cifras del éxodo rural. Por tanto, en todas las figuras de variación de población rural sólo se tendrán en cuenta los municipios que han permanecido rurales a lo largo de todos los períodos comprendidos para cada figura. Afortunadamente, en Soria tan sólo ha habido un municipio que ha transicionado a ciudad y es el de su capital en el año 1930.

IDENTIFICANDO LA DESPOBLACIÓN RURAL EN SORIA. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y TENDENCIAS

Como se ha dicho en la introducción, la despoblación rural no es un fenómeno que se dé exclusivamente en estas tierras, pues la pérdida de población en Soria responde también a unos patrones que, con algunos matices, también existen a nivel español y europeo. Así pues, resulta necesario contextualizar la despoblación en Soria tomando como referencia primero Europa y luego España para ver que lo que ocurre en Soria es algo que, salvando las grandes diferencias, ha pasado en muchas otras regiones de los países de nuestro entorno. Esto es bastante importante, ya que como señalan Collantes y Pinilla (2019: 13), la despoblación en España gira en torno a “una serie de mitos, frecuentemente repetidos por periodistas y comentaristas pero que no, por ello, se corresponden con la realidad”. Por tanto, lo que se expondrá a continuación supondrá la base del diagnóstico de la despoblación rural en Soria.

Para ello, es imprescindible primero precisar qué definición se tiene de la despoblación para el alcance de este informe, pues cualquier territorio puede perder población, pero no por ello esto significa que exista un problema (Pinilla & Sáez, 2017; Hospers, 2013). Es más, que determinadas zonas pierdan población puede ser hasta beneficioso, pues en ciudades densamente pobladas una pérdida de habitantes puede mejorar la calidad de los servicios públicos al haber menos presión sobre éstos, así como ayudar a la descongestión de las ciudades (Runge et al., 2018). No obstante, la despoblación comienza a ser un problema cuando ésta actúa sobre áreas con escasa densidad poblacional que, por los círculos viciosos de la despoblación, presentan una desestructuración de sus pirámides de población en lo que respecta a la edad y al género (Pinilla & Sáez, 2017; Delgado Viñas, 2019). Precisamente, la despoblación en el medio rural se caracteriza por tener unos claros sesgos de edad y género (Camarero, 1993; Baines, 2003: 116; Rey et al., 2009; Collantes & Pinilla, 2019).

Por tanto, la despoblación hace referencia a aquella pérdida de población respecto a un período previo como consecuencia de un saldo migratorio negativo y/o un crecimiento vegetativo negativo sobre áreas con escasa densidad de población (Pinilla & Sáez, 2017; Rico González, 2020). Estas áreas, por sus características demográficas y socioeconómicas, suelen ser consideradas como rurales, de ahí que con frecuencia encontremos el calificativo de “rural” junto a la despoblación (Cejudo García & Navarro Valverde, 2019).

Cabe resaltar que esta definición de la despoblación rural puede ser polémica, ya que el término rural puede tener diversos significados. No existe un consenso amplio ni a nivel académico ni entre el resto de los actores, entre ellos la administración pública, sobre cómo definir lo rural. Es interesante mencionar como desde la sociología se han ido identificado desde hace unas décadas tres diferentes cualidades del espacio rural: el

demográfico, el cual hace referencia a aquél espacio caracterizado por pequeños núcleos de población con bajas densidades poblacionales; el ocupacional, relacionando la ruralidad como aquel el espacio en el que prima el sector primario de la economía y, por último, el cultural, relacionando la ruralidad con la homogeneidad de valores y tradiciones de las comunidades rurales (Pérez Yruela, 1990; Kaysser, 1990; Falk & Lyson, 2007). Por supuesto, estos tres significados identificados son relativos y deben interpretarse en contraposición con lo “urbano”, por lo que puede llevar a confusiones, sobre todo por el segundo y tercer significado ya que plantean una disyuntiva imposible de salvar ante la disminución de la importancia del sector primario en las economías rurales y la “ruptura” de los valores tradicionales en todas las sociedades, ya sean urbanas o rurales (Collantes & Pinilla, 2019: 28).

Precisamente, los criterios que usan gran parte de las administraciones públicas para considerar a los municipios como rurales se basan en el primer significado: el demográfico. Así, el Instituto Nacional de Estadística considera que los municipios rurales son aquéllos que cuentan con menos de 2.000 habitantes (Delgado Viñas, 2019) mientras que, para el Eurostat, un municipio se considera rural si cuenta con una densidad menor a 100 habitantes por km² ⁴. Esta definición europea del municipio rural coincide en cierta medida con la Ley 45/2007 del 13 de diciembre para el desarrollo sostenible del medio rural, por la que se establece que los municipios rurales, a efectos de dicha ley, son aquéllos de menos de 5.000 habitantes y con una densidad de población menor a 100 habitantes por km². Por tanto, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte metodológica, este informe se basa en la definición demográfica para identificar el espacio rural al considerar rurales los municipios de menos de 10.000 habitantes.

1.1. La despoblación rural en Europa

Desde 1960 hasta la actualidad, la Unión Europea ha ganado alrededor de una cuarta parte de su población hasta superar los 500 millones de habitantes (EPRS, 2017)⁵. No obstante, este crecimiento de la población europea en términos agregados contrasta con la evidente pérdida de población de las comunidades rurales, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX. A su vez, esto se complementa por la tendencia a la concentración de población en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades que viene dándose desde la Segunda Guerra Mundial y se caracteriza, sobre todo, por una población joven y económicamente productiva (EPRS, 2019; Collantes & Pinilla, 2020; Delgado, 2018). En consecuencia, si durante la primera mitad del siglo XIX el 88% de la población europea

⁴ La Comisión Europea (2014) en su documento de trabajo WP 01/2014 establece una definición armonizada de las zonas rurales que luego adopta el Eurostat. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf (Consultado por última vez el 6/08/2020)

⁵ Este dato tiene en cuenta aún la población del Reino Unido. He creído interesante usar la población del 2017 para ofrecer esta contextualización porque en las páginas a venir el Reino Unido es indispensable para entender la despoblación rural en Europa.

era rural (Collantes & Pinilla, 2019: 33), actualmente la Unión Europea estima que esta cifra es del 28% (EPRS, 2019); mientras que Naciones Unidas reconoce un 25% (UN, 2019).

En el magnífico estudio sobre la despoblación rural de Collantes y Pinilla (2019: capítulo 1) se identifican tres períodos de evolución moderna de la población rural europea. En base a una muestra representativa de 7 países que, en 1950 reunían dos tercios de la población rural del continente, los autores identifican dos fases de crecimiento y una de decrecimiento. La primera fase, de crecimiento generalizado, abarca desde 1700 hasta 1850. En ella la población rural europea no hace sino aumentar considerablemente. La segunda fase comprende desde 1850 hasta 1950, y es aquí cuando se observan los primeros fenómenos de despoblación rural en aquellos países que accedieron antes a la revolución industrial, aunque en términos generales la despoblación rural europea no disminuye. Por último, la despoblación rural que conocemos hoy en día aparece de manera generalizada en la tercera fase, a partir de 1950. La **tabla 1.1.** resume, a grandes rasgos, las tres fases aquí anunciadas y las tendencias de la despoblación rural para los diferentes países de la muestra.

Por otro lado, la **tabla 1.1.** refleja el peso de la población rural sobre el total para la muestra de siete países analizados (Collantes & Pinilla 2019). Podemos extraer de esta tabla el grado de urbanización de los diferentes países a lo largo de este gran período. La conclusión a la que podemos llegar es que urbanización y crecimiento de la población rural es posible. De hecho, en términos generales así lo ha sido hasta 1950. No obstante, en la segunda mitad del siglo XX, ambas no parecen compatibles. Ante esto, cabe plantearse el porqué de este cambio.

Tabla 1.1 Variación de la población rural (tasa acumulativa anual, %) en los países con mayor población rural de Europa

	1700 – 1800	1850 – 1910	1910 – 1950	1950 – 1970	1970 – 2000
Alemania	0,5	0,0	-0,6	0,0	0,1
España	0,4	0,3	0,3	-0,9	-0,3
Francia	0,3	-0,3	-0,5	-1,2	-0,1
Reino Unido	0,4	-0,2	0,2	0,9	0,7
Italia	0,3	0,4	0,2	-0,6	-0,1
Polonia	0,4	n. d.	n. d.	0,1	-0,2
Rumanía	n. d.	0,6	0,5	0,0	-0,5
Total	0,38	0,13	0,02	-0,24	-0,06

Fuente: Collantes & Pinilla (2019: 34)

Básicamente, la respuesta es que la despoblación rural es un fenómeno complejo en el que participan diferentes fuerzas entrelazadas y que, cuando entran en juego con los determinantes históricos precisos, el resultado es una emigración del campo a la ciudad y una mayor urbanización en detrimento de las zonas rurales incapaces de integrarse en los mercados. La historia europea de la despoblación rural no puede entenderse sin la industrialización y sin el cambio agrario, pues estos dos procesos son claves para explicar el éxodo rural: la gran base de despoblación rural en Europa. Aunque el objetivo de este informe no es ofrecer una descripción detallada de las causas históricas de la despoblación, si es necesario anunciarlas. Un análisis comparado de los países europeos nos ofrecerá la oportunidad de poder hacerlo brevemente.

Así, en el primer período de evolución moderna de la población rural europea (1700-1850) la incipiente y creciente industrialización de Inglaterra, y en menor medida de Francia y de Alemania, no trajo consigo una demanda de mano obra tan grande como para superar el crecimiento vegetativo de la población rural, pues la industrialización avanzaba de manera pausada y el cambio agrario que comenzaba a producirse no era ahorrador en mano de obra aún (Collantes & Pinilla, 2019). El caso del Reino Unido es modélico pues en Inglaterra, líder de la industrialización, el medio rural fue capaz de diversificar su economía a la vez que el país se industrializaba, lo que produjo una menor atracción de la ciudad para los habitantes del campo. Algunos estudios aseguran que, para finales del siglo XIX, un porcentaje mayor al 50% de la población rural inglesa trabajaba fuera de la agricultura (Armstrong, 1989; Wrigley 2006).

Tabla 1.2 Población rural en % de la población total en los países con mayor población rural de Europa

	1800	1910	1950	2000
Alemania	91	51	32	27
España	76	66	49	24
Francia	84	56	45	24
Reino Unido	71	22	21	27
Italia	78	69	53	33
Polonia	95	n. d.	62	28
Rumanía	93	84	74	47

Fuente: Collantes & Pinilla (2019: 35)

Por lo que respecta a España, Italia, Polonia y Rumanía, ni la industrialización ni el consiguiente cambio agrario se habían introducido de manera generalizada. Por tanto, ninguno de los países de la muestra perdió población rural antes de 1850 (**tabla 1.1.**). En Francia y Alemania, aunque la industrialización y el cambio agrario avanzaba más rápido que en los países mediterráneos y, sobre todo, que los orientales, el resultado del

crecimiento de su población rural respondía aún a un exceso de nacimientos por defunciones (Pérez Moreda & Reher, 2003; Collantes & Pinilla, 2019). Por tanto, en toda Europa la población rural crecía como resultado de una tasa de natalidad mayor que la de mortalidad.

Sin embargo, en el segundo período identificado por Collantes y Pinilla (2019: capítulo 1) que abarca desde 1850 hasta 1950, los países con unas economías más avanzadas por la industrialización comienzan a experimentar los primeros procesos de despoblación rural modernos. En la **tabla 1.1.** puede verse como Reino Unido y Francia comienzan la segunda mitad del siglo XIX con considerables pérdidas acumuladas de población rural. Aquí la industrialización estaba en pleno apogeo, por lo que la demanda de mano de obra crecía en las ciudades y crecía la urbanización (**tabla 1.1.**) Además, todo esto entró en conjunción con la gran crisis agraria que tuvo lugar a finales de siglo, con la consiguiente crisis de arrastre para los sectores no agrarios de las zonas rurales y el inicio de la penalización rural en cuanto a acceso a bienes y servicios públicos y semipúblicos en el Reino Unido (Collantes & Pinilla, 2019; Chartres & Perren, 2000; Lawton, 1973); y en Francia, donde los efectos sobre la despoblación fueron mayores, en parte por la menor diversificación de su economía rural (Collantes & Pinilla, 2019; Sicsic, 1992; Gavignaud-Fontaine, 1996: 81-86).

Por la parte de Alemania, los estudios indican que se intensificaron las migraciones campo-ciudad tal y como queda reflejado en la **tabla 1.1.** aunque no parece que los efectos de esta atracción a la ciudad implicaran despoblación rural (Grant, 2005), al menos hasta el período de entreguerras, donde sí hubo despoblación rural (Collantes & Pinilla, 2019: 39). El contrapunto, sin embargo, lo encontramos en los países meridionales y orientales, con los que, gracias a su constante crecimiento de la población rural también para este período, la población rural a nivel agregado continúa creciendo, aunque en menor medida por los casos del Reino Unido y Francia. No obstante, la industrialización continuaba expandiéndose por España e Italia en este segundo período, aunque en regiones muy concretas y a un ritmo lento, por lo que la demanda de mano de obra industrial de las ciudades seguía siendo incapaz de absorber una gran cantidad del crecimiento natural del campo. A su vez, los pequeños cambios agrarios en estos países no ahorran mano de obra, sino todo lo contrario (Collantes & Pinilla, 2019:37).

Por último, el tercer período, que comienza en 1950, supuso el principio de la despoblación rural generalizada que conocemos hoy en día. A niveles agregados, Europa presenció a la mayor contracción de población rural de su historia moderna con cifras alarmantes en Francia, España e Italia (**tabla 1.1.**). Este período fue el de la culminación industrial de los países mediterráneos; y el de las ciudades extendiéndose como una mancha de aceite sobre el agua mientras el campo veía perder población de manera clara (Martínez-Galarraga et al., 2020). A partir de 1950, la despoblación rural fue protagonizada por los países mediterráneos, al ir implantándose el cambio agrario con la

introducción de *inputs* muy ahorradores en mano de obra y tras la fuerte de demanda de mano de obra industrial y de servicios (Clar et al., 2016). Francia, a su vez, veía como incrementaba la despoblación en sus zonas rurales.

Así las cosas, según las estimaciones de Collantes y Pinilla (2019: tabla 1.1), si en 1950 Europa contaba con 175 millones de habitantes rurales, en 2007 éstos se habían reducido hasta los poco más de 150 millones. Por su lado, para el año 2019 la Unión Europea considera que cuenta con 125 millones de habitantes rurales⁶. Si bien es cierto que todas las fuentes apuntan a que la reducción de la población rural en los países europeos es una tendencia evidente, las comparaciones aquí expuestas deben tomarse con precaución por las diferentes interpretaciones del espacio rural que cada estudio y/o administraciones tienen en cuenta. En cualquier caso, estas cifras nos pueden ofrecer mismamente eso, una tendencia que no debe ser obviada, pues en mayor o menor grado, la población rural europea actualmente y desde la segunda mitad del siglo XX está inmersa en un proceso de contracción.

Tabla 1.3. Evolución de la población rural. Desglose por regiones

	Europa	Noroeste	Sur	Este
Población rural en millones				
1950	174,9	71,6	45,6	57,7
2000	154,7	68,1	37,5	49,0
Peso de la población rural sobre el total (en %)				
1950	45	34	50	66
2000	30	25	32	41
Tasa de crecimiento medio anual de la población rural				
1950-1970	-0,3	-0,3	-0,6	-0,1
1970-2000	-0,2	0	-0,2	-0,5

Noroeste: Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido; Sur: Grecia, Italia, Portugal, España; Este: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia y sus estados sucesores, Hungría, Polonia, Rumanía, Yugoslavia y sus estados sucesores.
Fuente: Collantes & Pinilla, 2019: 43

No obstante, hay matices que deben ser expuestos. La **tabla 1.3.** ofrece un desglose por regiones europeas de la evolución de la población rural. Es interesante observar cómo, en líneas generales, en aquellos países en los que el cambio económico y la industrialización culminaron más temprano (mucho antes de 1950), la fuerza de la despoblación rural acaba siendo mucho menor para comienzos del siglo XXI que en las regiones donde la industrialización ha llegado tardíamente en comparación.

⁶ Al principio de este apartado ya se menciona que la UE estima que cuenta con un 28% de habitantes rurales. La cifra sale, por tanto, de realizar el cálculo pertinente sobre el total de la población de la UE que, con datos del Eurostat, es de 446.824.564 en 2019.

Así pues, comparando las tablas **1.1.** y **1.3.** podemos apreciar cuándo cada país de los siete de la muestra sufrió el fenómeno de despoblación rural moderno. Las zonas rurales del Reino Unido y de Francia fueron las primeras sobre la década de 1860, pero mientras en el Reino Unido la despoblación rural se invirtió a partir de la primera década del siglo XX hasta ganar población desde entonces, en Francia la despoblación rural se ha extendido durante más de un siglo, y es que para finales del siglo XX parece que su población rural camina hacia la estabilización o al menos, parece que la contracción de población rural ha reducido considerablemente su envergadura.

Para el caso de España e Italia, la despoblación rural se circunscribe únicamente a partir de los años 50 del pasado siglo. En estos dos países, al igual que como ocurre con Francia, el fin de siglo parece que ha conllevado un cambio de ciclo en cuanto a la evolución demográfica de sus poblaciones rurales. Sin embargo, para los países del este, la despoblación rural parece tender a más a medida que avanza el siglo XX. De hecho, según Collantes y Pinilla (2019), estos países aún se encuentran en un proceso de despoblación rural acelerado.

¿Podemos, por tanto, establecer un patrón o una explicación común para los países de Europa? La respuesta corta es un no, pues al comienzo de los períodos de despoblación rural para cada país la coyuntura económica, social y política, así como las tendencias demográficas diferían entre sí. No obstante, sí podemos concluir en los detonantes de los episodios de despoblación rural, así como avanzar posibles explicaciones sobre el porqué de la estabilización de la población rural, incluso su crecimiento, tras los episodios de despoblación rural.

Como se ha dicho anteriormente, la despoblación rural va ligada a la industrialización y al cambio agrario. Así, la despoblación rural se desencadena con la conjunción de una serie de factores económicos (industrialización, cambio económico y agrario) con otra serie de factores demográficos (caída de la tasa de mortalidad y de la tasa de natalidad, densidad y tipo de poblamiento), y su intensidad varía en función de la dependencia económica en la agricultura de estas zonas rurales, es decir, que la intensidad varía en base a la diversificación de sus economías más allá del sector primario.

Especial mención merece la densidad y la estructura del poblamiento (disperso o concentrado) de las zonas rurales, pues este factor demográfico es clave para entender la incapacidad de algunas de éstas para integrarse en los mercados. Además, autores como Serrano (2005) dan cuenta de la importante relación entre el desarrollo de la economía y la densidad poblacional: es una realidad la tendencia a la acumulación productiva de la economía en aquellos territorios con altas concentraciones de capital humano.

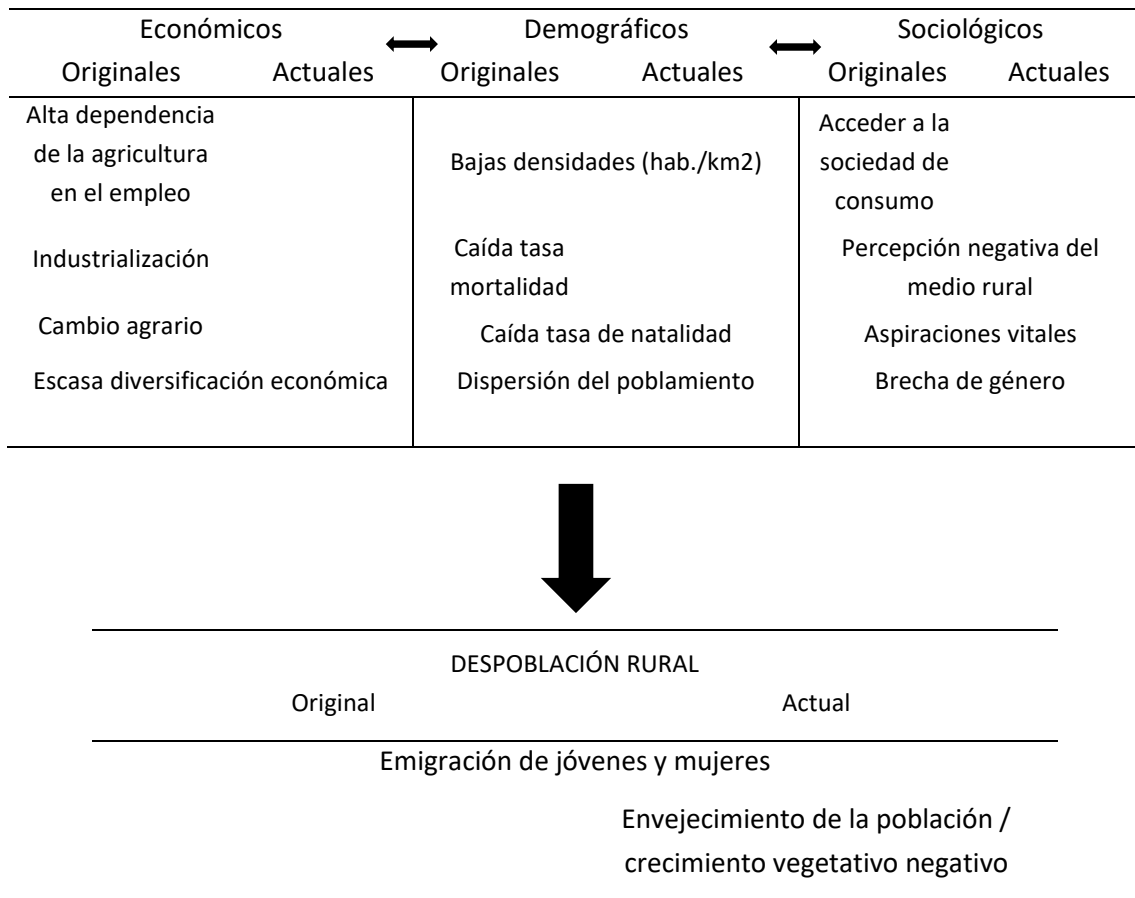
Además, hay que tener en cuenta que, en el momento en que se desencadenan los diferentes procesos de despoblación rural en Europa, la productividad de los agricultores era inferior a la del resto de empleados de otros sectores en sus respectivas economías, así como el nivel de ingreso (Collantes & Pinilla, 2019: 197). Sin embargo, aquellos

países, como el Reino Unido, en los que el sector no agrario de las economías rurales era importante, el trasvase de población del campo a la ciudad era mucho menor, pues la economía rural pudo absorber una mayor cantidad de mano de obra expulsada por el cambio agrario. Así, el sector en el que se ocupaba la mayor parte de la población rural apunta a ser un factor decisivo para comprender la despoblación en el medio rural.

Dicho todo esto, hasta aquí la economía política explica en parte cómo los desequilibrios entre el campo y la ciudad en un contexto de industrialización y cambio económico conducen a la despoblación rural. No obstante, la fotografía no está completa si no se introducen enfoques sociológicos. Por ello, la percepción del bienestar asociado al territorio también es importante para explicar la despoblación rural y tiene que ver con factores asociados al uso y disfrute de servicios públicos o semipúblicos, infraestructuras, el relato cultural sobre el medio rural, los roles de género en el mundo rural, las aspiraciones de la población... en definitiva, los factores sociológicos influyen en la percepción del territorio rural como un espacio favorecedor o limitador del desarrollo personal. Y en el caso del medio rural español, muchos vieron el campo como un lugar del que escapar para poder progresar.

Así, García de León (1996) da cuenta de cómo se asoció progreso y modernidad con la ciudad, mientras que el campo quedaba relegado lo anticuado y lo atrasado. Por su parte, Camarero (1993) recoge testimonios de cómo las mismas madres animaban a sus hijas a dejar los pueblos para tener un mejor futuro en la ciudad. Esta imagen negativa del mundo rural ha llegado incluso a nuestros días. La Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA) identifica que la misma mentalidad de las comunidades rurales es un factor clave para entender la despoblación al que no se le presta la suficiente atención (Anexo II). Como se puede ver, la despoblación rural es un fenómeno complejo que se desencadena por múltiples factores entrelazados; la **figura 1.1.** ofrece un cuadro esquematizado de todos estos factores.

Figura 1.1. Principales Factores “desencadenantes” originales y actuales de la despoblación rural



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los estabilizadores de la población rural o incluso de su crecimiento, es importante entender que la culminación de la industrialización y del cambio económico implica necesariamente el final de las grandes cantidades de migraciones internas que se dieron, por ejemplo, en las décadas los 50 y 60 en España o en Italia, pues los protagonistas de la despoblación rural fueron personas que dependían de la agricultura. Por aquel entonces, la agricultura empleaba en España al 50% de los trabajadores masculinos (Collantes & Pinilla, 2019: tabla 10.2). Hoy, sin embargo, la agricultura emplea en España al 4,2% de la población activa⁷. El gran caladero de población activa que se dedicaba a este sector ha dejado de existir y, por tanto, la despoblación rural actual se da más por el envejecimiento de la población que por la emigración. Esto, sin embargo, no quiere decir que actualmente no se sigan dando migraciones del campo a la ciudad motivados por el empleo, pero sin duda éstas son mucho menos intensas.

Por otro lado, uno de los factores más importantes para entender el crecimiento de algunas zonas rurales europeas se encuentra lo que se conoce como contraurbanización, una

⁷ Datos del Instituto Nacional de Estadística para el cuarto trimestre de 2019.

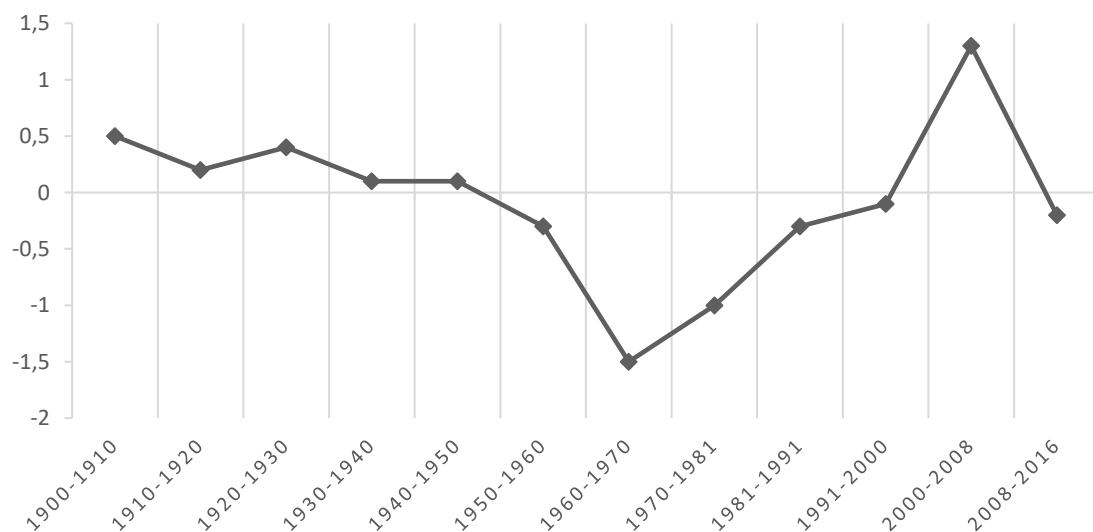
realidad desde el último cuarto del siglo XX que ha traído consigo el desarrollo rural de los pueblos cercanos a las grandes ciudades con la construcción barrios dormitorio, segundas residencias en zonas con cierto valor paisajístico cercanas a las ciudades o la deslocalización industrial por los altos precios del suelo en las ciudades (Ferrás, 2007). Todo esto contribuye, si no al crecimiento, a la estabilización demográfica de las zonas rurales, pues la empírica demuestra que desde los 70, en el norte y desde los 80-90 en el sur, se producen migraciones campo-ciudad en la Europa Occidental (Perry et al., 1986; Ruiz et al., 2019; Camarero 1992; Camarero 1993).

Aún así, la despoblación rural continúa en muchas partes rurales de Europa, sobre todo en aquellas donde la integración en los mercados actuales no acaba cuajar y en las que el envejecimiento de la población es muy alto. Las zonas rurales cercanas a los centros urbanos más dinámicos en términos económicos y demográficos son las que más se benefician de la contraurbanización. No obstante, aquellas zonas rurales más remotas de estos centros urbanos presentan más dificultades para ganar población. Precisamente, un análisis comparado de las zonas rurales de España ilustrará esto último.

1.2. La despoblación rural en España

Como se ha visto en el análisis para Europa, la despoblación rural en España se circunscribe a la segunda mitad del siglo XX y parece concluir hacia principios del nuevo siglo, justo en el proceso de culminación industrial y modernidad económica. La **figura 1.2.** ofrece una imagen bastante gráfica de la evolución de la población rural española desde 1900 hasta la actualidad. Para ofrecer una consistencia en las tendencias de evolución demográfica de las zonas rurales, este apartado vuelve a basarse en, parte, en el gran trabajo que llevan desarrollando Fernando Collantes y Vicente Pinilla.

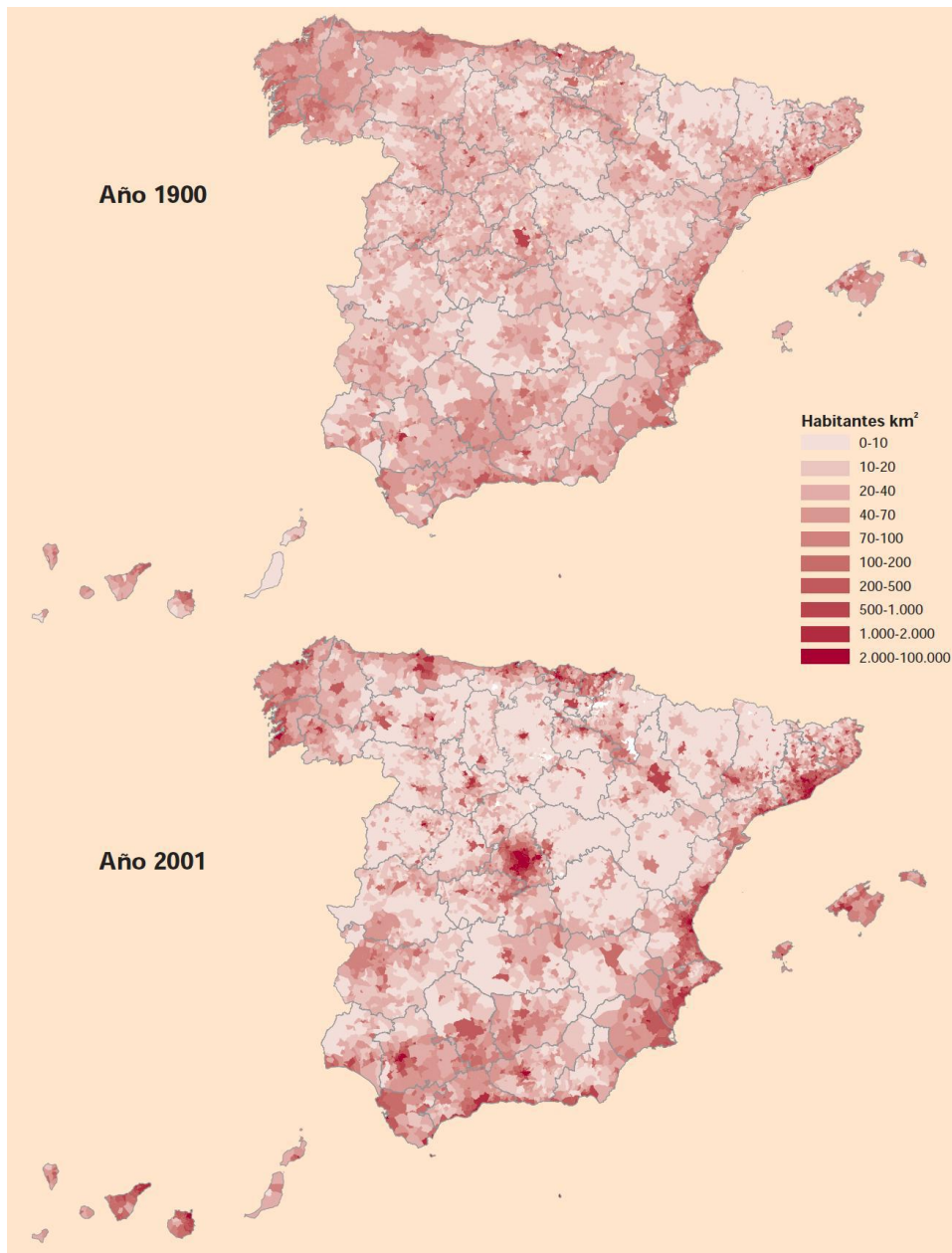
Figura 1.2. Tasa de variación acumulativa anual (%) de la población rural española



Fuente: Collantes y Pinilla (2020: 5).

Como puede verse, la población rural en España continuaba creciendo hasta 1950, si bien es cierto que a partir de 1940 el crecimiento se va acercando a cero. En cualquier caso, a partir de 1950 la tendencia cambia completamente. ¿Qué ocurre a partir de 1950? Como ya se ha dicho, España ve despuntar su industrialización y su economía hasta niveles nunca vistos anteriormente (Oller et al., 2003). A su vez, se produce una desagrarización de la economía por la pérdida relativa del empleo agrario a favor del empleo industrial y de servicios. Se mezcla el progreso de la industria y de los servicios con un aumento de la productividad del campo en base a inputs agrarios ahorradores en mano de obra, como por ejemplo maquinaria, fertilizantes, nuevas semillas de alto rendimiento... por lo que el campo expulsa trabajadores (Abad y Naredo, 1997; Collantes, 2007). Se va produciendo, así, un desequilibrio entre los mercados laborales del campo y de la ciudad a raíz de la expulsión de trabajadores del sector de la agricultura y de la previa brecha salarial entre trabajos agrarios y trabajos no agrarios (García Sanz, 1997, 275). Este desequilibrio se da a favor de las ciudades grandes, ya que son éstas las protagonistas de la industrialización y la terciarización de la economía en España (Oller et al., 2003).

La consecuencia de todo esto se observa en el éxodo rural que caracteriza la despoblación rural durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, al producirse un trasvase de mano de obra sectorial (de la agricultura a la industria, construcción y servicios) y espacial (de las zonas rurales a las zonas urbanas). Parte de la explicación de esta movilidad espacial tiene que ver con la incapacidad de las zonas rurales para diversificar su economía. Ya se ha mencionado en el apartado anterior que la densidad poblacional suele estar relacionada con el desarrollo económico. Precisamente, las zonas rurales españolas en conjunto siempre se han caracterizado por una densidad de población muy baja, pues ya en 1900 gran parte del interior peninsular oscilaba alrededor de los 20 habitantes por kilómetro cuadrado (Pinilla & Sáez, 2017). La **figura 1.3.** ofrece una representación gráfica de la evolución las densidades de las zonas rurales, que contrastan con las urbanas.

Figura 1.3. Evolución de la densidad poblacional de los municipios de España

Fuente: Pinilla y Sáez (2017: 20).

Como se puede apreciar, la mayor parte de zonas rurales del país en 1900 presentaban densidades demográficas muy bajas, lo que dificultaría la integración las zonas rurales, sobre todo las más agrícolas, en los mercados a medida que la industrialización de culminaba y la economía despuntaba. Esto creaba una retroalimentación negativa ya que el desarrollo económico tiene a producirse en áreas densamente pobladas. La condición de escasa población y dispersión del poblamiento de muchas zonas rurales impedía, a su vez, la creación de mercados los suficientemente grandes como para favorecer una diversificación de la economía rural más allá de la agricultura, la ganadería o la artesanía, con la excepción de alguna industria de transformación de productos primarios agrícolas (Serrano, 2005; Pinilla & Sáez, 2017: 4-5; Collantes & Pinilla: 2020: 14). La **figura 1.3.**

también nos ofrece una descripción gráfica de la reorganización poblacional en el territorio español a raíz del episodio de despoblación rural que comenzó en 1950.

Con todo esto, no es descabellado asumir que “el ritmo de la industrialización regula el ritmo de expansión de la demanda urbana de mano de obra” (Collantes & Pinilla, 2019: 69). De hecho, podemos apreciar el ritmo de la industrialización a través del crecimiento económico representado por el crecimiento del PIB, que para el período 1950-1958 éste incrementaba de media un 5,8% anual; y para el período 1958-1974 este crecimiento llegó al 6,5% de media anual (Prados de la Escosura, 2017: tabla 1.1.). No es casualidad, entonces, que las mayores contracciones de la población rural se dieran entre 1960 y 1970 (**figura 1.2.**). Esto explicaría entonces el porqué de que países como el Reino Unido sufrieran despoblación rural mucho antes que otros países europeos, pues hay una correlación entre industrialización y despoblación rural en Europa.

Con todo esto, el resultado es que si a principios de 1950, la población rural en España superaba los 11 millones, para principios del siglo XXI la población rural había bajado hasta poco más de 8 millones (Collantes & Pinilla, 2020: cuadro 1). De la misma manera, la densidad de población de las zonas rurales bajó aún más, contribuyendo al círculo vicioso entre densidad y desarrollo. No obstante, también es cierto que esta sangría poblacional parece haber acabado, para volver a aparecer, aunque en mucho menor medida, tras la crisis del 2009. El boom económico de finales de los 90 que se prolongó hasta 2008 parece haber desencadenado una coyuntura económica propicia también en las zonas rurales, haciéndolas capaces de captar población de las ciudades, pero también extranjera (Eito Mateo, 2008). Aquí entró en juego la contraurbanización protagonizada por el *boom* del ladrillo español.

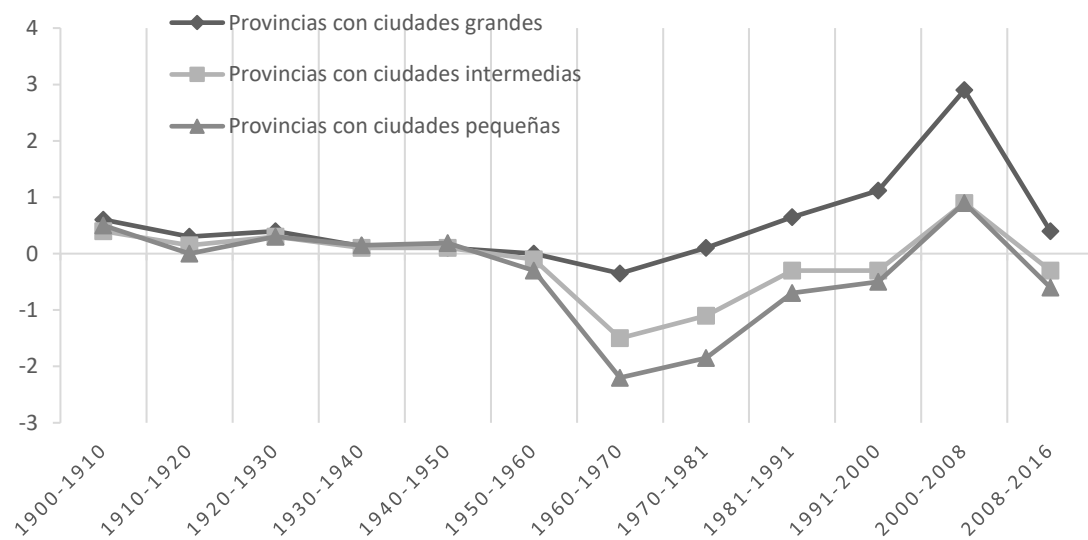
Para entender mejor la despoblación rural y acertar en las posibles soluciones, cabe hacer una puntualización aquí que tiene que ver con el principal factor que contribuye a la despoblación: este factor cambia hacia la década de los años 80 del siglo XX. Estamos hablando aquí de crecimiento natural y emigración. Así, desde los 50 hasta los 70 el principal factor que contribuía a la despoblación rural era la emigración a la ciudad, pues el crecimiento natural de la población rural aún era positivo y bastante alto. No obstante, a partir de la década de los 80 la emigración volvió a valores previos de 1950, aunque para entonces el crecimiento natural de la población rural ya había cambiado de signo y registraba ahora valores negativos y que, además, se recrudecerían en los años 90 (Collantes & Pinilla, 2019). Por tanto, a partir de los 80, el principal factor que contribuye a la despoblación rural era el círculo vicioso del envejecimiento y la consiguiente pérdida de natalidad, que también se veía afectada por la previa adaptación de las familias a la caída de la tasa de la mortalidad (Pinilla & Sáez, 2017).

Cabe destacar que la despoblación rural entonces, y aún hoy en día acusa un claro sesgo por edades y de género: las migraciones son protagonizadas por jóvenes y mujeres (Camarero, 1993, Rey et al., 2009; Collantes 2001). Así las cosas, una población joven

productiva y feminizada que abandona el campo deja unas sociedades rurales cada vez más envejecidas y masculinizadas, las cuales pronostican un futuro muy incierto, que solo podría revertirse con el trasvase de población desde las ciudades. De hecho, el crecimiento de la población rural durante el *boom* económico de la primera década del siglo XXI se debe, precisamente a la inmigración ciudad-campo y a la inmigración extranjera y no al crecimiento natural de la población (Bayona & Gil, 2010; Eito, 2008; Collantes et al., 2014).

Estas han sido las tendencias a nivel agregado para las zonas rurales españolas. No obstante, y como cabe imaginar, no todas las zonas rurales de España han seguido el mismo recorrido. De hecho, éstas difieren mucho entre sí y presentan variaciones respecto a muchos factores. Sin embargo, no es objeto ahora para este informe anunciar todas estas variaciones. En su lugar, nos centraremos en uno que especialmente llama la atención: los entornos urbanos asociados a las zonas rurales. La **figura 1.4.** ofrece las tendencias de evolución demográfica de las zonas rurales en base a sus entornos urbanos desde 1900 hasta 2016. La idea es agrupar las zonas rurales de España en base a las provincias donde están incluidas y discriminarlas por la envergadura de su(s) principales ciudades. No olvidemos que la unidad administrativa de referencia en España es la provincia.

Figura 1.4. Tasa de variación acumulativa anual (%) de la población rural española según entornos urbanos



Notas: Provincias con ciudades grandes (alguna ciudad con más de medio millón de habitantes en 2001): Madrid, Barcelona, València, Sevilla, Zaragoza y Málaga; Provincias con ciudades intermedias (alguna ciudad entre los 100.000 y los 500.000 habitantes en 2001): 28 provincias; Provincias con ciudades pequeñas (ninguna ciudad de más 100.000 habitantes): Ávila, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Girona, Guadalajara, Huesca, Lugo, Plasencia, Segovia, **Soria**, Teruel, Toledo y Zamora.

Fuente: Collantes Y Pinilla (2020: 9).

Como se puede observar, este análisis de Collantes y Pinilla (2019, 2020) pone de manifiesto las grandes diferencias de las zonas rurales según su encaje en provincias más o menos dinámicas (en base a la magnitud de las principales ciudades de referencia para sus zonas rurales). Así, mientras la recuperación demográfica de las zonas rurales de las 5 provincias más dinámicas del país comenzaba a finales de los 80, las zonas rurales de las provincias con ciudades intermedias, pero sobre todo las de las ciudades pequeñas, continuaban despoblándose de manera alarmante, únicamente experimentando crecimiento poblacional durante los años de bonanza económica, para volver a decrecer con la crisis y hasta en la actualidad.

Siendo conscientes de esto, las estimaciones de Collantes y Pinilla (2019: 63-64) ofrecen un dato que no hay que dejar pasar: la población de las zonas rurales de las provincias con ciudades pequeñas ha pasado de los casi 3 millones de 1900 a los 1,6 millones en 2001. Sólo en los años siguientes, en pleno apogeo del boom económico, la población rural de estos entornos crecería, aunque muy por debajo de las zonas rurales de las provincias más dinámicas. Actualmente, sin embargo, vuelve a decrecer la población en estas zonas rurales. Además, si aplicamos la diferenciación de Collantes y Pinilla por entornos urbanos (según provincias con ciudades grandes, intermedias o pequeñas), para las zonas rurales de las provincias con ciudades pequeñas, la densidad de población ha bajado de 19 habitantes/km² de media en 1900 a 12 habitantes/km² de media en 2001 (Collantes & Pinilla: 2019: 63).

Estos datos, aparte de estar en línea con la **figura 1.3**, sirven para exponer que la despoblación rural es un proceso muy territorializado, que se da en unos casos específicos y en unos territorios claramente identificados: se da en unos municipios y en otros no; y se da en mayor medida en unos que en otros. No hay que obviar, entonces, que incluso dentro de provincias dinámicas, existan algunos municipios rurales con serios problemas de despoblación. De la misma manera, no será extraño para nadie observar que incluso dentro del grupo de zonas rurales más castigado por la despoblación, aquéllas inmersas en provincias con ciudades pequeñas – que suelen ser las del interior peninsular – existan zonas rurales incluso peor paradas. El caso de Soria, objeto final de este informe, entra en esta distinción.

1.3. La despoblación rural en Soria

Hasta el momento, se ha revisado cómo la despoblación rural es un fenómeno que, ya sea en algún período u otro de la historia más reciente, cada país europeo ha sufrido. Para el caso de España, la despoblación rural se concentra en la segunda mitad del siglo XX. Los resultados aquí expuestos anuncian que en la primera década del siglo XXI el ciclo de la despoblación rural se rompe para ver un crecimiento de las zonas rurales que incluso supera al del período previo a 1950. No obstante, a finales de esa misma década, este increíble crecimiento cambia de signo y asistimos a lo que parece ser otro período de despoblación rural, aunque aún muy por debajo de las cifras negativas que se alcanzaban

durante la consolidación y culminación de la industrialización y su consiguiente cambio ocupacional.

Hasta aquí hemos hablado a nivel agregado de las zonas rurales tanto de Europa como de España. Sin embargo, ya se ha adelantado el carácter territorial de este problema, y por tanto único para cada territorio, de la despoblación rural. Anteriormente, también se ha visto que en España las áreas rurales difieren en su trayectoria demográfica si las discriminamos según los entornos urbanos a los que se adscriben. Hemos visto, pues, que las áreas rurales en las provincias con ciudades pequeñas se han enfrentado siempre a un escenario de pérdida poblacional mucho más crudo que sus homólogas en provincias con entornos urbanos más dinámicos. ¿Qué ha ocurrido con las áreas rurales de Soria?

Cuadro 1.1. Particularidades de Soria

Económicas	Demográficas	Geográficas	Infraestructuras y servicios
Escasa diversificación económica relativa	Menor densidad demográfica de España	Gran proximidad a Madrid y a otros grandes núcleos urbanos sin barreras físicas relevantes	Escasez de carreteras rápidas y de gran afluencia
Mayor dependencia relativa de empleo en la agricultura	Provincia con menos población del país	Carácter remoto y excéntrico dentro de Castilla y León	Escasa conexión por ferrocarril
Concentración industrial y terciaria alrededor de la capital	Escaso dinamismo demográfico de los municipios. Tan solo dos cuentan con más de 5.000 habitantes		Escasa oferta formativa superior Gran parte del territorio sin banda ancha
Alto precio del suelo	Población altamente envejecida		Escasez de servicios sanitarios
	Dispersión del poblamiento		Escasez de vivienda

Notas: en negrita las debilidades que hacen de Soria “diferente” del resto de provincias consideradas por la UE como áreas escasamente pobladas.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas e investigación.

Se da la casualidad de que la provincia de Soria es eminentemente rural si le aplicamos el significado demográfico de lo rural en un sentido estricto. Soria es la provincia menos poblada de España y también la que menor densidad de población presenta con 8,60 habitantes por km². Además, como ya se ha comentado en la introducción a este informe, Soria figura entre las regiones identificadas por la UE como menos densamente pobladas y a las que se les debe prestar especial atención según el artículo 174 del TFUE. Incluso

si atendemos al significado ocupacional de lo rural, Soria es aún una provincia que ocupa su población activa en un porcentaje mucho mayor en la agricultura que el resto del país.

Así las cosas, este informe considera, en línea con la metodología escogida, a toda la provincia de Soria como rural a excepción de su capital, pues es la única que supera los 10.000 habitantes. De hecho, a datos del INE para 2019, del total 183 municipios sorianos, tan sólo 2 cuentan con más de 5.000 habitantes. Un dato interesante a la par que preocupante es que el 89% de los municipios de la provincia cuentan con menos de 500 habitantes; y de entre estos, más del 63% cuentan con menos de 100 habitantes. Soria es, por tanto, de las tres únicas regiones que la UE considera como áreas escasamente pobladas (Soria, Teruel y Cuenca), la menos dinámica demográficamente hablando. El **cuadro 1.1.** ofrece un esquema de las principales particularidades de Soria para comprender la despoblación rural.

Tabla 1. 4. Evolución de la población en Soria

	Población rural	Población total	Población de Soria capital	Población rural como % de la total
1900	155.277	155.277	7.296	100
1910	162.011	162.011	7.537	100
1920	159.392	159.392	7.703	100
1930	152.435*	162.681	10.246	93,8*
1940	152.001*	165.055	13.054	92,6*
1950	148.247	164.575	16.328	89,7
1960	132.942	152.426	19.484	87,3
1970	93.007	117.462	24.455	78,7
1981	70.393	100.719	30.326	68,2
1991	62.177	94.537	32.360	73,0
2000	56.823	90.911	34.088	62,5
2010	55.419	95.258	39.839	58,2
2019	49.238	88.636	39.398	55,6

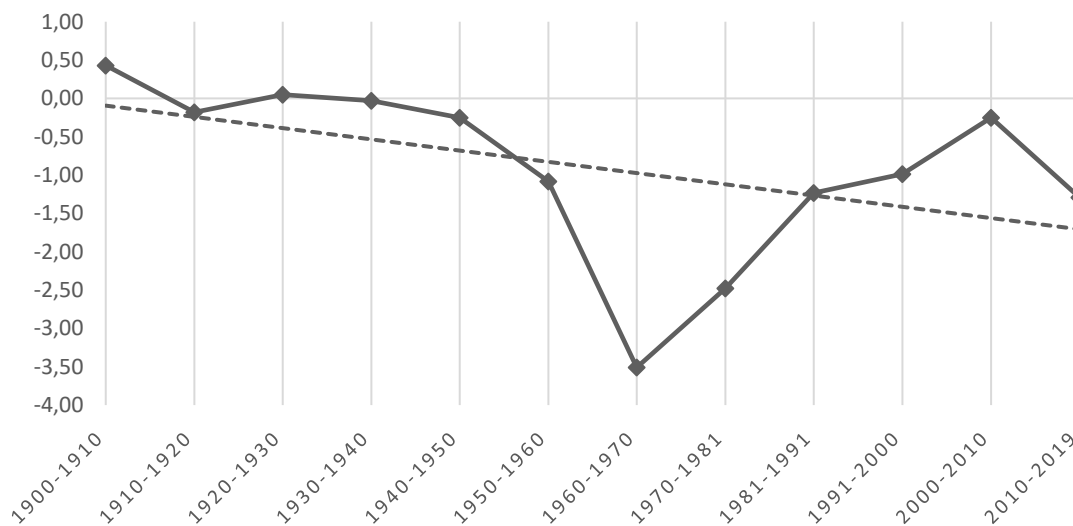
Notas: (1) los datos de población entre 1900 y 2000 corresponden a la población de derecho; para 2010 y 2019 se ha usado el padrón municipal. (2) según nuestro umbral de los 10.000 habitantes para definir un municipio como rural, toda la población de Soria era rural hasta finales de los años 20 del siglo XX. La bajada del peso relativo de la población rural, así como absoluto, sobre el total de la provincia para el año 1930 y 1940 debe entenderse por el paso a “ciudad” y el posterior crecimiento de Soria capital y no como el efecto de la despoblación.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series históricas del INE y de su padrón municipal.

Teniendo todo esto en cuenta, no sorprenderá saber que, en su conjunto, las zonas rurales de Soria han sufrido con mayor virulencia la despoblación rural que la media estatal y la

media de las zonas rurales de provincias con ciudades pequeñas. La información básica sobre la evolución demográfica de la provincia de Soria puede observarse en la **tabla 1.4.** y en la **figura 1.5.** Por un lado, la tabla resume la evolución de la población de la provincia de Soria para el período comprendido entre 1900 y 2019. Según la metodología de este informe, la población rural hace referencia a todos los municipios de la provincia que en cada año analizado eran rurales según el umbral de los 10.000 habitantes. Por otro lado, la figura hace referencia a la variación de la población rural de la provincia de Soria para el mismo período. Aquí sólo se han tenido en cuenta los municipios que han permanecido rurales durante todo el período, es decir, todos los municipios que desde 1900 hasta 2019 han permanecido por debajo del umbral de los 10.000 habitantes. La idea, como ya se ha comentado en la nota metodológica, es corregir las posibles distorsiones de la transformación de comunidades rurales a comunidades urbanas o viceversa, en este caso el paso a ciudad de Soria capital.

Figura 1.5. Tasa de variación acumulativa anual (%) de la población rural de Soria desde 1900 hasta 2019



Notas: (1) para este cálculo solo se han tenido en cuenta los municipios que durante todo el período no han superado los 10.000 habitantes. Soria capital queda, por tanto, excluida para evitar distorsiones. (2) los datos de población entre 1900 y 2000 corresponden a la población de derecho; para 2019 se ha usado el padrón municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir de las series históricas del INE y de su padrón municipal.

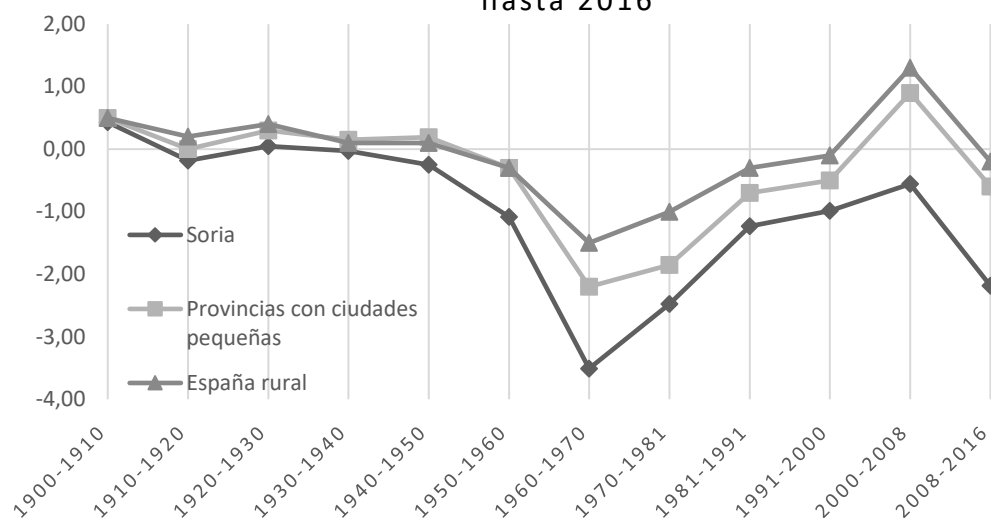
Así, la primera conclusión a la que llegamos es que, en términos absolutos, la población rural en Soria siguió creciendo hasta 1950. De hecho, la población rural por entonces era mayor que medio siglo antes. No obstante, este crecimiento fue muy bajo (la población rural tan sólo creció en 266 personas en 50 años). Esto, probablemente, se deba a que ya existía una emigración a las ciudades que implicaba tres cuartas partes del crecimiento natural de las zonas rurales más desfavorecidas del país, entre las que se encuentran

muchas comarcas de Soria (Collantes & Pinilla, 2019: 50). La segunda conclusión es la confirmación del carácter dramático de la evolución de la población rural en Soria. Desde que comenzara estrictamente la despoblación rural en 1950, las comunidades rurales de Soria han perdido más de un 66% de su población, o lo que es lo mismo, la población rural de Soria es hoy en día algo menos de un tercio de lo que era en 1950. De hecho, de las tres regiones españolas que la UE considera como zonas escasamente pobladas (Cuenca, Soria y Teruel), Soria es la que más población ha perdido desde 1950 (Pinilla & Sáez, 2017).

La tercera conclusión es que la despoblación rural en Soria parece seguir las mismas tendencias analizadas en el anterior apartado. En la **figura 1.5.** se observa claramente como la despoblación rural comienza en 1950 y alcanza su máximo en la década de los 60, para volver a los valores de los 50 en los años 80. A partir de entonces, la intensidad de la despoblación rural comienza a disminuir hasta casi presentar una variación nula de la población en la primera década del siglo XXI. Se aprecia que en los años del boom económico de los primeros años del siglo XXI las zonas rurales estuvieron cerca de parar la despoblación, y es que, para la primera década del presente siglo, la población rural decrecía en media un 0,25% cada año, lo que contrasta claramente con el 3,51% de variación negativa media anual para la década de los 60. No obstante, en la actualidad apreciamos que esta tendencia hacia la estabilización demográfica ha finalizado y se vuelven a los valores de la despoblación rural de la década de los 80. Se da la “casualidad” que este decrecimiento coincida con la crisis que se inicia en 2008. El resultado final es que desde 1950, las comunidades rurales de Soria no han dejado de perder población.

Por tanto, las mismas fuerzas que se han comentado en el anterior apartado deberían ser extrapolables a Soria. La industrialización, el desarrollo económico y el consiguiente cambio agrario y económico parecen haber desencadenado una emigración mucho mayor que en el conjunto de España y que incluso del conjunto de las zonas rurales inmersas en provincias con ciudades pequeñas. La **figura 1.6.** realiza una comparación entre las tasas de variación acumulativa desde 1900 hasta 2016 para estas tres “áreas”. Las variaciones acumulativas anuales de la España rural y de las provincias con ciudades pequeñas son del análisis de Collantes y Pinilla, que ya han sido usadas en el apartado anterior. Por el contrario, la variación para Soria se basa en los datos recogidos para este informe y a los que se les ha aplicado la misma metodología de estos dos autores. Esta tabla es de gran importancia, ya que permite comparar las tendencias en tres momentos clave de la historia de la despoblación rural: las primeras décadas del desarrollismo español, la bonanza económica de 2008 y su consiguiente crisis.

Figura 1.6. Comparación de tasas de variación acumulativa anual (%) de la población rural desde 1900 hasta 2016



Fuente: los datos para la España rural y las provincias con ciudades pequeñas corresponden a las figuras previamente expuestas de Collantes y Pinilla (2019, 2020). Para Soria, los datos son de elaboración propia a partir de las series históricas del INE (de 1900 a 2000) y de su padrón municipal (de 2008 a 2016).

Así, la variación para las tres “áreas” (España rural, provincias con ciudades pequeñas y Soria) siguen tendencias paralelas prácticamente perfectas. Se podría decir, incluso, que hasta los años 40 la evolución demográfica de éstas era casi similar. No obstante, Soria presenta desde el principio del período crecimientos ligeramente menores e incluso negativos entre 1910 y 1920. Esta particularidad se incrementa ya desde los años 40 con el resultado de presentar la peor evolución de la población rural de, seguramente, todo el país. De hecho, en la década más cruda de la despoblación rural, la de los 60, Soria más que duplicaba la variación acumulativa negativa del conjunto de la España rural. Del mismo modo, sorprende comprobar que los plausibles efectos de arrastre en la demografía rural de la bonanza económica no han supuesto para Soria ningún tipo de alivio para sus zonas rurales en contraposición al crecimiento de la España rural y de las zonas rurales de provincias con ciudades pequeñas. Además, los efectos de la crisis parecen haber influido hasta 11 veces más en la demografía rural soriana que en la del conjunto nacional.

Ante esta información es inevitable preguntarse por qué Soria es la provincia que más población rural ha perdido de las tres provincias que la UE considera como áreas escasamente pobladas para España. La investigación hasta aquí llevada a cabo apunta a tres posibles respuestas: su escasa densidad poblacional y dispersión del poblamiento en comparación con otras zonas rurales de España; su mayor dependencia en la agricultura de las economías rurales; y su posición estratégica sin barreras físicas en el cuadrante noroeste del país, en especial la facilidad para llegar a Madrid desde la provincia. De hecho, en comparación con Teruel y Cuenca, la gran cercanía a Madrid y sus por entonces

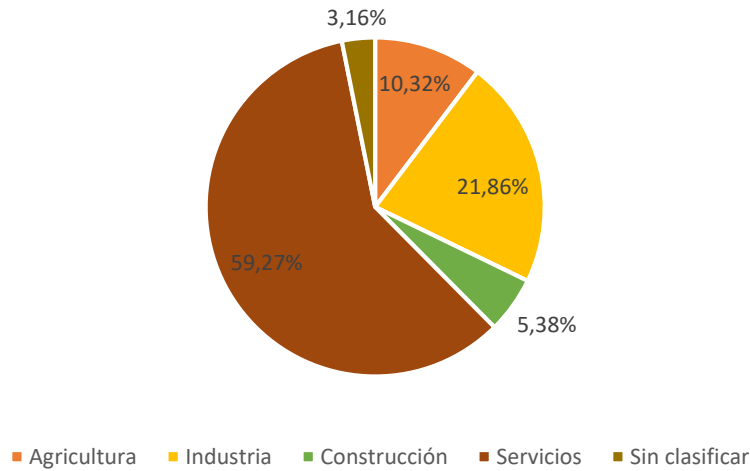
“buenas” conexiones ferroviarias con la capital (la estación de Medinaceli con la línea Madrid-Zaragoza), sumado a su facilidad orográfica para salir de la provincia, sobre todo en comparación con Teruel y la Serranía de Cuenca, pueden explicar parte de la mayor pérdida de población rural de Soria.

Respecto a la densidad y tipo de poblamiento, en 1900, Soria ya era una de las provincias menos densidad de población del país con 15,1 habitantes por km² cuando la media estatal era de 37,3 a datos del INE. Además, los núcleos poblacionales sorianos se caracterizan por la distancia entre ellos. Por tanto, cualquier posible crecimiento endógeno de sus comunidades rurales a través de la economía de mercado hubiera chocado con el mayor dinamismo de otras zonas más densamente pobladas al no poder igualar el ritmo. Como ya se ha indicado, ya en los años previos al gran episodio de despoblación rural español, Soria ya estaría enviando a otras zonas más dinámicas del país grandes cantidades relativas de población. Sin embargo, el crecimiento natural de la población sería más grande que la emigración.

En cuanto a la mayor dependencia en la agricultura de las zonas rurales de Soria, desgraciadamente no se cuenta con datos para aquella época. No obstante, una comparación de la población activa por sectores económicos a día de hoy pueda dar unas pistas sobre la situación durante el gran episodio de despoblación rural. Las **figuras 1.7.** y **1.8.** ofrecen los porcentajes de población activa por sectores económicos en el cuarto trimestre de 2019 de Soria y de España. Desgraciadamente también, no se ha podido aislar los porcentajes para las respectivas zonas rurales de Soria y de España.

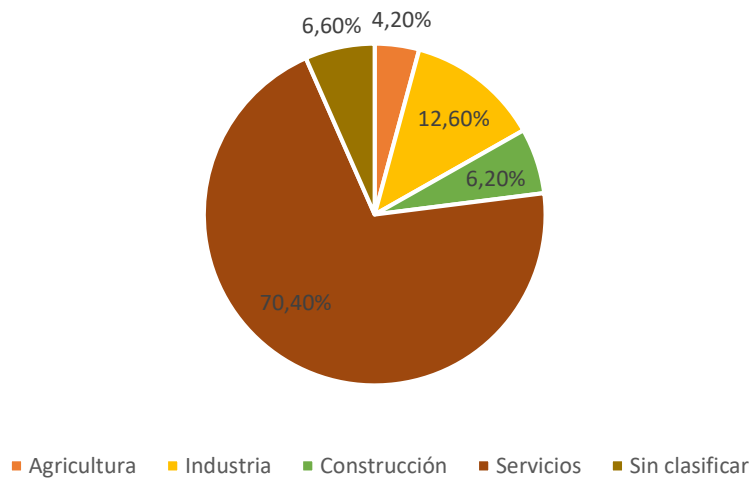
No obstante, hay que señalar que, en la provincia de Soria, la industria se concentra en los alrededores de su capital, al igual que los servicios. Por tanto, cabe esperar que la agricultura en las zonas rurales de Soria implique a una mayor proporción de población activa que la media provincial, distorsionada en esta gráfica por el efecto de la capital al reunir a más del 44% de la población de la provincia. Aun así, sin controlar el efecto de la capital de Soria, la comparación pone en evidencia que hoy en día la agricultura sigue empleando a una mayor proporción de población que en el conjunto nacional. Por lo que no sería descabellado asumir que ya en 1950, e incluso antes, la agricultura en Soria empleaba a más población que el conjunto de la España rural, que según algunas estimaciones en 1950 era del 75% (Collantes, 2006: 267). Por tanto, una densidad demográfica y un poblamiento desfavorable y una economía basada mayoritariamente en la agricultura creó un caladero de futuros emigrantes al introducirse todos los cambios que modernizaron la economía española.

Figura 1.7. Soria: població activa per sectors econòmics



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Estadística de Castilla y León, EPA 2019: 4T.

Figura 1.8. España: población activa por sectores económicos



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, EPA 2019: 4T.

Todo esto no quiere decir que no se desarrollaran los sectores no agrarios en las zonas rurales de Soria, sino que más bien se desarrollaron muy por debajo del ritmo al que lo hicieron los sectores no agrarios de Soria capital o del resto de ciudades del país. De hecho, el ingreso de las familias que se quedaban en el campo creció ininterrumpidamente desde 1950, por lo que los niveles de vida aumentaron en las zonas rurales (Abad y Naredo, 1997: 287). No obstante, este crecimiento no fue lo suficiente como para romper la brecha rural-urbana de ingreso y, por tanto, de consumo, pues allá por 1991, los hogares rurales no agrarios se distanciaban en 12 puntos de los niveles de ingreso y consumo de los hogares urbanos (Collantes & Pinilla, 2019: 117).

Más allá de esto, esta brecha no era sólo de ingreso. Sin entrar ahora en un análisis exhaustivo de las diferencias entre el campo y la ciudad, la penalización rural de los niveles de vida en España, pero sobre todo en Soria, se caracterizaban por la ya mencionada brecha de ingresos y de consumo (Abad y Naredo, 1997), pero también por un peor acceso y disfrute de servicios e infraestructuras públicas (López Laborda & Salas, 2002; Collantes, 2004a), así como de servicios privados como sucursales bancarias, peluquerías... (Sancho, 1972) y por la penalización de género al tener las mujeres peores perspectivas de futuro en cuanto a trabajo, estudios y libertades que en las ciudades (Collantes, 2004b; Camarero, 1993: 335-388; Rico González & Gómez García, 2003). Hoy en día no se puede decir que gran parte de esta penalización rural en España haya desaparecido. Asociaciones como Soria; YA; alertan del grave perjuicio comparativo que sufre Soria en cuanto a infraestructuras, telecomunicaciones o acceso a servicios públicos como la educación o la sanidad, siendo este último de gran importancia pues con la actual crisis sanitaria se han podido ver las graves carencias que la sanidad arrastra desde hace años.

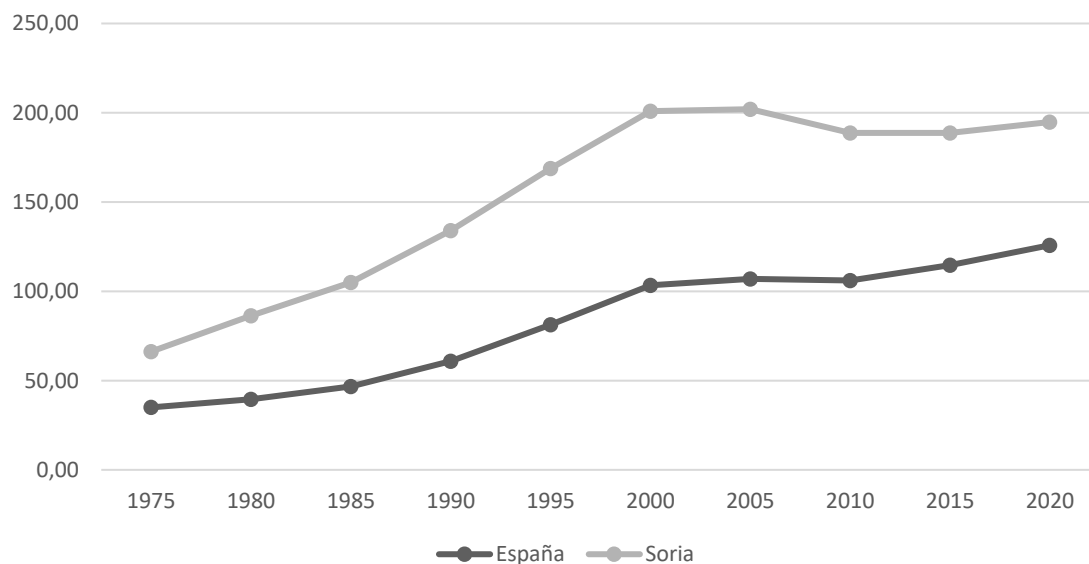
En efecto, Soria se ha tenido que enfrentar a una pandemia mundial con tan sólo 10 camas UCI de partida y en un único centro asistencial de salud para toda la provincia, teniendo que reubicar pacientes por toda Castilla y León⁸. Por el lado de las infraestructuras, Soria sigue sin tener vías rápidas y de grandes flujos ni hacia la capital autonómica (Valladolid) ni hacia el norte de la provincia ni hacia Navarra. La autovía que conecta la A2 a la altura de Medinaceli (sur de la provincia) con Soria capital se construyó hace escasos 5 años y es la autovía que permite ir a Madrid y a Zaragoza. Soria sólo cuenta con una línea de ferrocarril de vía única y sin electrificar con tan sólo dos servicios por día a Madrid en un trayecto de más de tres horas.

En cuanto a las telecomunicaciones, numerosos pueblos cuentan con una cobertura precaria, si no nula, y en muchos acceder a líneas de internet veloces es imposible. La mayor parte de municipios de Soria cuenta con menos de 500 habitantes, y tan sólo un 3,8 % de éstos cuentan con una cobertura igual o mayor a 100Mbits (Bello Paredes, 2020: 128). El teletrabajo y la educación online, dos prácticas tan importantes durante el confinamiento, han sido prácticamente imposible de implementar. La realidad es que tanto la administración pública, pero sobre todo la empresa privada, se mueven por economías de escala y ubican sus servicios o infraestructuras en base a criterios de rentabilidad, muchas veces calculados en base a la población total y densidad de un determinado territorio o al número de potenciales clientes.

⁸ Delgado Sanz (2020). Pocos recursos, muchos ancianos y un virus que avanza por la España vaciada. ABC. Disponible en el siguiente enlace https://www.abc.es/sociedad/abci-pocos-recursos-muchos-ancianos-y-virus-avanza-espana-vaciada-202003180213_noticia.html (Consultado por última vez el 14/09/20); Muzo (2020). La España vacía pide auxilio. *El País*. Disponible en el siguiente enlace <https://elpais.com/sociedad/2020-03-31/la-espana-vaciada-pide-auxilio.html> (Consultado por última vez el 14/09/20).

La despoblación rural es un círculo vicioso. Una menor cantidad de, por ejemplo, niños y niñas en un pueblo de Soria puede hacer cerrar la escuela municipal, lo que impediría que nuevas familias se instalaran en el pueblo, o que las ya existentes decidan cambiarse a otro municipio con mayores servicios, lo que al final produciría más despoblación (Elshof & Bailey, 2015). Otro ejemplo es la educación superior, pues en años recientes, el único centro universitario de la provincia ha ido eliminando carreras universitarias como la de medicina bajo el argumento de la reducción de estudiantes. Del mismo modo, una estación de ferrocarril que dé servicio a un municipio o conjunto de municipios cada vez menos poblados puede acabar en el cierre de ésta, lo que sin duda limitaría las posibilidades de estas zonas, que es justo lo que ha pasado con el progresivo deterioro de la línea Soria-Madrid. Los ejemplos siguen con todo tipo de servicios como la salud o bares y comercios.

Figura 1.9. Índice de envejecimiento de la población



Fuente: Elaboración propia a partir del INE

Así pues, y como conclusión, el mayor reto al que se enfrentan las zonas rurales de Soria a día de hoy son, por un lado, la falta de oportunidades laborales fuera de la agricultura para los jóvenes y, por el otro, el progresivo envejecimiento y masculinización de la población, lo que causa emigración y despoblación. La **figura 1.9.** muestra el índice de envejecimiento de Soria desde 1975 y lo compara con el conjunto de España. Los datos muestran que, para Soria, por cada 100 menores de 15 años hay prácticamente el doble de mayores de 65 años. Como se puede observar, esta tendencia va a más con el paso de los años. Recordamos aquí que un 89% de los municipios de Soria cuentan con menos de 500 habitantes. De seguir así esta situación, en las próximas décadas podríamos asistir a la desaparición de numerosos municipios rurales de la provincia. Sin embargo, ¿supone la despoblación rural aquí descrita un problema abordado por las administraciones



públicas? ¿Desde qué frentes se puede fundamentar la base para la acción pública en materia de despoblación? ¿Qué instrumentos se han propuesto? El siguiente apartado del informe se fundamentará sobre la base de las respuestas a estas preguntas.

LA DESPOBLACIÓN RURAL COMO PROBLEMA PÚBLICO, RESPUESTAS DESDE LAS ADMINISTRACIONES Y COMPARACIÓN CON LOS ACTORES PRIVADOS

Todo lo expuesto hasta aquí pone en evidencia la magnitud de la despoblación en Soria, un fenómeno que ha propiciado el éxodo de más de dos terceras partes de la población rural soriana desde 1950 hasta hoy. Por todo ello, se identifica que la despoblación rural afecta a un bien público desde tres frentes. El primero es el frente de la igualdad entre ciudadanos, pues la penalización rural protagonizada por la menor oferta pública y privada de servicios en comparación con las ciudades afecta directamente al desarrollo personal de miles de individuos de comunidades rurales en toda España y, especialmente, en Soria. El segundo frente, en cambio, afecta a los valores intangibles que hacen referencia a las historias, tradiciones, costumbres, sabiduría, y culturas en peligro de desaparecer. Finalmente, el tercer frente hace referencia a aspectos más materiales como la amenaza de deterioro y destrucción de iglesias, palacios, monumentos, etc. y de las consecuencias medioambientales de la despoblación rural en el entorno natural con el abandono de tierras (Huang et al., 2020; Robledano Aymerich et al., 2016).

Esto es importante, pues de cómo se interprete el problema dependen las soluciones. Este informe ha identificado tanto las particularidades de Soria como los dos grandes retos a los que se enfrenta dentro del marco de la lucha contra la despoblación. En primer lugar, cuando las administraciones dejan de prestar servicios o posponen y aplazan determinadas obras e infraestructuras, éstas indirectamente atentan contra la igualdad entre ciudadanos y ciudadanas. Esta desigualdad tiene, por tanto, un evidente corte territorial, y es que nacer en Soria acarrea una penalización en cuanto a uso y disfrute de servicios e infraestructuras como por ejemplo acceder a estudios superiores y a determinados servicios de especialistas en hospitales o geriátricos, así como una mayor cantidad de tiempo empleada en los desplazamientos.

A su vez, la falta de inversiones públicas en Soria lastra el desarrollo económico de iniciativa privada en la provincia, ya de por sí limitado por la baja densidad demográfica, arrastrándola a depender en mayor medida de la economía de base agraria. Sin unas buenas conexiones terrestres, con escasos servicios públicos y centros de formación punteros y competitivos – la universidad en Soria tan sólo cuenta con 11 carreras y 3 posgrados – las empresas optan por otros territorios. Ahora, más importante incluso que algunas conexiones terrestres es la conexión a internet, elemento clave de la economía terciaria. Como se ha visto, disponer de un acceso a la banda ancha es algo imposible para la mayor parte de Soria e incluso de la capital⁹. Por tanto, todos los individuos nacidos en Soria y que viven en ella experimentan esta desigualdad territorial, ya sea por tener que

⁹ Ver el artículo publicado por J.S. en el Heraldo-Diario de Sora el 6 de julio de 2020. Recuperado de <https://heraldodiariodesoria.elmundo.es/articulo/soria/soria-tiene-zonas-banda-ancha-168-183-municipios/20200705194828303504.html> (Consultado por última vez el 15/09/20).

desplazarse a otra provincia o CC.AA. para acceder a una determinada cartera de servicios sanitarios, por tener que formarse en otro lugar, o por tener que emigrar para poder encontrar un trabajo acorde a la formación adquirida que, en muchos casos, ha tenido que ser adquirida fuera de Soria. Esta desigualdad es mayor a medida que nos adentramos en los municipios rurales más pequeños de Soria. Al final, la poca población joven que queda acaba yéndose por no poder desarrollarse económicamente en su tierra natal mientras que la población más mayor y envejecida asiste a la progresiva desaparición de las comunidades rurales.

El resultado es, en segundo lugar, una pérdida de la identidad y de la historia colectiva que alberga las tradiciones y cultura de todo un territorio que lleva siendo habitado desde hace siglos. El sentimiento de impotencia y de derrota se palpa en prácticamente toda la provincia. El ejemplo más drástico lo encontramos en la norteña comarca de Tierras Altas, con una densidad de tan sólo 2,32 habitantes por km² y en la que el 21% de sus 57 pueblos y aldeas están abandonados¹⁰.

En tercer lugar, con la desaparición de sus habitantes no sólo se pierden todas las tradiciones, fiestas y profesiones tradicionales ancladas a ese territorio, sino que también entran en un claro deterioro y desaparición las viviendas, las iglesias y el resto del patrimonio arquitectónico rural. Siguiendo con el anterior ejemplo, la mayor parte de estos pueblos y aldeas abandonados de Tierras Altas están en un evidente estado de ruina. No obstante, las consecuencias de la despoblación rural van mucho más allá de lo antropocéntrico. El abandono del medio rural, de la tierra labrada, de los pastos... conlleva la ruptura de un equilibrio ecológico del entorno natural soriano que data de siglos, pues la agricultura en Soria, al ser mayoritariamente de carácter extensivo y, en muchas zonas de autoconsumo, contribuía a la gestión del paisaje (Rodríguez-Carreras et al., 2014; Muñoz Jiménez, 2016). Numerosos estudios han analizado las consecuencias medioambientales del abandono de tierras, que van desde el aumento de incendios en la Europa mediterránea (Chergui et al., 2018), la disminución de la biodiversidad en los paisajes naturales rurales (Otero et al., 2015), la erosión del suelo y su desertificación o la reducción del agua disponible (Rey Benayas et al., 2007).

Los factores económicos, demográficos y sociológicos aquí analizados son la base de la despoblación rural que afecta a un bien público desde los tres frentes aquí expuestos. Por tanto, las soluciones deben pasar por atajar la problemática que crea en el medio rural la dinámica entre la escasa diversificación económica, la baja densidad poblacional y su percepción negativa. Para ello, la administración pública debe fomentar un entorno favorable al crecimiento económico de los sectores secundarios y terciarios, fomentar los valores positivos de la ruralidad e invertir para hacer del territorio un lugar plenamente

¹⁰ Para una visión de la despoblación en la comarca de las Tierras Altas, ver el reportaje de National Geographic (2019). *La España rural de Soria, uno de los lugares más despoblados*. Recuperado de https://www.nationalgeographic.com.es/mundo-ng/espana-rural-soria-uno-lugares-mas-despoblados_14102/1 (Consultado por última vez el 15/09/20).

habitable para los estándares del siglo XXI, sobre todo en términos de conectividad. Sin embargo, la realidad es que, como se ha podido comprobar en el apartado anterior, las comunidades rurales sorianas no han dejado de perder población desde 1950. Asociaciones como Soria¡YA! identifican la inacción de las administraciones como el factor que mejor explica la despoblación de la provincia (Anexo I).

Así, este apartado parte de la premisa que, si bien es cierto que hoy los actores públicos son conscientes del problema, en parte por el auge mediático, la preocupación por los retos que afrontan provincias como Soria es muy reciente. A esto se suma unas administraciones con poca tradición de desarrollo territorial en un sentido estricto. Así, las respuestas que se han dado hasta el momento han sido incompletas, demasiado sectoriales cuando la despoblación es un problema transversal, mal enfocadas, insuficientes, o se han topado con trabas burocráticas o políticas que han impedido su ejecución. Incluso en algunos casos, las administraciones públicas han sido completamente pasivas ante la desaparición de las comunidades rurales. Así pues, este apartado se centra, en primer lugar, en la crítica a los instrumentos, fondos, programas y leyes que, por parte de las diferentes administraciones públicas, se han ideado para, en segundo lugar, hacer una comparación con las propuestas de los actores privados más relevantes en Soria.

2.1. Desde las administraciones públicas

En la reciente historia de la lucha contra la despoblación rural en España, es imprescindible abordar en primer lugar el papel de la Unión Europea, pues como identifica la Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa, la SSPA (Anexo II), la UE se empezó a preocupar antes por los retos demográficos de algunas provincias españolas que la misma administración central española. La realidad es que hasta que España no entró a la Comunidad Económica Europea en 1986, las comunidades rurales se veían totalmente desamparadas al estar prácticamente al “servicio” de las ciudades (Collantes & Pinilla, 2019: 225). Uno de los mayores ejemplos es la recurrente imagen de la reubicación forzosa de habitantes rurales al quedar completamente anegados sus pueblos tras la construcción de pantanos y presas, incluso en democracia, para la producción hidroeléctrica y la extensión de los regadíos (Herranz, 1996)¹¹.

Por tanto, el ingreso de España en lo que sería la futura UE implicó un cambio de paradigma para su medio rural, pues el campo español sería en los próximos años objeto de la Política Agraria Común y sus programas de desarrollo a través de su segundo pilar, en el que influyó claramente en años posteriores el documento de la Comisión Europea

¹¹ Uno de los ejemplos más trágicos y polémicos tuvo lugar en 1987, en pleno gobierno socialista, cuando se anegaron nueve pueblos del valle del Riaño (León). Estos hechos conllevaron numerosas protestas locales e incluso intervención policial, intervención policial que se intensificó para desalojar con violencia a algunos vecinos que se negaban a abandonar su tierra. En Soria, durante el régimen franquista, se anegó el pueblo de la Muedra por la construcción del pantano de la Cuerda del Pozo.

(1988) *The future of rural society*, donde ya se hacía mención a la despoblación rural y a la escasa diversificación económica como problemas del medio rural (Ward & Brown, 2009). La entrada en la Unión Europea y la implementación de la PAC se convierten, así, en los elementos que abrieron una ventana de oportunidad para el cambio en la imagen del medio rural español por parte de las administraciones públicas.

Sin embargo, más allá de la adaptación legislativa y la elaboración de planes estatales y autonómicos para la percepción de fondos europeos, en España no se ha hecho gran cosa para luchar contra la despoblación rural. Una posible explicación es la idea de que en España no existe una política propiamente dicha de desarrollo territorial, cuestión que recae, casi exclusivamente, en las CC.AA. al ser éstas las que tienen competencia en la ordenación del territorio en virtud del artículo 149 de la Constitución española. De hecho, el ámbito para la lucha contra la despoblación es, sin duda, las políticas de desarrollo territorial. No obstante, en España este tipo de políticas se suelen alejar de las teorías del crecimiento y desarrollo para pasar a tener una concepción hacendística¹²; así, el papel del Estado queda relegado a la realización de inversiones allí donde se producen fallos de mercado¹³ en sanidad, educación, infraestructuras, etc. (Sáez et al., 2016; Pinilla & Sáez, 2017). Por tanto, se da el hecho que si en España existe algún tipo de políticas para el desarrollo del medio rural es porque éstas van “a rebufo de programaciones europeas” (Sáez, 2019: 72), y principalmente a través de la PAC.

A esto se le suma que no es hasta el año 2017 cuando la despoblación empieza a entrar claramente en la agenda política española con la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y con el actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Es curioso puntualizar que ese mismo año se emitió en prime time el programa de Salvados *En tierra de nadie*, que ponía al espectador ante los grandes problemas que afronta el medio rural en España. A nivel más local, es muy común encontrar cadenas de televisión autonómicas que emiten programas centrados en los aspectos de la despoblación (Saéz Pérez et al., 2016). Por otro lado, la prensa, tanto de alcance estatal como regional, suele recoger artículos sobre la despoblación en el medio rural.

Así, a día de hoy, la situación es claramente propicia para provincias como la de Soria, pues el mandato del citado ministerio es la creación de una estrategia para combatir los graves problemas demográficos que afronta España y, especialmente, las provincias del interior como Soria. ¿Puede ser esta la oportunidad para establecer una verdadera política de desarrollo rural que frene la despoblación? Baumgartner y Jones (1993), en su teoría

¹² Para una aproximación al concepto ver Musgrave, R. & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, 5ª edición, Madrid: McGraw-Hill.

¹³ Para profundizar en los fallos de mercado que produce la despoblación rural a nivel regional y local ver Sáez Pérez et al. (2016). *Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política*. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (21), 11-41.

del equilibrio interrumpido, hacen referencia a que una de las condiciones para que un nuevo paradigma produzca cambios en las políticas es que el tema en cuestión vaya acompañado de un pico en la atención mediática, situación que con la entrada de España en la CEE no se dio, pero ahora sí.

2.1.1. Unión Europea

Así las cosas, el marco legislativo europeo es ya propicio para el desarrollo de territorios como Soria. El Tratado de Lisboa (2009) introdujo una nueva dimensión para la cohesión y la convergencia entre las regiones de los Estados miembros: la territorialidad. Las diferencias económicas y sociales entre individuos tienen a menudo un corte territorial y dependiendo del lugar donde se habita, uno tiene más oportunidades o más servicios. Por tanto, ya no sólo se puede hablar de diferencias socioeconómicas a nivel individual, pues como se ve con las regiones con problemas demográficos, la igualdad también se mide por el lugar donde se reside a efectos de servicios y oportunidades.

Con este espíritu se puede interpretar el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se reforma el antiguo artículo 158 del TCE para incluir la cohesión territorial a los ya existentes principios de cohesión económica y social. ¿El fin? “Promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión”. Este artículo es de particular importancia, pues en su redacción se incluye por primera vez la particularidad que debe instar a la Unión a favorecer el desarrollo de zonas rurales que “padecen desventajas naturales o demográficas graves”. Aquí, sin duda, cabe el caso de Soria, con la densidad demográfica más baja de España y una tasa de envejecimiento muy por encima de la media nacional.

De hecho, la primera mención de la UE a Soria fue en 2013 con la primera versión del Acuerdo de Asociación de España con la UE para el período 2014-2020. Este acuerdo es el que establece la programación para el uso óptimo de los Fondos Estructurales y de Inversión y por primera vez se hace referencia a Soria como una región susceptible de recibir fondos por su calidad de área escasamente poblada, junto con Cuenca y Teruel, al contar con menos de 12,5 habitantes por km². No obstante, a diferencia de las áreas escasamente pobladas de los estados miembros del norte¹⁴, esta consideración en dicho Acuerdo de Asociación no conllevaba *per se* unos fondos específicos ni un canal directo por los que se implementen planes de actuación específicos objeto de recibir financiación comunitaria para la despoblación, pues son simples posibilidades.

A este efecto, las directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2019 (2013/C/209/01), las cuales establecen las excepciones a la protección de la libre competencia, ofrecen interesantes indicaciones que podrían suponer buenas medidas para luchar contra la despoblación rural, sobre todo en lo referente a la reducción de la brecha digital ya tratada en este informe. No obstante, aunque esto implique un marco de

¹⁴ Ver Protocolo n°6 de los tratados de adhesión de Suecia y Finlandia.

actuación, estas directrices constituyen justamente eso, unas recomendaciones sobre las que poder maniobrar y no un instrumento por sí mismo, al igual que el Acuerdo de Asociación 2014-2020. Así, son los Estados miembros y/o sus regiones quienes luego deciden cuáles son, dentro de estos marcos, las líneas prioritarias para sus territorios. Como se ha visto, poco parece que se haya hecho para recortar la brecha digital que sume a Soria en una de las zonas blancas más evidentes del país a pesar de la existencia de ayudas y fondos de cofinanciación europea.

En cambio, la Política Agraria Común, a la que ya se ha hecho referencia aquí, sí puede entenderse como un instrumento para luchar contra la despoblación rural. Justamente, si el primer pilar de la PAC es, *grosso modo*, la subvención a las explotaciones agrarias para garantizar alimentos a la población europea, el desarrollo rural es su segundo pilar. A través de los fondos FEADER, la PAC prevé la financiación de programas de desarrollo rural (Gil Casas, 2015). Sin embargo, un rápido vistazo a los objetivos estratégicos a largo plazo para la política de desarrollo rural indica la errónea visión que tiene la PAC sobre el desarrollo del medio rural, pues básicamente las ayudas son destinadas a la competitividad de la agricultura. Sin duda, fomentar la competitividad de la agricultura es deseable y necesario, pero esto no ayuda a la diversificación de las economías rurales. La verdad es que a través de este informe ya se ha visto cómo, históricamente, la alta dependencia del empleo en la agricultura se relaciona con la despoblación rural.

A pesar de esto, sí que es cierto que en muchos lugares la PAC ha conseguido que, al menos, exista algún tipo de actividad económica en el medio rural. Pero tal y como está concebida, esta gran política europea no ha supuesto la revitalización del medio rural del interior español, y menos de Soria, pues amparar el futuro de una provincia como Soria en la agricultura, aumentando su productividad, competitividad o subvencionando explotaciones, implica una decisión poco óptima a efectos demográficos. Como se ha visto, a medida que la agricultura se moderniza y es más productiva, ésta tiende a retener menos mano de obra en las zonas rurales.

Además, la PAC tiene un gran problema de eficiencia, pues se da una excesiva concentración de ayudas y subvenciones en pocas manos: alrededor del 80% de los fondos de la PAC en España acaba en el 20% de los grandes patrimonios agrarios (Collantes, 2019). Esto al final demuestra el enfoque erróneo de la UE en relación al desarrollo rural, pues tal y como denuncia la SSPA, la PAC tiene un grave problema para incluir la perspectiva de género en la explotación agraria, a los jóvenes agricultores y a las pequeñas explotaciones. Por no hablar de que muchas de estas subvenciones de la PAC acaban recibíendolas propietarios agrarios afincados en zonas urbanas o acaban en manos para las que la actividad agraria no es su principal fuente de ingresos (Molinero et al., 2012). Esto se da acusadamente en Castilla y León, donde el 3,1% de los receptores totales – que suelen ser personas jurídicas cuya principal función no es la agricultura – acaparan más del 26% de los pagos de la PAC en esta región; y en Soria, este caso es incluso más

pronunciado, pues tan sólo el 3,8% de los perceptores de la PAC reciben más del 85,5% de los pagos (Molinero et al., 2012: cuadro 3a, 3b, 3c y 3d).

Sin embargo, existe un programa europeo conocido como enfoque LEADER que bajo la perspectiva de este informe puede servir para luchar contra la despoblación. Creado a principio de los años 90, este enfoque consiste en favorecer un desarrollo rural desde abajo hacia arriba. Para este fin, se favorecía la colaboración público-privada mediante la creación de Grupos de Acción Local (GAL), que, de manera asamblearia, elaboraran planes de desarrollo rural susceptibles de ser financiados por la Unión Europea. Una de las condiciones para optar a estos fondos era que se debían excluir los planes que tuvieran que ver con la agricultura (Collantes & Pinilla, 2019: 231). Por tanto, se puede decir que esta iniciativa buscaba la diversificación de la economía rural. En 2007, el enfoque LEADER se integró en el segundo pilar de la PAC, el del desarrollo rural, siendo financiado por el FEADER¹⁵.

En el caso de España, esto supuso que las Comunidades Autónomas pudieran aplicar el modelo ascendente (*bottom-up*) al resto de componentes del segundo pilar de la PAC. Sin embargo, el enfoque LEADER, ambicioso en su diseño, no ha acabado siendo el motor para la diversificación económica de las zonas rurales que se esperaba, pues básicamente cuenta con dos problemas graves que lastran su efectividad. En primer lugar, se ha constatado a nivel general que las CC.AA. no han prestado gran atención al segundo pilar de la PAC, en el que se incluye el programa LEADER, en sus presupuestos en comparación con las partidas destinadas al primer pilar de la PAC (Esparcia et al., 2015). No olvidemos que los fondos LEADER deben ser complementados por fondos autonómicos y/o estatales. La realidad es que el segundo pilar de la PAC no cuenta con una financiación ambiciosa, ya sea por parte del Estado, de las CC.AA. o de la misma Unión, pues en comparación con los fondos del primer pilar, los fondos para la diversificación económica a través del LEADER son 20 veces inferiores (Collantes, 2019).

En segundo lugar, la SSPA ha detectado el poco impacto en términos cuantitativos de los Grupos de Acción Local de Soria¹⁶ debido a la gran carga burocrática a la que se deben enfrentar, a lo que se le añade el problema de financiación ya mencionado: para el período 2016-2018, la Junta de Castilla y León dotó con 5,2 millones a los cuatro GAL de Soria, lo que hace una media de 433.000 € por año y por GAL¹⁷. Aún así, estos cuatro grupos, que abarcan toda la provincia a excepción de su capital, han desarrollado programas para el mantenimiento y creación de empleos en panaderías, salones de belleza, fontanerías,

¹⁵ Para más información ver el siguiente enlace de la CE: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es (Consultado por última vez el 19/09/20).

¹⁶ Para más información sobre estos cuatro GAL, ver el siguiente enlace de la Red Rural Nacional: <http://www.redruralnacional.es:8080/visorGAL/> (Consultado por última vez el 19/09/20).

¹⁷ Para más información ver el siguiente comunicación de la Junta de Castilla y León disponible en: <https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1281372051501/ /1284625015497/Comunicacion> (Consultado por última vez el 20/09/20).

talleres e industrias¹⁸. De contar con una mejor financiación y una menor carga burocrática, los Grupos de Acción Local de Soria podrían ser la piedra angular sobre la que crear sinergias entre los sectores económicos de la provincia, contribuyendo al crecimiento endógeno de la economía rural Soriana.

No obstante, cabe señalar que la actual PAC y, por tanto, el programa FEADER y LEADER están entrando en su último año de programación. Con el nuevo marco financiero plurianual para el período 2021-2027, habrá que ver como se perfila la nueva PAC del próximo período, y con ella, los fondos para el FEADER y LEADER. Ya se conocen, por ejemplo, los objetivos propuestos por la Comisión Europea, entre los que se incluye el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales, así como la digitalización del medio rural. También parece que la nueva PAC incluirá medidas para incluir la perspectiva de género y beneficiar las explotaciones familiares y aquéllas que supongan la principal actividad de los receptores de ayudas, aunque todo esto se verá a lo largo de 2020¹⁹.

Otro frente interesante para el futuro es la perspectiva incluida en los nuevos fondos FEDER, de desarrollo regional, para el período 2021-2027. En efecto, aunque aún está todo por decidir, la postura del Parlamento Europeo frente al programa FEDER es que la despoblación se convierta en un criterio para repartir fondos de cohesión. Sin duda, una buena noticia. Además, la misma postura del Parlamento Europeo incluye la posibilidad de asignar fondos específicos en los acuerdos de asociación entre la Comisión y los Estados miembros para programas específicos contra la despoblación²⁰. Esto podría equiparar, en cierta medida, los territorios escasamente poblados del sur de Europa como Soria con los de Finlandia y Noruega, que ya cuentan con líneas de financiación específicas mediante el protocolo nº 6 de adhesión de estos Estados.

En cualquier caso, la Unión Europea es clave para las zonas rurales. La nueva PAC debe reorientarse hacia un desarrollo rural que, sin dejar de lado la agricultura, fomente la diversificación económica, la perspectiva de género y la inclusión de la población joven. Las noticias que llegan desde Bruselas respecto a estos aspectos son esperanzadoras, pero habrá que ver como se perfilan los objetivos y las medidas concretas de una de las políticas más importante en cuanto a presupuesto y relevancia de la UE. Aunque mejorables, a nivel europeo los instrumentos existen, las líneas de financiación también, pero sin un Gobierno central y unas CC.AA. capaces de canalizar todo esto en unos

¹⁸ En la página web del GAL PROYNERSO, que abarca todo el noroeste de Soria, se puede ver una relación de los proyectos desarrollados por este grupo: <https://proynerso.com/ayudas/leadercal-2014-2020/proyectos-subvencionados/> (Consultado por última vez el 20/09/20).

¹⁹ Para más información sobre la PAC post 20, ver el siguiente enlace del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación disponible en <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/> (Consultado por última vez el 20/09/20).

²⁰ Para más información ver el artículo de Ramírez (2019). Europa reacciona con los fondos Feder ante el drama demográfico de las zonas de interior. *Eldiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/europa-reacciona-feder-demografico-interior_1_1617233.html (Consultado por última vez el 20/09/20).

verdaderos planes de desarrollo rural, el impacto sobre la prosperidad del medio rural es extremadamente reducido.

2.1.2. Gobierno de España

Nunca antes la despoblación rural había ocupado una posición tan privilegiada en la agenda política nacional como desde hace unos años. A la creación de los cargos políticos e institucionales que representan la Secretaría General para el Reto Demográfico y su Ministerio, se une la entrada en el Congreso de Teruel Existe, la plataforma ciudadana que durante años ha reivindicado medidas para luchar contra la despoblación de su provincia²¹. Como ya se ha explicado, ahora es muy común encontrar artículos y reportajes en los medios de comunicación orales y escritos sobre los problemas que afronta el medio rural. Con todo esto, no es de extrañar que, recientemente en 2019, el Centro de Investigaciones Sociológicas haya llegado a incluir hasta cinco preguntas relacionadas con el fenómeno de la despoblación en uno de sus barómetros de opinión. De hecho, ante la pregunta sobre la gravedad de la despoblación en España, un 88,5 % de los encuestados responden que se trata de un problema “muy grave” o “bastante grave”²².

Sin embargo, en los años álgidos de la bonanza económica de principios de siglo XXI ya se habían asentado lo que podría haber sido la base para la lucha contra la despoblación rural en Soria por parte del Gobierno central. En primer lugar, en 2005 se firmó en el Consejo de Ministros el Plan de Actuación Específico para Soria, y los resultados han sido prácticamente nulos. En segundo lugar, el Congreso aprobó la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. El plan de Actuación Específico para Soria es un documento de trabajo que contiene una serie de medidas para “impulsar el desarrollo de la provincia”. Sin embargo, muchas medidas de dicho plan son meros anuncios, posibilidades, licitaciones de estudios de viabilidad de infraestructuras, etc. Hay medidas interesantes que no se han llevado a cabo, como la intención del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de incrementar hasta el 65% el número de municipios sorianos con acceso a banda ancha. En 2020, el 88,5% sigue sin acceso a la banda ancha²³, porcentaje que aumenta, como ya se ha visto, al 96,2% de los municipios con menos de 500 habitantes. Hay otras que, en cambio, sí han tenido lugar, como la

²¹ Teruel Existe nació en 1999 como resultado de la fusión de varias plataformas sectoriales. El objetivo era reclamar un trato justo e igualitario para la provincia turolense. En 2019, tras constituirse como agrupación de electores ante la Junta Electoral Central, Teruel Existe ganó las elecciones generales en su provincia, obteniendo un diputado y dos senadores.

²² Estos datos se han obtenido del Barómetro de febrero (2019). Estudio nº 3240. Recuperado de http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3240_3259/3240/es3240mar.pdf (Consultado por última vez el 12/06/20).

²³ Ver el artículo del Heraldo-Diario de Soria (2020) disponible en <https://heraldodiariodesoria.elmundo.es/articulo/soria/soria-tiene-zonas-banda-ancha-168-183-municipios/20200705194828303504.html> (Consultado por última vez el 21/09/20).

creación del Centro Tecnológico para la Calidad de los Alimentos, aunque arrastra problemas de falta de personal desde hace unos años²⁴.

En cualquier caso, el Plan de Actuación Específico para Soria está ideado bajo una clara concepción hacendística, pues simplemente da cuenta de unas carencias en Soria que deben corregirse mediante inversión pública. El problema radica entonces en que este Plan no es una estrategia a largo plazo con el objetivo de producir un desarrollo del medio rural soriano que, finalmente, llegue a producir un crecimiento endógeno por sus propios recursos. No obstante, si bien un breve análisis de dicho Plan basta para saber que las medidas que contiene no atajan el problema de la despoblación, cabe resaltar que sí supone, al menos, un “temprano” reconocimiento a los problemas demográficos de Soria y una llamada a la búsqueda de soluciones que frenen e inviertan la despoblación. Aunque la justificación del plan identifica la pérdida poblacional desde 1950, el envejecimiento de la población y las reducidas dimensiones del poblamiento en Soria, el documento no ahonda en las causas de la despoblación ni propone medidas a largo plazo y transversales para revertir este problema, que es aquí donde reside el gran problema como ya se ha dicho.

De hecho, todo esto se puede ver con la memoria financiera del plan, que básicamente consiste en una mera tabla resumen de inversiones a 4 años vista. En efecto, un vistazo rápido al resumen de inversiones basta reforzar todo lo dicho, pues el mayor monto de dinero se destina a las infraestructuras: de los poco más de 326 millones de euros previstos para los 4 años, algo más del 94% de los fondos van a parar a este capítulo, sobre todo a las carreteras. Del resto de partidas, con algo menos de un 6% de los fondos del Plan, se hace imposible entenderlas por el carácter tan genérico que las describe; un ejemplo es la partida para “Sociedad de la información”, que para los 4 años se prevén cuatro millones de euros. ¿Qué se incluye en esta partida? Las infraestructuras son muy importantes y necesarias, por supuesto. Algunas de las ideadas en el Plan se han construido recientemente como la conexión por autovía Medinaceli-Soria, sin embargo, aún falta la prolongación hacia Navarra y la autovía con Valladolid. Así, el análisis económico de las medidas pon en relieve que el Plan de Actuación Específico para Soria no está diseñado para luchar contra la despoblación sino para realizar las inversiones en materia de infraestructuras que cualquier provincia debe tener.

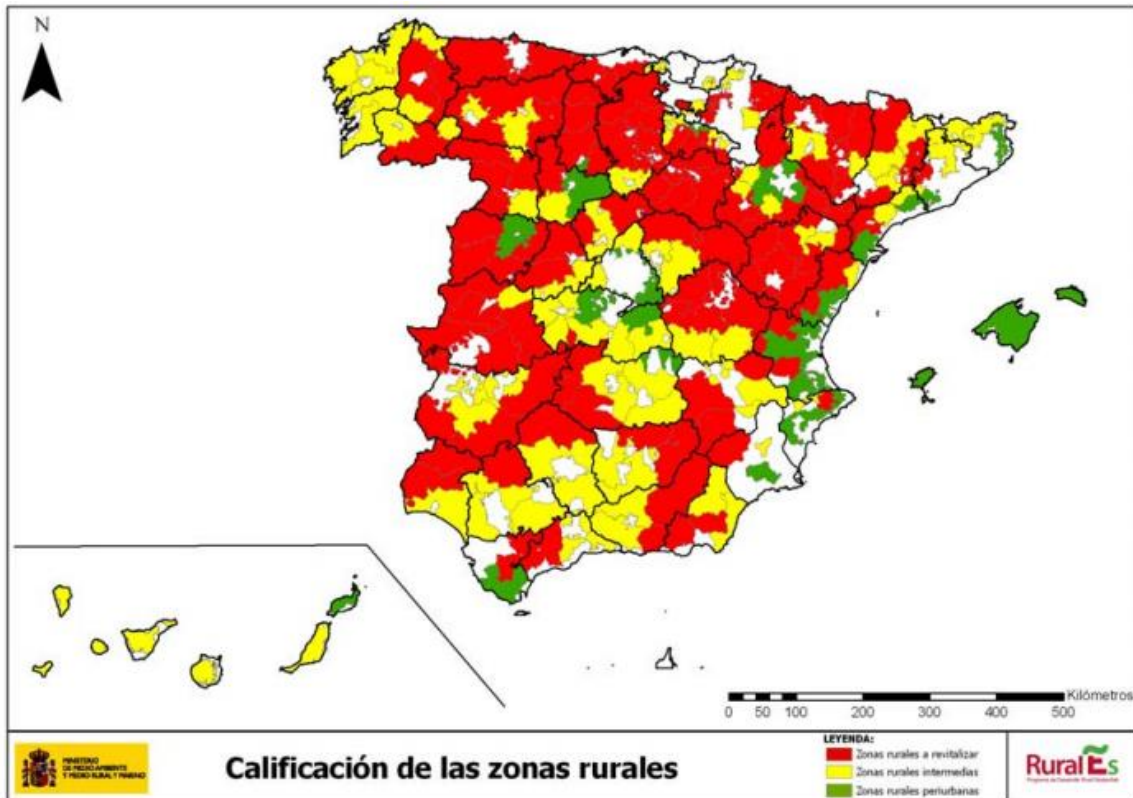
La segunda piedra de lo que podría haber sido la base para la lucha contra la despoblación rural es la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Aprobada durante el mandato del socialista José Luis Rodríguez Zapatero, la ley contiene una serie de objetivos encaminados a corregir los problemas que la despoblación rural produce en base a los tres frentes del bien público identificados en este informe: la igualdad entre ciudadanos, la protección de los valores intangibles del medio rural y la

²⁴ Ver el artículo de El Mirón de Soria (2020) disponible en <https://elmironsoria.es/soria/capital/el-pp-preocupado-por-futuro-del-centro-de-los-alimentos> (Consultado por última vez el 21/09/20).

protección de valores patrimoniales tanto naturales como arquitectónicos. Y todo esto en base a un primer objetivo que no es otro que el de conseguir la diversificación de la economía rural con vistas a “mantener y ampliar la base económica del medio rural”.

Además, la ley contiene un enfoque transversal para el apoyo de jóvenes y mujeres en el medio rural, acompañado de medidas cuyo fin es aumentar la calidad de vida a través de la educación, la sanidad y las infraestructuras. A este aspecto, se otorga una especial atención al apoyo de trabajadores públicos como personal sanitario, educativo o de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, pues la falta de éstos es clave para entender mucha de las carencias de los servicios públicos en provincias como Soria. Así, se articula un ambicioso proyecto que va más allá de intenciones (como en el caso del Plan de Actuación Específico para Soria) y proporciona herramientas concretas para la planificación de actuaciones de impulso y desarrollo sostenible del medio rural, siendo los Programas de Desarrollo Rural Sostenibles, el marco principal de actuación para cada Comunidad Autónoma. El fin de todo esto no es la mera corrección de los fallos de mercado en las zonas rurales, sino la creación de un entorno favorable al desarrollo de éstas en base a la diversificación de la economía, para que las mismas zonas rurales acaben creciendo de manera endógena.

Es interesante ver cómo la Ley adopta un enfoque ascendente (*bottom-up*) en lo relacionado con la diversificación económica, al hacer de los Grupos de Acción Local del programa LEADER una parte fundamental en la elaboración de los Proyectos de Desarrollo Rural Sostenible, que es el principal instrumento que prevé la Ley para la planificación de las actuaciones de la Administración General del Estado en colaboración con las CC.AA. Por otro lado, un aspecto bastante interesante de la Ley es la identificación de las zonas rurales según la gravedad de la despoblación rural, la dependencia del empleo en la agricultura, bajos niveles de renta... variables para identificar entre zonas rurales a revitalizar, zonas rurales intermedias y zonas rurales periurbanas. Las zonas rurales surgen de la agregación de municipios cuyo resultado de un área con una población menor de 30.000 habitantes y una densidad menor a 100 habitantes por km². En el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, la práctica totalidad de la provincia de Soria se dividía en zonas rurales a revitalizar tal y como se puede ver en la **figura 2.1.** por el color rojo.

Figura 2.1. Calificación de las zonas rurales

Fuente: Gobierno de España. Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014: Zonas rurales de aplicación del programa.

Por todo esto, esta Ley ha sido valorada muy positivamente por gran variedad de actores, desde las ya mencionada Soria; YA! (Anexo I) y la SSPA (Anexo II) hasta la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2017) o algunos investigadores del Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo Rurales como Fernando Collantes, Luis Sáez o Vicente Pinilla. Sin embargo, a pesar de estar vigente la norma, ésta ha carecido de un desarrollo en los presupuestos generales del Estado (Domínguez, 2019). La realidad es que la norma se topó con las dificultades de la crisis financiera del 2008 y no fue hasta el año 2010 que se redactó el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, que es, como se ha dicho ya, la principal herramienta de actuación de la Ley. Así, mediante el RD 752/2010 se dio a luz al primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible con un marco presupuestario orientativo para el período 2011–2014 que ascendía a los 905 millones de euros. Sin embargo, del total de esta cantidad no se ha llegado a ejecutar ni una mínima parte en los presupuestos²⁵.

Además, el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible emanado del RD 752/2010 sólo tuvo dos convenios autonómicos, uno con La Rioja y otro con Galicia, pues el resto de los

²⁵ Para más información ver el informe de Fernando Fernández, experto en políticas agrarias y de desarrollo rural disponible en [http://www.euroganaderia.eu/development-sustainable-of-the-medium-rural/opinion/la-financiacion-de-la-ley-4507-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural_2362_8_3570_0_1_in.html#lightbox\[2362\]/6/](http://www.euroganaderia.eu/development-sustainable-of-the-medium-rural/opinion/la-financiacion-de-la-ley-4507-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural_2362_8_3570_0_1_in.html#lightbox[2362]/6/) (Consultado por última vez el 22/09/20).

convenios entre las CC.AA. y el Gobierno no cuajaron. Por otro lado, el cambio de gobierno a finales de 2011 con la entrada del gabinete de Mariano Rajoy acabó por tumbar definitivamente la aplicación práctica de la Ley 45/2007, pues el Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 fue el primero y el último. Cabe recordar que el Partido Popular votó en contra de la aprobación de esta norma en las Cortes Generales. Por todo esto, el impacto de la Ley en el medio rural ha sido prácticamente nulo. En la actualidad, con la vuelta del PSOE al gobierno junto con UP, esta Ley podría tener la oportunidad de retomarse tal y como ha declarado reiteradamente la ministra para la Transición Ecológica y para el Reto Demográfico Teresa Ribera, así como el propio gobierno de Castilla-La Mancha, presidido por el PSOE ²⁶.

Tabla 2.1. Líneas de actuación de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

Afrontar la despoblación	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad.• Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento.• Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.
Afrontar los desequilibrios de nuestra pirámide de población	<ul style="list-style-type: none">• Coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio.• Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional.• Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio.• Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea.• Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia.• Trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio.• Facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.
Gestionar los efectos de la población flotante	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar la prestación de servicios básica para la población residente y flotante en todo el territorio.• Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo sobre las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

En cualquier caso, el tiempo dirá el papel que tendrá esta Ley para el Gobierno de España. Actualmente, el ministerio que preside Teresa Ribera se encuentra trabajando para cumplir con el mandato de la Conferencia de Presidentes para elaborar y aprobar una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico para antes de finales del 2020. Ya se

²⁶ Ver el artículo publicado en La Vanguardia (2020) disponible en el siguiente enlace <https://www.lavanguardia.com/vida/20200115/472912336267/el-gobierno-de-c-lm-pide-a-ribera-que-recupere-la-ley-de-desarrollo-sostenible-del-medio-rural-de-la-etapa-de-zapatero.html> (Consultado por última vez el 23/09/20)

conocen las líneas de actuación que se prevén²⁷, las cuales se pueden consultar en la **tabla 2.1.** y que se han ideado para responder a 6 objetivos transversales entre los que se incluyen:

- La plena conectividad del territorio rural a través de la banda ancha
- La prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad.
- La eliminación de los estereotipos y la puesta en valor de la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos.

La idea es que esta estrategia, consensuada con todos los actores posibles, conforme una especie de Pacto de Estado duradero en el tiempo para afrontar la despoblación rural. Se pretende así implantar un marco que tenga un efecto transversal en toda la acción del Gobierno. No obstante, las medidas y los planes de acción que emanen de la futura estrategia corren el peligro de pasar por la suerte de la Ley 45/2007 si no se establece un consenso real y efectivo con las CC.AA., que son las competentes en materia de desarrollo territorial. Por otro lado, aunque objetivos como el de la plena implantación de la banda ancha en el medio rural o el de la eliminación de estereotipos y la puesta en valor de la imagen rural son indispensables para favorecer la retención y atracción de población, la lucha contra la despoblación rural corre el riesgo de diluirse en una estrategia para la que la lucha contra la despoblación es sólo una de las tres patas que la conforman.

2.1.3. Junta de Castilla y León

Las administraciones más cercanas a los municipios que sufren despoblación son las Comunidades Autónomas; en el caso de Soria, la Junta de Castilla y León, la cual tiene tanto las competencias asociadas al Estado de Bienestar como la Sanidad y la Educación como la competencia en la ordenación del territorio, de la que se deriva, como se ha mencionado antes, las políticas de desarrollo territorial y rural, que, según el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, son de competencia exclusiva. Además, una reforma del Estatuto en 2007 a raíz de uno de sus planes contra la despoblación establece que uno de los principios rectores de las políticas públicas castellanoleonesas es “la lucha contra la despoblación”. De hecho, es la única CC.AA. que incluye la lucha contra la despoblación en su Estatuto de Autonomía. Ante esta base competencial, se podría decir que es la administración autonómica la más preparada para combatir la despoblación de su medio rural.

No obstante, un análisis de los principales planes de actuación en Castilla y León demuestra que, aunque desde el año 2005 sí se ha llevado a cabo una serie de iniciativas legislativas, mucho antes que otras CC.AA., éstas no presentan un impacto claro en las zonas rurales de Soria. Castilla y León es la Comunidad Autónoma más afectada por la

²⁷ La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico puede consultarse en el siguiente enlace <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/290319-enlace-reto.aspx> (Consultado por última vez el 23/09/20).

despoblación rural (Camarero & Sampedro, 2019; Bello Paredes, 2020). Por tanto, no debe sorprender que, junto con Aragón, Castilla y León fuera la primera región con un plan específico contra la despoblación: “Lucha contra la despoblación. Estrategia regional”²⁸. Esta estrategia, de 73 medidas agrupadas en cinco apartados, se adoptó por las Cortes castellanoleonesas el año 2005 da cuenta de los problemas demográficos que azota la región.

Sin embargo, esta identificación de dichos problemas peca de los mismos problemas que el Plan para Soria del Gobierno central, pues se trata de un documento que cuenta con una gran cantidad de intenciones, planes de futuro o anuncios de inversiones que, en muchos casos, corresponden a capítulos ordinarios de los presupuestos autonómicos que, aún sin despoblación, deberían desembolsarse de todas maneras como es la construcción o mantenimiento de carreteras. Hay, incluso, medidas que exhortan a otras administraciones a realizar inversiones en Castilla y León o medidas como la inclusión de la lucha contra la despoblación en el Estatuto de Autonomía, medida que se ha cumplido. Un gran problema de esta Estrategia Regional es que, para la gran mayoría de medidas prácticas, como lo son las ayudas a la vivienda de jóvenes o la teleasistencia a mayores, el ámbito de aplicación es la Comunidad Autónoma al completo sin distinguir entre zonas urbanas o rurales. De hecho, esta misma Estrategia preveía la creación de “Zonas de Actuación Preferente” en base a criterios de escaso dinamismo geográfico, pero también en base a si las zonas objeto de esta distinción son cuencas mineras. El medio rural necesita un plan específico, en la línea de la Ley 45/2007. Aún así, esta diferenciación hubiera sido interesante, de no ser porque no existe evidencia de que se hayan creado.

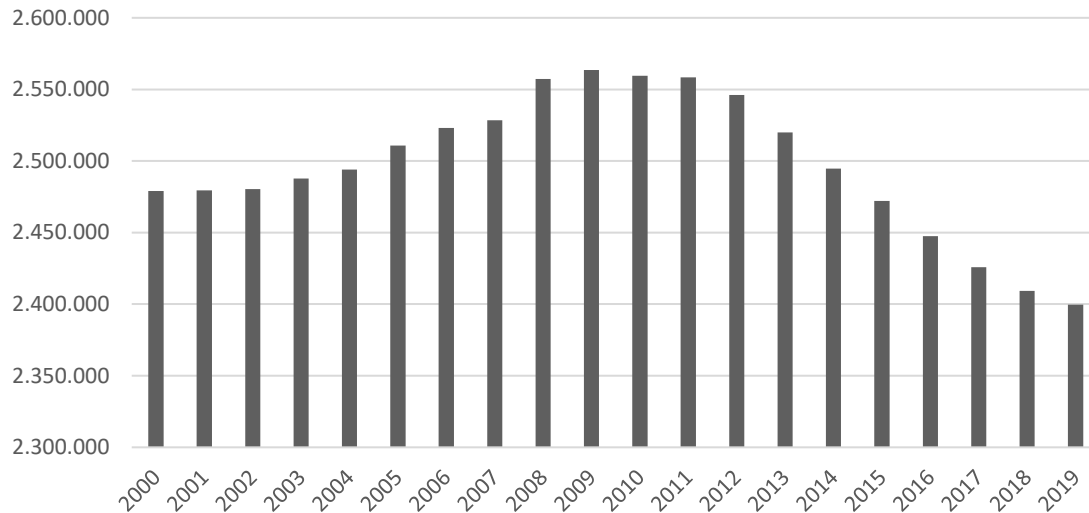
Por todo esto, tampoco debe extrañar que esta Estrategia haya quedado en papel mojado. Así, la implementación de este documento ha consistido en un mero informe sobre la evolución demográfica de Castilla y León en términos agregados, vinculando a dicha evolución una serie de políticas vigentes que ni salen directamente de la Estrategia de 2005 ni existe ningún estudio de impacto (Sáez & Pinilla, 2017). La realidad es que el momento en el que las Cortes aprobaron la Estrategia Regional, la región se hallaba inmersa en una corriente de crecimiento económico que se daba también a nivel estatal y que favoreció un aumento de la población tal y como se puede apreciar en la **figura 2.2**. El aumento de la población a partir de 2002 se debe, casi exclusivamente, a la llegada de inmigrantes nacidos en el extranjero (Camarero & Sampedro, 2019). Por otro lado, se aprecia también que a partir de 2010 la población comienza a descender, siendo este descenso de la población acusado a partir de 2012. Entre las causas, la salida de gran parte de la población extranjera, y la despoblación de las áreas rurales como las de Soria en la

²⁸ Disponible en

[http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/ed048f0e5427aaf1c1257ed2002b3ee2/\\$FILE/luchadespoblacion.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/ed048f0e5427aaf1c1257ed2002b3ee2/$FILE/luchadespoblacion.pdf) (Consultado por última vez el 29/09/2020).

línea de la investigación aquí expuesta. Así, la región ha perdido, a día de hoy, algo más de un 6% de su población desde 2009, el año para el que el padrón registró más habitantes.

Figura 2.2. Evolución de la población total de Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir del padrón municipal del INE.

Ante estos datos, y con la intención de dar un impulso a la fallida Estrategia Regional, las Cortes de Castilla y León aprobaron mediante el Acuerdo 44/2010 la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020²⁹, la cual ha tenido dos revisiones, una en 2014 y otra en 2017. Este plan a diez años vista coge el relevo a la Estrategia Regional que ya hemos analizado y extiende las medidas hasta un total de 174 agrupadas en 5 apartados. Cabe destacar que existe una cierta ruptura con la Estrategia Regional, al centrar todos los apartados en medidas demográficas, excluyendo, por ejemplo, medidas para la construcción de infraestructuras viarias. Así, la Agenda se centra en medidas para la emancipación de los jóvenes, para el apoyo a las familias, para la integración de inmigrantes y para el apoyo a la ciudadanía en el exterior.

Básicamente, es un plan muy centrado en aspectos educativos (fomento de la FP y extensión de programas), transporte para el acceso a la educación y a los servicios de salud, incentivos fiscales para la compra, reforma o alquiler de viviendas, ayudas fiscales a la natalidad, etc.; también se mencionan aspectos a fomentar como la diversificación económica del medio rural. Del mismo modo, la Agenda prevé medidas para el asesoramiento e información a la población inmigrante para acceder a los servicios públicos, así como promover la imagen de Castilla y León en España y en el exterior para captar nueva población, a la vez que promover el retorno de los ciudadanos castellanoleoneses a su tierra natal. El principal objetivo de la Agenda es proporcionar

²⁹ Disponible en el siguiente enlace <https://www.jcyl.es/web/es/agendapoblacion/agenda-para-poblacion/agenda-poblacion-2010-2020.html> (Consultado por última vez el 30/09/20).

una formación de calidad a los jóvenes, así como la consecución de un empleo acorde a lo estudiado. Para ello, la Agenda prevé, por ejemplo, medidas para la consecución de prácticas en empresas.

No obstante, este plan, la Agenda para la Población 2010-2020, vuelve a caer en los errores que suelen acompañar este tipo de planes. Y es que, si bien es cierto que a lo largo del plan se hace referencia hasta en 46 ocasiones al medio rural, el objeto de aplicación de la Agenda es tanto las zonas urbanas como rurales de la región, lo que, sin duda, diluye las especiales problemáticas de los entornos rurales para atraer y mantener población. La Agenda recoge el testigo de la Estrategia regional y promete la creación de las zonas de actuación preferentes, aunque a día de hoy, 10 años después de la publicación de la Agenda, sigue sin ejecutarse dicho mapa de actuación por zonas, por lo que, medidas como los incentivos fiscales a la natalidad o a la compra, reforma o alquiler de la vivienda beneficiarán en mayor medida a aquellos municipios rurales más dinámicos y que menos lo necesiten en comparación con el medio rural más periférico y despoblado. Las medidas fiscales figuran entre las más destacadas de la Agenda junto con las de educación. Así, la Junta propone deducciones en los siguientes tributos para personas que residan en el medio rural definido por la Junta (núcleos menores de 10.000 habitantes):

- IRPF: deducción sobre la cuota íntegra autonómica consistente en el 15% de las cantidades satisfechas en la adquisición, rehabilitación o alquiler de la primera vivienda habitual (para la compra o rehabilitación).
- ISD: deducción de hasta el 99% por la herencia de terrenos agrarios.
- ITPyAJD: reducciones al 0,01% para adquisición vivienda habitual.

Sin embargo, todas estas medidas carecen de una visión estratégica, pues se reparten, aparte de por el municipio objeto de los beneficios fiscales, por la renta y por la edad. Esto puede crear problemas de efectividad para la atracción de población. Un ejemplo es el de las medidas fiscales para la atracción de población. En la Agenda se establecen ayudas fiscales a la compra y alquiler de viviendas en el medio rural. Las ayudas van destinada a reducciones en el tramo autonómico del IRPF. Pues bien, para acceder a esta ayuda fiscal la persona receptora debe ser menor de 36 años y percibir una renta igual o menor a los 18.900€. Si el objetivo es atraer a la población, ¿por qué se excluye a los mayores de 36 o a los que perciben rentas más elevadas? Además, los contribuyentes con rentas iguales o inferiores a los 22.000€ no están obligados a presentar la declaración de la renta, y se da la casualidad de que para acceder a estas ayudas de Castilla y León es necesario presentar la declaración de la renta. Castillo et al. (2018: cuadro 3) identifican el escaso alcance de estas ayudas en los contribuyentes de la región: para las deducciones en el IRPF autonómico por la adquisición o alquiler de la vivienda habitual, el importe medio que se deduce cada individuo por año es de 214€.

Además, un aspecto interesante de este plan son los informes anuales de ejecución de las medidas que contiene la Agenda para la Población 2010-2020, informes a los que se les adjunta un documento con indicadores demográficos de la región para el período que comprende cada uno de los informes, siendo el último correspondiente al año 2018. Estos informes son una buena manera de evaluar la implementación de la Agenda y si ésta tiene resultados. Así pues, un análisis del último informe³⁰ pone a la luz el poco impacto que las medidas desplegadas sobre el papel tienen sobre la demografía rural. La agenda no incide en uno de los mayores retos del medio rural, que recordamos que es la escasa diversificación de su economía, clave para que la población joven no se marche. Hay medidas para que el estudiantado de máster realice prácticas en empresas afincadas en la región, pero en el informe de 2018 se reconoce que no se ha firmado ni un solo convenio.

Por tanto, para el medio rural no hay prácticamente medidas para la diversificación económica rural. De hecho, una medida interesante para la atracción de gente joven y cualificada, que suele especializarse fuera de la agricultura, es el fondo que a través de la garantía juvenil ofrece a los ayuntamientos contratar personal. El problema está en que el fondo solo está disponible para Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y para las Diputaciones. Los Ayuntamientos rurales quedan así excluidos. En el caso de Soria, tan sólo su capital y su Diputación podrían optar a la contratación de personal joven para sus administraciones. Al final, la revisión de las medidas ejecutadas para la diversificación económica queda una mera información del número de Grupos de Acción Local que han recibido financiación de la Junta, así como en el número de consultas llevadas a cabo en las oficinas de emprendimiento rural, que en Soria para 2018 fueron seis.

Además, el informe de ejecución de la Agenda 2010-2020 no desglosa por provincias los *outputs* de la mayor parte de medidas, y mucho menos por zonas rurales. Una de las pocas excepciones es lo referente a las medidas sobre educación. A esto se le une la inexistencia de evaluaciones de impacto de éstas; tan sólo se enumeran *outputs*, y no para todas las medidas. Lo más común es encontrar descripciones de las medidas y lo que se busca de ellas. Esto se da, sobre todo, con las medidas fiscales, pues no ofrecen cuántas personas se han beneficiado de ellas ni en qué municipios. Castillo et al. (2018: cuadro 3) sí ofrecen parcialmente estos datos: en 2014, 259 personas en Soria se beneficiaron de deducciones autonómicas en el IRPF tras la adquisición de vivienda habitual, 3.929 en toda Castilla y León. No obstante, se desconoce la procedencia de estas personas y si esta deducción ha sido decisiva para mantenerse o cambiarse al medio rural.

Capitulando, la Agenda para la Población 2010-2020 presenta, en primer lugar, una escasa dimensión rural, estableciendo en muchos casos las mismas medidas para el medio rural y para el medio urbano. En segundo lugar, la diversificación de la economía rural es prácticamente inexistente, al igual que las medidas para la plena conectividad del medio

³⁰ Disponible en el siguiente enlace <https://www.jcyl.es/web/es/agendapoblacion/agenda-para-poblacion/informes-anuales.html> (Consultado por última vez el 1/10/20).

rural, factor clave para el sector terciario y ya tratado a lo largo de este informe. Por último, ni en el informe de ejecución anual ni en el documento de indicadores que le sigue se ofrece evidencia alguna de que la ejecución de las medidas de la Agenda tenga un impacto en la demografía de la región. Precisamente, quizá en base al primero de estos problemas, las cortes de Castilla y León aprobaron en 2017 un plan específico para la provincia de Soria conocido como Plan Soria o Plan de Dinamización Económica y Demográfica de la provincia de Soria³¹, un plan programado hasta 2020 y que no ha estado falto de polémica.

Así, el Plan Soria se basa en tres planos de actuación para dinamizar económica y demográficamente la provincia. Con la promesa de destinar unos 80 millones de euros más otros 180 millones en concepto de ayudas financieras a las empresas a repartir entre los 4 años de la vigencia del plan, el plan pivota entre ayudas al fortalecimiento del tejido empresarial en base al emprendimiento y el I+D+I; la potenciación de los sectores vinculados a los recursos endógenos, es decir, ayudas al sector agrario y vinculados y al fomento de los sectores energéticos y forestales; y por último, ayudas para la mejora del entorno: infraestructuras, vivienda y universidad.

La polémica que suscita este Plan, polémica recogida ampliamente en la prensa local³², viene, por un lado, por la poca concreción de las medidas recogidas en el documento original, pues se trata mayoritariamente de anuncios, compromisos e incluso instancias a otras administraciones a actuar, hecho bastante común en los planes analizados en este informe. Para el apartado de infraestructuras, se vuelven a incluir inversiones ordinarias que bajo ningún caso corresponden a fondos específicos para luchar contra la despoblación, pues como denuncia Soria¡YA!, la señalización de carreteras y el mantenimiento de éstas corresponde a capítulos de inversiones ordinarias de los presupuestos de la Junta de Castilla y León (Anexo I).

Por el otro, recientemente salió a la luz el informe de ejecución del Plan Soria para el período 2017-2019, en el que aparece todo un séquito de partidas genéricas acompañado de unas cuantías dinero asignadas a cada medida sin saber exactamente a qué corresponde cada una. Unos ejemplos: para el año 2019 el informe de ejecución indica que, para la partida de “Apoyo a emprendedores de base tecnológica, innovadores, rurales y sociales (ADE+Cámara)”, se han invertido 30.384€; a su vez, también se indica que en los primeros tres años de vigencia del Plan se han invertido 533.988€ en ayudas para I+D+I. Sin embargo, es imposible saber quiénes han sido los destinatarios ni de estas ayudas, ni

³¹ Disponible en el siguiente enlace

<https://economia.jcyl.es/web/jcyl/Economia/es/Plantilla100Detalle/1284250105595/Programa/1284784508356/Comunicacion> (Consultado por última vez el 1/10/20).

³² Ver el artículo publicado por Sergio García (2020) en el digital SoriaNoticias disponible en el siguiente enlace <https://sorianoticias.com/noticia/2020-02-19-el-trampantojo-plan-soria-65343> (consultado por última vez el 2/10/20) o el artículo publicado por Andrés Calavia (2020) en Heraldo-Diario de Soria disponible en el siguiente enlace <https://heraldodiariodesoria.elmundo.es/opinion/andres-calavia/que-valor/20200731113201303670.html> (consultado por última vez el 2/10/20).

de las del resto del Plan. Esta situación ha llevado a varios diputados del PSOE de Castilla y León a considerar que la Junta “vacila” a la provincia de Soria³³.

Así las cosas, la actuación de la Junta de Castilla y León en la lucha contra la despoblación ha oscilado entre estos tres planes y estrategias aquí analizados. Ninguno de ellos ha logrado cambiar unas tendencias demográficas que parecen sentenciar la práctica totalidad de una provincia que cada año pierde población, sobre todo rural. Así, en los años de vigencia de la Agenda de la Población 2010-2020 la población rural en Soria ha descendido en 6.181 personas, mientras que la urbana, representada por su capital, se ha mantenido prácticamente igual: 541 personas menos en nueve años (**tabla 1.4.**). Si bien en la mayoría de estos planes se aborda la cuestión de la diversificación económica, las medidas acaban siendo insuficientes, mal planteadas, no se ejecutan o ni siquiera se plantean con seriedad para el medio rural o acaban siendo relegadas a meras menciones de los Grupos de Acción Local. Una cuestión clave debe ser el acceso a la banda ancha para todo el territorio soriano, y ningún plan lo ha logrado.

Por otro lado, los factores sociológicos que afectan a la despoblación como el valor negativo que se le atribuye a lo rural o no son tratados o son tratados con muy poca profundidad en estos planes, y suelen centrarse más bien en promocionar unas determinadas imágenes hacia el exterior de la Comunidad. En realidad, las estrategias de revalorización y de eliminación de estereotipos debe empezar primero desde las propias comunidades rurales. También, una lectura comparativa entre los planes del Gobierno y de la Junta de Castilla y León concluye una tónica de las instituciones españolas: la escasa o nula cooperación (Sáez & Pinilla, 2017). Así, por ejemplo, el año 2005 salieron a la luz tanto el Plan de Actuación Específico para Soria del Gobierno y la Estrategia Regional de la Junta de Castilla y León sin ningún tipo de coordinación. Como hemos visto, incluso la Estrategia Regional demandaba infraestructuras que ya estaban anunciadas en el Plan de Actuación del Gobierno. El fracaso de los convenios autonómicos para los Planes de Desarrollo Sostenible bajo la Ley 45/2007 es otro claro ejemplo.

2.2. Los actores privados

Mucho antes de que las administraciones públicas comenzaran a idear planes específicos para los retos demográficos que recorren grandes partes del interior peninsular, numerosos habitantes del medio rural se organizaron para crear plataformas cuyo objetivo era denunciar el agravio comparativo respecto a la ciudad. Así, las primeras plataformas se crearon, precisamente, en Teruel y en Soria, dos de las provincias consideradas hoy en día como Áreas Escasamente Pobladas. Teruel Existe fue la primera en 1999, tras la unión de varias asociaciones preexistentes y en 2001, Soria¡YA! Hoy, alrededor de 100 plataformas provenientes de una veintena de provincias centradas en uno u otro aspecto

³³ Para más información ver el artículo de Sergio García publicado en SoriaNoticias el 20 de febrero de 2020 disponible en el siguiente enlace <https://sorianoticias.com/noticia/2020-02-19-el-trampantojo-plan-soria-65343> (Consultado por última vez el 02/10/20).

de la despoblación evidencian la difícil situación en la que se encuentra gran parte del territorio español³⁴.

Sin embargo, a pesar del largo recorrido de algunas de estas plataformas, no ha sido hasta en los últimos años cuando se ha producido una verdadera visibilidad a nivel estatal de éstas. Y es que recientemente se ha creado la Coordinadora de la España Vacía, cuya intención es representar los intereses de estas 100 asociaciones frente a las instituciones del Estado. La creación de la Coordinadora responde a la capacidad de movilización que tanto Soria;YA! como Teruel Existe demostraron el 31 de marzo de 2019 en Madrid, donde tuvo lugar la primera manifestación, que, bajo el lema de la “Revolución de la España Vacía”, se reunieron en torno a 100.000 personas³⁵.

Paralelamente a las plataformas ciudadanas, la despoblación ha motivado también la creación una cátedra sobre Despoblación y Creatividad en la Universidad de Zaragoza así como del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, creado en el año 2000; y un lobby de alcance europeo con sede en Teruel y creado por las patronales de Soria, Teruel y Cuenca: la Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA), la cual reúne hoy, aparte de las tres provincias españolas, sus patronales y sus Grupos de Acción Local, así como un Grupo de Acción Local de Lika-Senj (Croacia) y la región de Eritania (Grecia). Esto ha supuesto una gran cantidad de información, análisis y artículos para comprender el fenómeno de la despoblación rural, así como toda una producción de propuestas para combatirla. Por ello, este apartado se centra en analizar las propuestas de los dos actores más activos en Soria: Soria;YA! y la SSPA para poder compararlas con lo que propone la administración.

2.2.1. Soria;YA!

La plataforma ciudadana Soria;YA! es la más importante de la provincia. Fundada en 2001, lleva 19 años movilizando recursos para presionar a las instituciones sobre los problemas que afrontan. Así, la plataforma se centra en la denuncia sistemática de los agravios comparativos que sufre la provincia en relación con otras áreas, sobre todo las urbanas. Las instituciones son el centro de sus denuncias, al considerar que son las responsables del “abandono” de la provincia en base a una política territorial y sistema electoral que la relega al último puesto en cuanto a inversiones públicas. La plataforma alcanza los 80 asociados que, en base a mesas de trabajo sectoriales, votan de manera asamblearia las acciones a llevar a cabo para dar visibilidad a las demandas de las tierras

³⁴ Asociación Española contra la Despoblación (2019). Disponible en el siguiente enlace <https://tietarteve.com/se-constituye-la-coordinadora-de-la-espana-vaciada/> (Consultado por última vez el 3/10/20).

³⁵ Ver el reportaje de Ana Martín (2019) publicado en RTVE disponible en el siguiente enlace <https://www.rtve.es/noticias/20190331/espana-vaciada-llena-madrid-para-exigir-soluciones-urgentes-unos-politicos-les-olvidan-sin-elecciones/1913700.shtml> (Consultado por última vez el 3/07/20)

sorianas. Es comúen encontrar pancartas de la plataforma por toda la provincia en comercios, balcones o incluso en carreteras³⁶.

Gran parte de la actividad de la plataforma se centra, como se ha dicho, en la denuncia de del “abandono” institucional que sufre la provincia en cuanto a inversiones. Así, las reivindicaciones de la plataforma se dividen en demandas de infraestructuras viarias y ferroviarias, telecomunicaciones, sanidad, educación y deporte y turismo y cultura³⁷. Sin embargo, el trabajo de Soria;YA! va más allá de las meras denuncias. En agosto de 2019, Soria;YA! se reunió con el por entonces presidente en funciones Pedro Sánchez, para trasladarle la necesidad de establecer un Pacto de Estado contra la despoblación; y a este efecto, Soria;YA!, junto a otras plataformas que integraron la Revuelta de la España Vacuada el 31 de marzo de 2019, le entregaron al Presidente una propuesta de Pacto de Estado sobre el que revitalizar provincias como la de Soria.

El documento que constituye la propuesta de Pacto de Estado supone la piedra angular sobre la que modificar de una manera transversal la acción del Estado para tener en cuenta las singularidades del medio rural. Así, se propone una reformulación de las actuales políticas de equilibrio y de cohesión territorial, la priorización en la ejecución infraestructuras pendientes y telecomunicaciones, el impulso de la economía rural a través de su diversificación, un acceso completo a los servicios públicos y a la vivienda, y el empoderamiento y cambio de imagen de lo rural. Desde Soria;YA! consideran al Estado como el actor clave, junto con las autonomías y los ayuntamientos dada la gravedad de la “crisis territorial” que vive gran parte de España, motivada por los “desequilibrios territoriales” prolongados durante décadas y cuyo reflejo es la despoblación que numerosas provincias, pero sobre todo la de Soria, llevan sufriendo desde los años 50.

Por todo ello, se entiende que es el Gobierno de España, como institución que aúna el conjunto del territorio, el encargado de repoblar, y, por tanto, reequilibrar un país en el que, a datos del INE de 2019, el 72% de la población reside en el 1% del territorio. La Constitución española, especialmente a través de los artículos 131, 138 y 139, establece como mandato al Gobierno la consolidación de la cohesión territorial y el equilibrio económico entre los diferentes territorios. Sin un equilibrio demográfico, capaz de generar mercados y sinergias en el medio rural, la cohesión territorial y económica no puede alcanzarse. Para conseguir este cometido, no basta un único plan específico o normativa estatal, sino que toda la acción de gobierno ha de regirse desde la perspectiva del equilibrio demográfico como ya se suele hacer, por ejemplo, con la cuestión de género o del cambio climático. Así, bajo esta lógica se presenta el Pacto de Estado propuesto por Soria;YA! y los integrantes de la Revuelta de la España Vacuada.

³⁶ Ver el artículo publicado por Loli Escribano (2018) en la cadena SER disponible en https://cadenaser.com/emisora/2018/06/20/ser_soria/1529496081_103617.html (Consultado por última vez el 3/10/20).

³⁷ En el siguiente enlace se pueden consultar todas sus demandas <http://soriaya.org/reivindicaciones/> (Consultado por última vez el 3/10/20).



El Pacto identifica, en línea con la investigación de este informe, que el medio rural sufre una crisis estructural propiciada por, en primer lugar, la pérdida constante de población desde hace décadas sobre, en segundo lugar, unas densidades demográficas ya de por sí bajas incapaces de generar mercados, sinergias y oportunidades para el desarrollo social y económico. El reto es, entonces, conseguir unos mercados rurales lo suficientemente atractivos para retener y captar población. Por ello, el Pacto de Estado busca establecer una línea de financiación, aparte de los fondos aportados por la UE, de carácter extraordinaria y finalista (7% de la recaudación del IRPF, Sociedades y Patrimonio) sobre los territorios con despoblación con una duración de 30 años con el objetivo de financiar las medidas del Pacto. La **tabla 2.2** ofrece un análisis esquematizado de las principales exigencias/medidas.

Así, como se puede ver, la diversificación de la economía tiene un lugar privilegiado entre las medidas del Pacto de Estado. A través de una fiscalidad diferenciada, que implante un estatus fiscal parecido al de regiones ultraperiféricas como Canarias en las Áreas Escasamente Pobladas que reconoce la Unión Europea. Para ello, Soria; YA! se basa en las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2019 (2013/C/209/01) que ya han sido tratadas en este informe. Se propone, con este estatus fiscal diferenciado, aumentar la contratación mediante bonificaciones en la Seguridad Social, reducir los impuestos de actividades profesionales y empresariales, así como deducciones el IRPF para los habitantes del medio rural, etc. Esta medida, aparte de buscar la atracción de empresas, busca la atracción de profesionales urbanos que puedan teletrabajar desde casa. También, otra medida es el fomento de las cooperativas de crédito rurales, para que ofrezcan créditos y avales suaves a todo aquel proyecto que genere puestos de trabajo y valor añadido en el territorio.

Tabla 2.2. Exigencias del Pacto de Estado de la Revuelta de la España Vacía

Reformulación de las políticas de equilibrio y cohesión territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de Zonas de Escasa Población que incluya factores multidimensionales más allá de la densidad para catalogar aquellas zonas con mayor gravedad; articular los planes de desarrollo rural en base a las Zonas de Escasa Población. • Recuperación de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. • Constitución de agencias de desarrollo territorial similares a las de las Tierras Altas de Escocia con la función de administrar, planificar, ejecutar y monitorizar las estrategias y acciones a implementar, integrando a los GAL y demás actores sociales y económicos. • Descentralización de sedes, órganos y empresas públicas.
Ejecución de infraestructuras pendientes y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Red de infraestructuras viarias mallada que rompa con el carácter radial de la actualidad. • Propiciar que todo individuo tenga acceso a todos los servicios públicos mediante un desplazamiento igual o inferior a 30 minutos. • Accesibilidad a la red viaria de alta capacidad de manera que la mayor parte de localidades españolas queden a menos de 30 km de una autovía. • Promoción de los ferrocarriles convencionales a velocidades competitivas con paradas intermedias. • Conectividad y telecomunicaciones: adquisición del compromiso de llevar las nuevas tecnologías de la información y comunicación al territorio y no a las personas para conseguir un acceso universal a estas herramientas. Retomar las políticas públicas que corrijan los fallos de mercado que impiden la implantación de la banda ancha en las zonas rurales.
Impulso a la actividad económica y diversificación	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la PAC hacia principios sociales y territoriales con acceso prioritario para jóvenes, familias y mujeres y los activos agrarios principales. • Fiscalidad diferenciada que otorgue a provincias como Soria un estatus de Región Ultraperiférica como Canarias. • Ayudas a la modernización económica, I+D+I con asesoramiento público-privado • Promoción de la banca cooperativa de crédito en el medio rural con el fomento de créditos y avales “blandos” para iniciativas profesionales y empresariales. Garantizar el acceso a la banca para las comunidades rurales. • Paquetes compensativos por captación de CO₂ y por los desequilibrios demográficos . • Fomento de la economía social en el medio rural. • Inclusión de la Responsabilidad Socioterritorial en los criterios para la adjudicación de licitaciones públicas.
Servicios a la población y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos económicos o no remunerados para incitar a los profesionales públicos establecerse en el medio rural. • Establecer la investigación social en el medio rural a través de la I+D+I en servicios públicos. • Definición de cartera de servicios públicos en el medio rural • Aumentar la presencia de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el medio rural. • Bolsa de alquiler de viviendas de gestión pública y rehabilitación de viviendas.
Empoderamiento y cambio de imagen	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer el cambio en la representación de la propia imagen de lo rural. • Tratar las ventajas del mundo rural en los medios de comunicación y en las aulas.

Fuente: Elaboración propia a partir del Pacto de Estado de la Revuelta de la España Vacía facilitado en el transcurso de la entrevista con Vanesa García, portavoz de Soria; YA!

Las infraestructuras y las comunicaciones también tienen un papel primordial en el Pacto de Estado, pues sin un buen sistema de conectividad física y virtual el territorio jamás será atractivo. Se propone cambiar la concepción de la España radial para poner en su lugar una red mallada, que garantice la conexión de la mayor parte de las localidades españolas a menos de 30km de una autovía. También se propone una apuesta decidida por los trenes territoriales que realicen paradas intermedias en vez de las líneas de AV centradas sólo en el origen y el destino. En cuanto a las telecomunicaciones, se propone que, en los planes de corrección de los fallos de mercado, se priorice el territorio antes que las personas para garantizar que cualquier persona, resida donde resida, tenga una conectividad a la altura de la globalización.

Con esta lógica también se proponen las medidas para los servicios sociales y la vivienda. Favoreciendo mediante incentivos económicos o no remunerados el establecimiento del funcionariado público en el medio rural, es especial del campo de la medicina y de la seguridad. A la vez que garantizando el acceso a todos los servicios públicos en igualdad de condiciones que en la ciudad. Para ello, el medio rural ofrece un campo idóneo para la I+D+I en servicios públicos que debe ser motor de innovación en materia pública como lo ha sido en las Highland Escocesas. Además, hasta que los servicios públicos lleguen a consolidarse plenamente en Soria, se propone el fomento de la economía social, para que se vayan generando oportunidades de sinergias con otros sectores económicos.

Por último, dos aspectos clave para el éxito de una estrategia contra la despoblación y que son incluidos en el Pacto de Estado son, primero, el establecimiento de unas zonas de acción prioritaria que incluya indicadores más allá de la densidad como pueden ser el menor acceso a servicios públicos o la estructura económica de los municipios – esto viene en línea con el establecimiento de zonas de prioridad de la Ley 45/2007 que el Pacto de Estado busca revivir; y segundo, la inclusión de la perspectiva sociológica en la lucha contra la despoblación. En efecto, el Pacto de Estado prevé medidas para revalorizar la imagen del medio rural que incida tanto en la población local como en la población urbana.

Por todo esto, se considera que la posición de Soria; YA! respecto a las propuestas de las instituciones aquí analizadas se acerca en cierta medida a la posición del por entonces Gobierno de España en 2007 con la ley 45/2007. La plataforma ciudadana busca incluir la lucha contra la despoblación como un valor transversal a la acción de gobierno. Se identifica también el gran peso que se le da a la diversificación económica, cosa que ningún plan hasta el momento ha visionado. Los planes propuestos por la administración responden a una concepción interventora en los fallos de mercado que se producen en el medio rural, planes que en gran parte ni llegan a ejecutarse. En cambio, el Pacto de Estado busca el desarrollo del medio rural, aportando primero los recursos necesarios para equilibrar Soria con el resto del país, para después poder crecer de manera endógena.

2.2.2. Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA)

La Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa es un grupo de interés fundado en 2016 por las patronales (CEOEs) de las provincias menos densamente pobladas de España: Soria, Teruel y Cuenca. Su objetivo es influir en las políticas de desarrollo territorial con el fin de revertir la despoblación, el envejecimiento y en general, la crisis estructural que asumen estas tres provincias. Para ello, sus objetivos son tanto las administraciones españolas como las europeas; y tal ha sido su vocación que, desde 2017, la red aglutina también al condado de Lika-Senj (Croacia) a través de su Grupo de Acción Local y la región de Euritania (Grecia), así como al conjunto de los 16 Grupos de Acción local de Soria, Teruel y Cuenca. Además, desde 2016, se llevan firmando acuerdos de colaboración con las cajas rurales de estas provincias. Se trata, por, tanto, de una red profesionalizada a la que cada patronal le dedica un trabajador a tiempo parcial o completo más una coordinadora a tiempo completo. La SSPA se autoidentifica como lobby europeo y, a tales efectos, la SSPA figura en el registro de transparencia de la UE³⁸.

La constitución de la Red fue la culminación de un proceso de colaboración entre las tres patronales que comenzó, primero, en 2012, cuando cada una de ellas empezó a ver claramente los problemas de pérdida de tejido empresarial, fuerza laboral y de inversiones en sus respectivas provincias. Así, las tres patronales empezaron a investigar sobre la despoblación para, en 2013, llegar a establecer las primeras conexiones entre ellas con motivo de los partenariados del Acuerdo de Asociación de España con la UE para el período 2014-2020. Se dio el hecho de que en el primer borrador del Acuerdo se hacía mención a Soria, Teruel y Cuenca como regiones NUTS3 con problemas demográficos que instaban a la actuación, por lo que pronto comenzaron a emitir valoraciones conjuntas durante la redacción del Acuerdo de Asociación. Así, tras diversas reuniones con representantes europeos y nacionales, la SSPA se estableció formalmente para canalizar las relaciones entre las tres patronales, proyecto que a día de hoy ha ido expandiéndose, como se ha dicho, a más actores hasta el punto de formar parte de la Red Rural Nacional.

Tras esta introducción de la Red, no sorprenderá la gran cantidad de informes y propuestas que la SSPA ha ido emitiendo a lo largo de estos años, algunos fruto de la preparación de diferentes reuniones o presentaciones en sede parlamentaria o de visitas de estudio financiadas por la Comisión Europea y con la participación de las diferentes administraciones públicas de Soria, Teruel y Cuenca. No obstante, debido a las limitaciones del presente informe, se ha procedido a analizar aquéllos más relevantes para la lucha contra la despoblación y aquéllos que mejor representan las líneas estratégicas de la acción de la SSPA, al igual que se ha hecho con Soria; YA!

³⁸ Para más información ver el siguiente enlace <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=478256433575-07> (Consultado por última vez el 5/10/2020).

Para la formulación de sus propuestas, la SSPA parte de la premisa que el actual modelo de desarrollo en el medio rural es ineficiente en la lucha contra la despoblación al centrar sus esfuerzos casi exclusivamente en el sector agrario. Así, los programas nacionales de desarrollo rural y los Acuerdos de Asociación, a través de los cuales se canalizan las ayudas de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE (FEADER, FEDER, pagos de la PAC...), necesitan un cambio en la definición de sus políticas para incidir en las tendencias demográficas que asolen el medio rural. El papel de la UE es, por tanto, fundamental para la SSPA, ya que de las instituciones comunitarias es de donde se percibe la mayor parte de fondos para políticas de desarrollo rural.

Así, el *Documento de posición de la SSPA para España* (2018), el informe *Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España* (2019) y el documento *Combatir con éxito la despoblación mediante un modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Island Enterprise* (2017) suponen las piedras angulares de la visión de la Red para el desarrollo de Soria, Teruel y Cuenca. Un análisis de estos tres documentos ofrece las cinco líneas de actuación de la SSPA, líneas que, curiosamente, coinciden exactamente con las ya analizadas del Pacto de Estado firmado por Soria; YA! De hecho, utilizando un software de coincidencias, el Pacto de Estado y el *Documento de posición de la SSPA para España* comparten alrededor de un 44% del contenido, coincidencia que se concentra, sobre todo, en el apartado de las exigencias. Así, la SSPA considera que las soluciones a la despoblación pasan por el establecimiento de un marco normativo general que englobe las siguientes líneas estratégicas:

- Reformulación de las actuales políticas de reequilibrio y cohesión territorial, donde prima el establecimiento de una nueva definición de las Zonas Escasamente pobladas, mayor capacidad financiera con carácter finalista para estas zonas y para otras unidades administrativas como la LAU 2, el establecimiento de agencias de desarrollo territorial y la recuperación de la ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural, que podría constituir tras una adaptación a los nuevos tiempos ese marco normativo general.
- Infraestructuras y telecomunicaciones, donde prima la norma de los servicios públicos a 30 minutos de desplazamiento y la prioridad de conectar el territorio a las nuevas tecnologías (en especial el 5G), que no las personas.
- Actividad económica, con un gran peso de la fiscalidad diferenciada y de reforma de la PAC
- Servicios a la población, en la misma línea que la tabla 2.2.
- Cultura e identidad, en la misma que línea que la tabla 2.2.

Una constante en estas líneas estratégicas es referencia al gran potencial de provincias como Soria por todos aquellos activos que no se ven a simple vista como la gran cantidad de vehículos privados que, bajo algún tipo de política destinada al uso colaborativo de los medios de transporte, gran parte de los problemas de movilidad provincial podrían ser

resueltos. Y es que se da la paradoja que en el medio rural hay una sobrecapacidad de recursos como la tierra, viento, sol, vehículos privados, activos inmobiliarios o ahorros familiares que acaban fuera del medio rural que coexisten con una escasez de demanda de éstos (Herce et al., 2019).

En cualquier caso, aunque no pasará a analizar en profundidad estas líneas de actuación, podemos concluir que las medidas de la **tabla 2.2.** correspondientes al Pacto de Estado firmado por Soria; YA! han sido extraídas en la práctica totalidad del trabajo de la SSPA. No obstante, la SSPA las desarrolla, pues cada una de ellas recibe un mayor tratamiento, en especial la fiscalidad diferenciada. De hecho, en la entrevista mantenida con la Coordinadora de la SSPA, Sara Bianchi, la fiscalidad diferenciada es resaltada como una medida clave para conseguir la diversificación económica del medio rural y, por tanto, de Soria (Anexo II). También, la implantación de oficinas de desarrollo territorial que coordinen los planes de desarrollo del medio rural, oficinas inspiradas en las de las Tierras Altas Escocesas – aspecto también muy resaltado por Soria; YA!

Así, el documento *Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España* (2019) se trata de un informe promovido por la SSPA, elaborado por investigadores y docenes de la UVA-Campus Soria y financiado por la iniciativa LEADER, el Gobierno de España y los gobiernos autonómicos de Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León. En él se analiza una propuesta fiscal global para los territorios de Soria, Teruel y Cuenca, que entre dentro de los parámetros aceptados por la Comisión Europea, y cuyo fin es proporcionar una estimación de su coste para las arcas públicas, su impacto reflejado en el PIB y en el empleo y el retorno fiscal generado en estas tres provincias. La principal idea es que una determinada discriminación fiscal positiva en provincias como la de Soria puede servir como motor para revertir la despoblación al establecer unos incentivos para atraer actividad económica.

Por tanto, la SSPA, a través de este informe se propone una reducción efectiva del 50% sobre la Cuota Íntegra de las principales figuras impositivas de individuos, trabajadores y empresas radicados en las tres provincias españolas de la Red, esto es a todos los residentes o empresas en estas provincias sin importar el nivel de renta o edad. También se propone una reducción de 10 puntos porcentuales en la Cuota Patronal a la Seguridad Social. Esto es importante, puesto que como se ha visto anteriormente, Castilla y León presenta en la actualidad algunas ventajas fiscales para sus residentes, pero éstas se ven limitadas por la renta y la edad y por la escasa magnitud de las deducciones. La propuesta de la SSPA, sin embargo, elimina estas restricciones. Así, se ven implicados los siguientes impuestos y cotizaciones, que afectan a tramos autonómicos y estatales:

- Impuesto sobre el patrimonio (IP)
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD)
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISyD)

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
- Impuesto de Sociedades (IS)
- Cotizaciones Sociales a la Seguridad Social a cargo de los empleadores.

Con todo esto, el informe termina con una serie de estudios que muestran una estimación de los costes y del impacto socioeconómico de las medidas, las cuales se resumen en la **tabla 2.3.** y **2.4.** Como puede verse para el caso de Soria, la SSPA, a través de su informe elaborado por personal investigador de la UVA-Campus Soria, estima que su propuesta en materia fiscal supondría un impacto sobre el PIB de más de 57 millones de euros anuales y unos 869 empleos al año (**tabla 2.3.**). Por el otro lado, la propuesta sobre las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de los empleadores (**tabla 2.4.**), propuesta que afectaría únicamente a las empresas, supondría un coste menor para las arcas públicas, pero un impacto en el PIB y en los empleos muy similar al que se produciría con la propuesta fiscal integral. Estos dos estudios, el de una reducción integral de los impuestos y el de la reducción en la Cuota Patronal a la Seguridad Social muestra el interés de la SSPA en ofrecer una alternativa real para la atracción de actividad económica a los territorios que ampara la Red.

Tabla 2.3. Coste e impacto socioeconómico anual de la propuesta fiscal integral de la SSPA para Soria, Teruel y Cuenca

	Soria	Teruel	Cuenca	Total provincias SSPA
Población	88.903	135.562	198.718	423.183
Coste fiscal (mill. €)	72,31	102,80	160,13	335,24
Impacto sobre el PIB (mill. €)	57,58	81,87	127,52	266,97
Empleos	869	1.235	1.924	4.027
Retorno fiscal (mill. €)	17,27	24,56	38,26	80,09

Nota: Impuestos afectados: IRPF, IP, ITPyAJD, ISyD, IS

Fuente: Elaboración propia a partir de Herce et al. (2019: 57)

Por otro lado, el coste fiscal de estas medidas encontraría su justificación en base a dos aspectos, primero desde la visión empresarial, ya que un territorio despoblado elimina economías de escala y aumenta los costes de producción; y segundo desde la óptica ciudadana, ya que los habitantes del medio rural incurren en sobrecostes por acceder a los servicios públicos debido a su escasez y la distancia que se ha de recorrer para acceder a ellos (Herce et al., 2019: 45). El informe concluye, no obstante, que estas medidas fiscales sólo serían realmente positivas para el medio rural si a su vez, se toman las medidas necesarias para conectar el territorio a la banda ancha, si existe un mercado de la vivienda suficiente y de calidad y si se cuenta con unos servicios públicos en igualdad de condiciones con las áreas urbanas.

Tabla 2.4. Coste e impacto socioeconómico anual de una reducción de 10 puntos porcentuales en el Tipo de Cotización por Contingencias Comunes a la Seguridad Social (cuota patronal)

Provincia	Coste de la medida (millones de €)	Impacto sobre el PIB (millones de €)	Impacto sobre el empleo (empleos)	Retorno fiscal (millones de €)
Soria	67,99	51,30	794	15,39
Teruel	94,01	74,86	1.129	22,46
Cuenca	109,13	86,90	1.311	26,07
Total provincias SSPA	271,13	213,07	3.235	63,92

Fuente: Elaboración propia a partir de Herce et al. (2019: 67)

Ante toda esta información, cabe una advertencia. Existe el peligro de incurrir en costes no deseados ante la aplicación de medidas fiscales para combatir la despoblación (Castillo et al., 2018). Aquí toca sólo una apreciación y no es otra que la de advertir sobre la extensión territorial de las medidas fiscales. En el informe de fiscalidad de la SSPA, es cierto que se realizan diferentes escenarios de los costes y beneficios socioeconómicos de la propuesta fiscal integral en base a posibles zonas de aplicación de las medidas. De hecho, se coge el caso de Soria como modelo, para la que se delimitan tres zonas: la provincia entera, la provincia entera sin su capital y las comarcas de Soria menos desarrolladas en base unos indicadores fiscales usados por los autores (Hence et al., 2019: 53). Sin embargo, no existe este estudio por zonas de aplicación para las reducciones en la Cuota Patronal a la Seguridad Social.

El estudio por zonas de aplicación no puede ser más idóneo. No obstante, el informe no entra a valorar sobre en qué zona sería mejor implantar la fiscalidad diferenciada. Por tanto, y en línea con este informe, una aplicación de medidas fiscales sobre un conjunto territorial heterogéneo podría implicar agravios mayores en comparación a si no se aplicaran estas medidas. La despoblación es un problema territorial, que varía en función del municipio. Aunque gran parte de Soria está formada por municipios de menos de 100 habitantes, la provincia cuenta con una ciudad de cerca de 40.000 habitantes y 10 pueblos de más de 1.000 habitantes. Así, una reducción del 50% de todas estas figuras impositivas para toda la provincia de Soria, incluyendo su capital, que es zona urbana, podría generar unas dinámicas de mayor concentración económica y de población alrededor de los municipios más dinámicos y con mayores economías de aglomeración, contribuyendo seguramente a migraciones intraprovinciales del campo a la ciudad (Sáez Pérez et al., 2016).

De hecho, ya se ha visto en **la tabla 1.4.** el dramático contraste entre la despoblación del medio rural soriano y el gran crecimiento de su capital, la única zona urbana a fines de este informe. A pesar de no tener los datos debido al carácter rudimentario de la estadística demográfica de la España del siglo XX, es asumible pensar que gran parte del crecimiento de Soria capital desde la segunda mitad del pasado siglo se deba a

migraciones internas desde las zonas rurales de la provincia. Así pues, aún a falta de algún estudio empírico, se desaconseja implementar una reducción fiscal de este calado de manera homogénea a toda la provincia de Soria.

A modo de conclusión, una revisión de los dos actores de índole privada más activos en Soria muestra el consenso que hay sobre cómo abordar la lucha contra la despoblación; un consenso dado por Soria;YA! al reconocer el trabajo que desempeña la SSPA (Anexo I). Para ambos actores, los factores económicos y sociológicos son clave para entender la despoblación, aunque Soria;YA! apunta al “abandono claro y sistemático” por parte de las administraciones como factor que mejor explica la despoblación rural. Las infraestructuras y los servicios públicos se encuentran entre sus demandas indispensables. Por otro lado, la fiscalidad diferenciada es un instrumento clave para estos dos actores, pues con ella se pretende atraer actores económicos al territorio y diversificar la economía.

Así, en cuanto a esta medida, aunque la Junta de Castilla y León sí introduce algunos tipos de deducciones fiscales (mayoritariamente a la vivienda y a las explotaciones agrarias), éstos no son ni tan ambiciosos ni tan globales como los que proponen la SSPA y Soria;YA! Una demostración de esto es el coste fiscal que espera la SSPA de su propuesta, y el coste fiscal de las medidas fiscales implantadas en Castilla y León: 335 millones de euros y 1 millón euros respectivamente³⁹. Por otro lado, en ningún plan analizado del Gobierno de España se contempla algún tipo de beneficio fiscal para el medio rural. Esto choca con la postura de la UE, que sí abre la puerta a fiscalidades diferenciadas como ya se ha mencionado y como pone de relieve la SSPA (Anexo II). Por tanto, este ejemplo que pone en evidencia el consenso que existe entre los actores privados contrasta con la pluralidad de respuestas que ofrecen las administraciones públicas aquí analizadas. ¿A qué se debe este hecho? El siguiente apartado del informe tratará en profundidad este aspecto, ofreciendo un análisis final sobre el (dis)funcionamiento de las administraciones.

³⁹ Coste de la propuesta fiscal integral de la SSPA. Para Castilla y León, el coste fiscal se ha extraído de Castillo et al. (2018: cuadro 3) y solo se tienen en cuenta las medidas fiscales que afectan al IRPF, que constituyen la mayor parte de las medidas.

LA PROBLEMÁTICA EN LA ACCIÓN PÚBLICA, ANÁLISIS FINAL Y RECOMENDACIONES

Recordemos aquí que el presente informe responde al objetivo de ofrecer un análisis en profundidad de la despoblación rural en la provincia de Soria que sirva como base para mejorar la acción pública de las instituciones aquí analizadas. Para ello, ha sido imprescindible abordar el tema desde la perspectiva institucional. Y es que, como problema público, la despoblación debe abordarse desde las administraciones públicas. Hasta el momento ha sido imprescindible ofrecer un análisis cualitativo con datos empíricos sobre la despoblación rural en Europa, y luego en España, para poder entender desde una perspectiva histórica la despoblación que se sufre en Soria. A través de este análisis se han identificado los factores tanto históricos como actuales vinculados a este fenómeno. Esto es clave para ofrecer un buen diagnóstico que sirva como base para la intervención pública. A este efecto, en el siguiente apartado se han identificado tres frentes sobre los que la despoblación rural incide negativamente: la igualdad, la identidad-cultura y el patrimonio tanto material e inmaterial del medio rural. El objetivo es contraponer los tres frentes sobre los que actúa la despoblación con las respuestas que, hasta el momento, han dado las administraciones públicas y los actores privados más relevantes en Soria.

Todo lo expuesto hasta aquí establece que la despoblación rural es un fenómeno multicausal en el que juegan muchos factores entrelazados: principalmente demográficos, económicos y sociológicos. Estos factores actúan en forma de círculo vicioso sobre los servicios que se prestan en el medio rural. Sin embargo, gran parte de la acción pública aquí analizada falla al identificar correctamente estos factores y consiguientemente establece planes que, presentados como planes para el desarrollo rural y contra la despoblación, no resuelven los problemas del desarrollo de las comunidades rurales ni, por tanto, la despoblación. Otros, en cambio, como el Plan de Actuación Específico de Soria de 2005, sí identifican estos factores, pero las medidas que se proponen son inconsistentes con las teorías del cambio y fallan en solucionar el problema⁴⁰. Con la PAC ocurre algo parecido, sobre todo con su segundo pilar, la política de desarrollo rural, pues está mayoritariamente ideada para desarrollar un sector que no es capaz de incentivar el crecimiento de la población: la agricultura. Por ejemplo, iniciativas tan esperanzadoras del segundo pilar de la PAC como el enfoque LEADER quedan relegadas económicamente a un segundo puesto en la acción europea para el medio rural, pues aunque en el segundo pilar se incluyen objetivos de lucha contra la despoblación, los fondos FEADER que lo financian acaban distribuyéndose mayoritariamente como ayudas agrícolas.

⁴⁰ Recordamos aquí que el Plan de Actuación Específico para Soria del Gobierno identificaba en su introducción los factores que desencadenan la despoblación. No obstante, lo propuesto es básicamente un plan de infraestructuras (el 94% de su presupuesto era para infraestructuras).

Por tanto, detrás de la pluralidad de respuestas por parte de las administraciones públicas radica un grave problema de consistencia entre objetivos, medios y resultados en el diseño de sus políticas. Pero, es más, a nivel español también existe un grave problema de ejecución. El caso más flagrante es el de la Ley 45/2007, pues lo que podría haber sido un potente instrumento para la lucha contra la despoblación careció de ejecución presupuestaria y de colaboración con las autonomías. Por otro lado, la Agenda para la población 2010-2020 y el Plan de Dinamización Económico y Demográfica de Soria también ofrecen serias dudas, como ya se ha visto, sobre su ejecución real. Así, la población rural en Soria ha ido mermando año tras año hasta ser hoy algo menos de un tercio de lo que fue en 1950. La entrada de la PAC en la provincia, junto con la existencia de los dos principales planes de actuación de la Junta de Castilla y León, no han logrado cambiar de signo la tasa negativa de variación de población en el medio rural soriano, tal y como se ha podido observar en la puede ver en la **figura 1.5**.

Así pues, en este último apartado se cierra el informe, proponiendo una serie de respuestas al porqué de la inconsistencia de la acción pública y al porqué de sus problemas de ejecución. Se identifican, básicamente, dos disfunciones que afectan tanto a la consistencia como a la ejecución: una de carácter político y otra de carácter institucional. Finalmente, la identificación de estas dos disfunciones será clave para ofrecer una serie de conclusiones para que la acción pública contra la despoblación sea efectiva y busque tener un impacto real en las comunidades rurales de Soria, que también pueden servir para el conjunto de Castilla y León y del Estado.

3.1. Disfunciones políticas

En efecto, la primera disfunción identificada en la acción pública contra la despoblación en Soria corresponde a la política, la cual presenta dos aspectos. El primer aspecto es el escaso peso político de la provincia de Soria dentro de Castilla y León y dentro de España. Soria cuenta con 5 procuradores en las Cortes de Castilla y León de un total de 81. A su vez, a nivel estatal, Soria es representada por 2 diputados en el Congreso de un total de 350 y por 4 senadores en el Senado de un total de 266. Por tanto, Soria es la provincia con menor peso político, no sólo de España, sino de las 3 provincias consideradas como Áreas Escasamente Pobladas. La **tabla 3.1**. ofrece una comparación del peso político de estas tres provincias, representado por el número de escaños que posee cada provincia en las tres escalas más altas de representación en España: Congreso, Senado y Parlamentos autonómicos; así como por su peso demográfico relativo.

Una visión en conjunto a los datos de la **tabla 3.1**. pone de manifiesto que, aunque a nivel estatal el peso político de Soria es parecido al de las otras dos provincias escasamente pobladas a pesar de tener la menor población de las tres, a nivel autonómico es donde se aprecian las mayores diferencias ¿Qué puede explicar esto? La respuesta más obvia es el sistema electoral proporcional, basado en el sistema D'Hont. Soria es la provincia con menor población de España y de Castilla y León, por lo que es lógico que acabe teniendo

una menor representación en los foros parlamentarios. No obstante, otra explicación, que debe analizarse juntamente con la anterior, es la cantidad de escaños que deben repartirse entre el total de territorios sujetos a un parlamento cuando la circunscripción electoral es la provincia. Así, en las elecciones generales al Congreso y Senado, las tres provincias escasamente pobladas concurren junto con el resto de las 47 provincias y dos ciudades autónomas. Sin embargo, en las elecciones autonómicas, la arena es completamente diferente y es aquí donde Soria queda peor parada en comparación con Teruel y Cuenca, pues Castilla y León está formada por nueve provincias, Aragón por tres y Castilla-La Mancha por cinco. No es coincidencia que, a menor número de provincias, la provincia escasamente poblada en cuestión esté mejor representada en su parlamento autonómico.

Tabla 3.1. Peso político y electoral, representado por el número de escaños y por la población, de las 3 provincias consideradas como Áreas Escasamente Pobladas en España

	CyL (9 provincias)	Aragón (3 provincias)	C-L. M. (5 provincias)
	Soria	Teruel	Cuenca
Congreso (350 escaños)	2	3	3
% sobre el total	0,57	0,86	0,86
Senado (266 escaños)	4	4	4
% sobre el total	1,5	1,5	1,5
Parlamentos autonómicos (escaños)	5 de 81	14 de 67	5 de 33
% sobre el total	6,17	20,09	15,15
% de población sobre el total autonómico	3,69	10,17	9,66
% de población sobre el total estatal	0,19	0,29	0,42

Fuente: Elaboración propia. Para los datos demográficos se ha consultado el padrón municipal de 2019 del INE.

Esto último es de vital importancia ya que, paradójicamente, es el nivel autonómico, como ya se ha visto, el más idóneo para la luchar contra la despoblación en base a las competencias que las CC.AA. ostentan. Soria es la provincia más despoblada de Castilla y León, pero la despoblación también se da en mayor o menor medida en el resto de las provincias de esta Comunidad Autónoma. ¿Qué capacidad tiene Soria para poner sus asuntos en la mesa? Otro aspecto es la financiación de los servicios públicos, clave para la atraktividad de un territorio. Los presupuestos autonómicos ofrecen la información para conocer dónde se invierte el dinero. Castilla y León cuenta con 2.399.548 personas repartidas en nueve provincias, de las que 88.636 corresponden a la de Soria, lo que representa un 3,69% del total.

Por tanto, reconociendo los recursos limitados con los que cuenta la administración pública y el peso demográfico y electoral de Soria, los presupuestos de esta Comunidad ya de partida incurrirán en un menor gasto que en provincias mucho más pobladas como la de Valladolid. A esto se le suma el poco peso político y electoral de la provincia en las Cortes de Castilla y León, tanto como para promover actuaciones concretas, aspecto identificado por los actores privados aquí analizados (Anexo I y II); como para recibir inversiones, pues electoralmente es más rentable invertir donde se encuentran la mayor parte de votantes (de la Calle & Orriols, 2010). Así, esta situación dista de lo que puede llegar a ocurrir en Teruel, una de las tres provincias de Aragón y que representa el 10,17% de la población total y que, a su vez, cuenta con un 20,09% de los escaños autonómicos. Ya sólo con estos datos es más probable que Teruel tenga una mayor influencia política en el seno de Aragón y que lleguen más inversiones a esta provincia en comparación con Soria (Anexo II).

En segundo lugar, el otro aspecto de las disfunciones políticas para la acción pública contra la despoblación corresponde al partidismo. Reflejado, por un lado, por las desavenencias entre partidos políticos en lo que respecta a las políticas públicas y leyes aprobadas por unos y otros, una contaste de la política española (Anexo I); y por el otro, por el efecto que la alineación partidista de los municipios con gobiernos superiores tiene en la transferencia de recursos económicos a estos. En efecto, la entrada al gobierno de un partido que previamente formaba parte de la oposición puede romper la línea de actuación que se llevaba hasta antes de unas elecciones. Este ha sido el caso de la fallida ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural, aprobada durante el mandato de José Luís Rodríguez Zapatero y que, aunque sigue vigente, no se ha llegado a implementar. Como ya se ha visto, la entrada del ejecutivo de Mariano Rajoy al gobierno de España conllevó la no ejecución presupuestaria de esta ley. A esto se le unió que, previamente, tan sólo dos Comunidades Autónomas realizaron los convenios pertinentes con el Gobierno para la redacción de sus Planes de Desarrollo Rural Sostenible: La Rioja y Galicia. Paradójicamente, ambas eran gobernadas en su momento por el Partido Popular.

Algo parecido ocurrió también con el trabajo emprendido por el ejecutivo de Mariano Rajoy contra la despoblación rural. Coincidiendo con el año en el que la SSPA considera que la despoblación entra en la agenda (Anexo II), el gobierno de Mariano Rajoy creó el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico en 2017, cuyo principal objetivo era la redacción de una estrategia nacional para abordar el tema. El Comisionado, órgano unipersonal del Gobierno, dependía del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. No obstante, si bien es cierto que el gobierno de Pedro Sánchez mantuvo esta institución tras la exitosa moción de censura contra Mariano Rajoy, el cambio de titular del Comisionado y el período excepcional en el que el gobierno entró en funciones tras la convocatoria de dos elecciones generales seguidas impidió producir la esperada Estrategia Nacional contra el Reto Demográfico que lleva gestándose desde 2017. Finalmente, en 2020 el nuevo gobierno presidido por Pedro Sánchez eliminó el

Comisionado para crear en su lugar el ya mencionado Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

A todo esto, no es descabellado asumir también el posible efecto de la alineación partidista entre gobiernos de diferente rango en la transferencia de recursos económicos. En el caso de España, Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2008), dan cuenta de cómo aquellos ayuntamientos gobernados por el mismo partido político que también gobierna en una institución superior (Diputación, Comunidad Autónoma, Gobierno central) pueden llegar a recibir hasta más de un 40% de transferencias económicas que los que no están alineados partidistamente. Precisamente, el Plan de Dinamización Económica y Demográfica para la provincia de Soria de la Junta de Castilla y León data de 2017. Por aquel entonces, la Diputación de Soria era gobernada por el PSOE y la Junta por el PP. Ya se ha visto las dudas que arroja la ejecución del mencionado plan con Soria. La alineación partidista entre gobiernos puede ser también una disfunción política que contribuya a explicar una parte de la escasa ejecución de algunas políticas públicas que requieran trasferencias o inversiones territoriales. Sin duda, esto supone una interesante línea de investigación.

3.2. Disfunciones institucionales

Una vez analizadas las disfunciones políticas que afectan a la consistencia de los planes y legislaciones contra la despoblación rural, así como a su ejecución, las disfunciones institucionales se presentan como las más determinantes. En total, se identifican cuatro, afectando dos de ellas a todos los niveles de gobierno aquí analizados: Unión Europea, Gobierno central y Junta de Castilla y León. De hecho, Sáez Pérez et al. (2016) identificaron para el caso de Aragón los “fallos de gobierno” en los que incurre esta Comunidad Autónoma en su lucha contra la despoblación rural. Los autores defienden que, a pesar de ser Aragón una de las CC.AA. más prolíficas en plantear normativas para este fin, existe una evidente inacción a la hora de desarrollarlas y ejecutarlas. Así, tras un análisis de los principales programas aragoneses contra la despoblación, se concluye que es en la fase *ex ante* de la elaboración de estas políticas públicas donde radican cuatro grandes fallos de gobierno dadas las dificultades para 1) medir y definir el output, su 2) producción monopolística, 3) la tecnología desconocida y 4) la falta de mecanismos de evaluación.

El trabajo de Sáez Pérez et al. (2016) supone un punto de partida ideal para analizar las disfunciones institucionales que afectan a la inconsistencia y ejecución de la acción pública en materia de despoblación que llega a Soria. Así, cogiendo como ejemplo este análisis, las disfunciones institucionales propuestas para este caso son:

- 1) en primer lugar, la dificultad de diagnóstico, uso de indicadores y medición de outputs;
- 2) en segundo lugar, la visión homogeneizadora del territorio fruto de la exclusividad competencial autonómica en materia de desarrollo territorial;

- 3) en tercer lugar, la falta de mecanismos de control y de evaluación de impacto;
- 4) y, por último, la discontinuidad en la acción directiva de las políticas públicas contra la despoblación.

Dificultad de diagnóstico, uso de indicadores y medición de outputs

En efecto, una de las certezas en la literatura revisada para el informe es que la despoblación es un fenómeno amplio y transversal afectado por factores demográficos, sociológicos y económicos, al que también afectan cómo estén estructurados en el territorio los servicios públicos, las tecnologías y las infraestructuras. Cualquier territorio puede perder población – aunque estos sean dinámicos – como el municipio nuclear de algunas áreas metropolitanas como la de Barcelona (García-López, 2008). Sin embargo, esta pérdida de población en las ciudades no responde ni a la escasa terciarización de sus economías, ni al envejecimiento de la población o al tipo de poblamiento, ni a percepciones negativas del territorio relacionadas con la penalización en los niveles de vida. Los factores que llevan a la pérdida de población en este tipo de cabeceras metropolitanas no denotan una crisis estructural, como sí lo anuncian en el medio rural, sino más bien la congestión y la subida de precios del suelo. Por tanto, la identificación de los detonantes es sumamente clave tanto para identificar correctamente territorios con despoblación rural como para saber sobre qué factores hay que actuar.

Así, gran parte de las políticas públicas aquí analizadas como la PAC, el Plan Específico de Actuación para Soria, la Agenda para la población 2010-2020 o el Plan de Dinamización Económica y Demográfica pierden de vista algunos de estos factores o no le dan la importancia que deberían tener: un mayor énfasis en la diversificación económica es necesario en la PAC y en los planes del Gobierno, así como para los planes de la Junta de Castilla y León; los factores sociológicos no son ni analizados en el Plan de Dinamización Económica y Demográfica o en el Plan de Actuación Específica para Soria del Gobierno.

Además, a excepción de la ley 45/2007 y el enfoque LEADER del segundo pilar de la PAC, los planes que se han analizado aquí no tienen en cuenta qué partes del territorio necesitan de mayor intervención, por lo que acaban estableciendo medidas para el conjunto de una región o provincia. Identificar el medio rural es imprescindible, pero para ello se han de identificar los municipios concretos cuya situación sea más grave. La despoblación rural es un fenómeno muy territorializado y paralelamente pueden existir municipios dentro del medio rural más dinámicos que sus municipios vecinos más inmediatos. La SSPA, por ejemplo, defiende un enfoque más preciso para los planes europeos: incluir que las unidades administrativas objeto de ayudas para el desarrollo rural sean también las LAU2 (los municipios) aparte de las NUTS 2 y 3.

El uso de indicadores está fuertemente relacionado con lo anterior. Lo más común para medir la despoblación rural es usar indicadores numéricos agregados que salen del padrón

municipal que dan la densidad de población al hacer la relación con la superficie de un territorio. Pero existe un problema con este tipo de indicadores. En la **figura 1.5.** se analiza la tasa de variación de la población de las comunidades rurales de Soria, pero si incluyéramos la capital de la provincia, la despoblación rural de la provincia resultante de esta tasa de variación se suavizaría. La definición que tiene la UE para las Áreas Escasamente Pobladas se basa precisamente en la densidad de habitantes por km² sobre las NUTS 2 Y 3. Soria; Ya! y la SPPA defienden el uso también de otros indicadores para la correcta identificación de los territorios con despoblación rural, y establecen que se deben aplicar a nivel municipal.

Por tanto, lo descrito hasta aquí lleva a que se complique la tarea de establecer medidas concretas y saber qué esperar de ellas (*outputs*). En conjunto, todo esto supone la primera disfunción institucional, pues cualquier medida emanada de cualquier plan podría justificarse como efectiva y cualquier resultado como consecuencia de ella. El ejemplo más claro de todo lo descrito aquí lo proporciona la Agenda para la población 2010-2020 de la Junta de Castilla y León y sus informes anuales de ejecución, junto con sus respectivos documentos de indicadores básicos.

Visión homogeneizadora del territorio fruto de la exclusividad competencia autonómica en materia de desarrollo territorial

Como se ha visto en el anterior apartado, las principales políticas públicas contra la despoblación en Castilla y León (la Estrategia Regional y la Agenda) no distinguen entre zonas dinámicas y zonas en declive, sino que más bien consideran que la región entera necesita medidas repobladoras sin discriminar por municipios. Se observa, por tanto, una aplicación homogénea en prácticamente todo el territorio de estos planes. Sin embargo, ninguna Comunidad Autónoma es lo suficientemente homogénea como para aplicar las mismas políticas de desarrollo territorial a todos sus rincones. Castilla y León, en su totalidad, no se halla en un declive demográfico auspiciado por una crisis estructural, pues existen municipios ajenos a la despoblación como Valladolid. Así, las capitales de provincia suelen escapar mayoritariamente de estas dinámicas, como Soria capital, cuya población ha crecido un 141% en relación con 1950 (**tabla 1.4.**).

Se pretende aplicar políticas contra la despoblación como si lo que estuviera en riesgo es toda la Comunidad Autónoma. No obstante, ninguna Comunidad Autónoma ha desaparecido, ni durante la etapa principal de la despoblación rural en la segunda mitad del siglo XX ni en la actualidad. Tampoco ha desaparecido ninguna provincia, pues lo que desaparece son los pueblos. La subsidiariedad, uno de los principios normativos más importantes de la Unión Europea, establece que las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de donde éstas tengan el impacto. Puesto que la población habita en los municipios, los planes contra la despoblación verán reflejados sus efectos a escala local y no a escala regional o provincial. Sin embargo, Valladolid concentra la mayor parte de las instituciones autonómicas, siendo así el centro gravitacional de la política

castellanoleonesa y en concreto, de las políticas que afectan a la periferia rural y a Soria. Esto, sin duda, produce fallos en el diseño de este tipo de políticas públicas (Pike et al., 2007). El centralismo es tal que, para hacerse una idea, la distribución de los fondos europeos para el desarrollo regional y rural, en definitiva, los Fondos Estructurales y de Inversión, pasa por la programación y aprobación de proyectos de Valladolid.

Sin embargo, la escala local es la idónea para la identificación de los factores que llevan a la despoblación. Son los consistorios y asociaciones vecinales los que conocen de primera mano las carencias de sus territorios. En esta tónica se encuentran los cuatro Grupos de Acción Local de Soria, que han sido capaces de mantener y crear puestos de trabajo a lo largo y ancho de sus comarcas. En España, los Grupos de Acción Local han tenido un papel fundamental en el empeño por mantener el medio rural, y son, hoy en día, una fuente innovadora de propuestas para fortalecer y atraer población. Un ejemplo es la red nacional *Abraza la tierra*, formado por 17 GAL de varias CC.AA., cuya intención es asesorar sobre las oportunidades y recursos del medio rural a quien quiera asentarse en éste. Cuentan, también, con una bolsa de empleo y un mapa sobre el que poder ver diferentes oportunidades de negocio (hoteles, pensiones y restaurante en venta, pequeños comercios que requieren personal, explotaciones agrarias, etc.). Por tanto, es a escala local donde se ofrece un mayor dinamismo en cuanto a la actuación contra la despoblación rural.

En conclusión, en contraposición con la visión local de los GAL, la Junta de Castilla y León adopta más bien una perspectiva regional en todas sus políticas públicas, la cual cosa actúa como un rasante para todos los municipios de Castilla y León. Incluso el Plan de Dinamización Económica y Demográfica para Soria, ideado en exclusiva para la provincia, no realiza un esfuerzo para concretar cuáles son los municipios en mayor riesgo. Por tanto, no es de extrañar que las políticas públicas de la Junta en esta área no supongan una incidencia concreta ni en las comunidades rurales de Soria ni en el conjunto rural de Castilla y León.

Falta de mecanismos de control efectivos y de evaluación de impacto

Año tras año las cifras arrojan pérdidas de población rural en Soria, al igual que en el conjunto de Castilla y León. Sin embargo, las políticas públicas para frenar este fenómeno bien poco han cambiado a lo largo de esta última década. Esta disfunción institucional tiene que ver con el hecho que las políticas públicas contra la despoblación que afectan a Soria no cuentan ni con unos mecanismos de control efectivos, ni con procesos de evaluación de su impacto que permitan mejorar la intervención pública a este efecto. En Castilla y León, este proceso para la mejora de las políticas queda relegado al mero seguimiento pasivo de las medidas por unos órganos creados a propósito para cada uno de sus dos planes: el Consejo de Políticas Demográficas para la Agenda y el Comité de Seguimiento para el Plan Soria; y por unos informes de ejecución de las medidas elaborados por la Consejería de la que dependa en cada momento cada uno de los planes.

En cuanto a estos órganos de seguimiento, no cabe extenderse demasiado sobre la escasa capacidad de éstos para ejercer un control efectivo de los planes de la Junta y menos sobre su capacidad para evaluar el impacto de los mismos, pues tan sólo conociendo la composición de éstos, la frecuencia de reunión y sus atribuciones basta para intuir sus limitaciones. Así, entre los miembros de ambos órganos encontramos a representantes de los actores sociales, la Universidad de Valladolid, patronales, funcionariado de la Junta, representantes de la sociedad civil y representantes de los partidos políticos presentes en las Cortes de Castilla y León, los cuales se reúnen anualmente para proponer nuevas medidas o conocer sobre los informes de ejecución elaborados por las consejerías competentes para cada caso. Así, el hecho que el principal instrumento para el seguimiento de los planes por parte de estos órganos sean los informes que la propia Junta elabora resume perfectamente sus limitaciones para ejercer un verdadero control. Por tanto, el control de estos planes se lleva principalmente a nivel interno, en el seno de la Junta de Castilla y León, mientras que estos órganos de seguimiento tienen un papel residual en la fiscalización de las medidas.

Por el lado de los informes de ejecución, éstos podrían figurar, al menos, como la oportunidad para fiscalizar la gestión de los planes, dando a conocer con precisión la relación entre los fondos invertidos el número de actuaciones beneficiadas por los mismos. Sin embargo, como se ha tratado en el anterior apartado, los informes de ejecución raramente ofrecen datos concretos y se limitan a ofrecer información general sobre los outputs producidos: número de sesiones informativas, número de accesos a páginas web o el número de jornadas informativas llevadas a cabo sobre I+D+I... En ningún caso estos informes de ejecución se centran en los aspectos estratégicos y cualitativos de la gestión de las medidas, ni aborda en las dificultades de su ejecución. Resulta desalentador que en algunas medidas se reconozca que no se ha realizado ninguna actuación y que no se haga un esfuerzo reconocer los fallos en su implementación, o que en otras simplemente se proceda a explicar las medidas, como por ejemplo en el apartado relativo a las políticas fiscales, cuyo su análisis de ejecución se limita a anunciar que para el ejercicio 2018 se siguen manteniendo las políticas fiscales. El caso del informe de ejecución del Plan Soria es el más sangrante, al no ofrecer ninguna información práctica.

Así las cosas, se cuentan con unas políticas públicas cuyos resultados analizados no suponen una base objetiva sobre la que debatir su idoneidad. Tampoco existen mecanismos para evaluar el impacto de las medidas que legitimen la continuidad de las políticas existentes o, en cambio, insten a cambiarlas. Este es un hecho que afecta en mayor o menor medida a las tres instituciones aquí analizadas. La idea de evaluar el impacto de las políticas públicas es conocer si se han logrado alcanzar los objetivos de la intervención mediante las medidas propuestas.

En este caso, la evaluación de políticas públicas es una prácticamente casi inexistente en Castilla y León y esto se ve reflejado en las políticas públicas contra la despoblación.

Resulta muy relevador que hasta la misma Junta reconozca la escasa cultura de evaluación de las políticas públicas, pues en la página 75 del mismo Acuerdo 15/2017 por el que se aprueba el Plan de Dinamización Económica y Demográfica de Soria se descarta una evaluación de impacto al reconocer la dificultad de *determinar la contribución de cada medida individual a la obtención de los resultados que permiten evaluar el grado de consecución de los objetivos planteados*. Y todo esto a pesar de la existencia de un marco normativo autonómico que incita a la evaluación de las políticas: el Capítulo II del Título III de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A nivel estatal, la evaluación de las políticas públicas comenzó su recorrido en 2006 con la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. En 2007, esta norma dio como fruto la Agencia de Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas, la cual tenía como cometido, entre otros, analizar y evaluar cualquier ley, plan o programa a instancia del Gobierno, o de las CC.AA. previo convenio. Más tarde, la institucionalización de la evaluación se consolidó con una serie de reales decretos que regulaban el contenido y la metodología para la evaluación. Sin embargo, este proyecto acabó frustrado por la crisis económica de 2008. Para 2012, la Agencia ya arrastraba serios problemas de medios y de recursos, situación que quedaba reflejada en la cada vez más escasa producción anual de informes⁴¹. Finalmente, en 2017, la Agencia fue cesada por Real Decreto 769/2017 y no ha sido hasta 2020 que se ha vuelto a apostar por una institución de evaluación. Así, en enero de 2020 se creó Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, organismo constituido para retomar el trabajo de la Agencia de Evaluación y Calidad.

Como se podrá intuir por las líneas anteriores, ninguna de la actuación pública del Gobierno central en materia de despoblación ha podido ser sometida a la evaluación, y menos la Ley 45/2007 al no haber sido ejecutada. La página web del nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, la cual ofrece una recopilación de todos los informes de la Agencia de Evaluación y Calidad, confirma este hecho⁴². Todo esto contrasta, sin embargo, con las políticas públicas de origen europeo. Aunque en un principio el nivel europeo tampoco escapaba de esta dinámica, pues a diferencia de Estados Unidos, la institucionalización de la evaluación de políticas públicas es un hecho bastante reciente en la Unión Europea, para la que se pusieron las primeras piedras en 2005 (Cecot et al., 2008), sí es cierto que en los últimos años la UE está realizando un esfuerzo considerable

⁴¹ Para más información ver el artículo de Isabel M. Ruiz publicado en El Español el 11 de octubre de 2020 disponible en https://www.elespanol.com/espana/politica/20201011/impacto-politicas-publicas-deficit-espana-evaluar-gestion/525947969_0.html (Consultado por última vez el 31/10/20); y el artículo de Rafael Rivera publicado por la fundación Hay Derecho el 22 de enero de 2018 disponible en <https://hayderecho.com/2018/01/22/la-aeval-cronica-una-muerte-anunciada/> (Consultado por última vez el 31/10/20).

⁴² Disponible en <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion.html> (Consultado por última vez el 02/11/20).

para mejorar sus futuros Fondos Estructurales y de Inversión fruto del nuevo Marco Financiero Plurianual.

Así, para la Política Agraria Común, donde se encuentran los fondos FEADER, la Comisión Europea ha realizado diversos documentos de evaluación de impacto en vistas a mejorar la PAC post 2020⁴³. Más concretamente para el tema que motiva este informe, la UE obliga a sus Estados miembros a elaborar informes de ejecución, implementación y evaluación de los Programas Nacionales de Desarrollo Rural, el instrumento que programa los fondos FEADER de la PAC para cada país. El último informe corresponde a 2019⁴⁴ y en él se concluye el efecto positivo del programa en el medio rural en materia de innovación agrícola, mejora de regadíos, la prevención de incendios y la revalorización del entorno paisajístico... No obstante, tal y como ya se ha puesto de manifiesto en la línea de este informe, las políticas europeas tampoco escapan de la errónea identificación de los factores que conducen a la despoblación rural. La agricultura no puede centrar la mayor parte de los recursos para el desarrollo de las comunidades rurales, pues es poco eficiente en cuanto a captación de población.

Por otro lado, las evaluaciones de los proyectos financiados por fondos europeos acaban evaluándose mayoritariamente por las autoridades nacionales y/o regionales, pues son los Estados los que acaban estableciendo las líneas estratégicas de los fondos en base a los puntos priorizados en sus Acuerdos de Asociación o Programas Nacionales de Desarrollo Rural (PNDR). Aunque es cierto que la Comisión fomenta la unificación de criterios para la convergencia en los informes de evaluación de sus Estados miembros, cada informe para cada país acaba evaluando el impacto de los fondos FEADER para diferentes fines. La **tabla 3.2** ofrece una comparativa de los factores que cada Estado miembro identifica como desencadenante de la despoblación en sus PNDR.

Una mirada en conjunto de esta tabla pone de manifiesto cómo, al menos para el período 2007-2013, España no usa los fondos FEADER a través de su Programa Nacional de Desarrollo Rural para atajar la despoblación rural, sino, más bien, para desarrollar el sector primario de la economía rural tal y como se ha avanzado en el apartado anterior. De hecho, España es el único Estado miembro aquí analizado que no considera la despoblación rural como un problema para sus estrategias en el PNDR. Otros países sí lo hacen, como es el caso de Chequia, que en su PNDR se identifica en gran medida como la despoblación, y sus factores asociados, afectan al desarrollo rural (Karcagi & Katona 2012). Además, las conclusiones del informe de evaluación del último PNDR de 2019 parecen dejar ver también que, para la presente programación 2014-2020, la despoblación rural no ha sido objeto de actuación para los fondos FEADER. La institucionalización de

⁴³ En el siguiente enlace se puede encontrar uno de estos documentos referente a las propuestas de la Comisión para la PAC post 2020 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-cap-swd-part1_en.pdf (Consultado por última vez el 23/10/2020).

⁴⁴ Disponible en el siguiente enlace https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/evaluacionpndr2019_web_tcm30-523103.pdf (Consultado por última vez el 24/10/2020).

la evaluación de las políticas públicas se halla mucho más institucionalizada a nivel europeo que a nivel estatal y autonómico y sirve, por tanto, para mejorar la intervención pública. No obstante, la discrecionalidad en cuanto a la priorización de línea de actuación por parte de los Estados miembros en materia de desarrollo rural hace que esta evaluación no sirva para mejorar las políticas públicas contra la despoblación rural en Soria.

Tabla 3.2. Identificación de factores relacionados con la despoblación en los Programas Nacionales de Desarrollo Rural. Comparativa entre Estados de la UE para los fondos FEADER 2007-2013.

Factores	Estado miembro de la UE																			
	AT	CY	CZ	DE	DK	ES	EE	FR	FI	HU	IE	IT	LT	LV	NL	PL	RO	SE	SK	GB
Despoblación rural identificado como problema	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Población envejecida	•		•		•		•	•	•	•	•	•	•	•			•	•	•	•
Desempleo	•		•		•		•	•	•	•			•	•		•	•		•	
Condiciones de vida			•		•				•	•			•	•	•	•	•		•	•
Servicios públicos / sociales	•		•		•		•	•	•					•		•	•	•		•
Pobreza / salarios bajos	•		•		•		•	•		•		•	•	•			•	•	•	
Mujeres / población joven			•		•		•	•	•	•		•		•			•	•		•
Agricultura en declive			•				•		•	•		•					•	•		•
Educación			•				•		•			•	•	•	•	•	•	•		
Servicios de salud			•				•					•	•			•	•			
Telecomunicaciones									•			•		•			•			
Cambio climático			•																	
Calidad paisajística												•	•		•					
Dimensión del mercado			•																	
Biodiversidad/suelos, etc.																	•			

Fuente: Elaboración propia a partir de Karcagi y Katona (2012: tabla 1)

Descoordinación institucional y discontinuidad en la acción directiva de las políticas públicas contra la despoblación.

La última disfunción institucional identificada se encuentra a nivel autonómico y estatal. Así, a nivel de Castilla y León esta disfunción concierne a los dos planes de lucha contra la despoblación de la Junta de Castilla y León: la Agenda para la población 2010-2020 y el Plan de Dinamización Económica y Demográfica de Soria (Plan Soria), que recordemos tiene una vigencia hasta 2020. La primera cuestión al respecto es la descoordinación entre sí de las medidas de estos dos planes. La Agenda 2010-2020, incluyendo su versión reformada de 2017⁴⁵, y el Plan Soria cuentan con medidas que se repiten o se solapan. Un ejemplo son las medidas relativas a la inclusión de instituciones públicas en redes de I+D+I internacionales y europeas. La investigación aquí desarrollada apunta a que parte de esta situación viene dada por los diferentes ámbitos desde los que emanan estos dos planes.

En efecto, se podría pensar que ambos planes emanan de la misma Consejería o incluso de Presidencia. Sin embargo, la realidad es que, por un lado, la Agenda para la población es competencia de la Consejería de Transparencia y Ordenación del Territorio, cuya creación tuvo lugar en 2019; y por el otro, el Plan Soria corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda. Todo apunta a que no existe una comunicación efectiva entre ambas Consejerías, gobernadas por diferentes partidos al ostentar el Partido Popular la Consejería de Economía y Hacienda y Ciudadanos la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior. Aunque sea cierto que el Plan Soria tenga un gran componente económico, también es cierto que el Plan introduce medidas relativas a la ordenación del territorio. Resulta curioso, sin embargo, que uno de los objetivos del Plan Soria sea “reforzar la colaboración y coordinación institucional”.

Otro aspecto de la descoordinación institucional es el relativo a los órganos de seguimiento de ambos planes y que ya han sido introducidos en líneas precedentes. En 2010 se creó el Consejo para la Población, órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta en materia demográfica para la Agenda 2010-2020. En 2016 se reformó el órgano y pasó a denominarse Consejo de Políticas Demográficas, de donde surgieron parte de la versión reformada de la Agenda de 2017. Así las cosas, en 2017 ve la luz el Plan Soria, el cual crea un órgano, el Comité de Seguimiento, con las funciones de asesoramiento y participación y que es completamente independiente del Consejo de Políticas Demográficas. De hecho, aunque algunos miembros se vean representados por partida doble en ambos órganos, hay otros que son exclusivos del Comité de Seguimiento. Sin duda, aquí hay una gran descoordinación institucional y una duplicación de recursos y estructuras.

⁴⁵ Disponible en el siguiente enlace [file:///C:/Users/carlos/Downloads/NUEVA+AGENDA-Revisada+con+Acuerdo+44-2017%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/carlos/Downloads/NUEVA+AGENDA-Revisada+con+Acuerdo+44-2017%20(5).pdf) (Consultada por última vez el 27/10/20).

Por último, la Agenda para la población 2010-2020 ha sido objeto de algunos cambios a nivel directivo, lo que puede haber influido en su consistencia en cuanto a estrategia y coordinación. Al igual que el Plan Soria, aunque en menor medida, la Agenda es un plan transversal que implica a diversas Consejerías. Sin embargo, el Acuerdo 44/2010 por el que se establece la Agenda establece qué Consejería es la encargada de su coordinación e impulso político. Así, este mando de la Agenda recae en la Consejería cuyo titular ostente la presidencia de la Comisión de Secretarios Generales. Como puede verse, el Acuerdo 44/2010 no establece una Consejería específica para este fin, lo que ha facilitado que la Agenda haya ido pasando por diversas Consejerías a lo largo de esta década. Así, la Agenda ha estado bajo la dirección de las Consejerías de Empleo e Industria en un primer momento, Economía y Empleo, y recientemente se halla bajo el paraguas de la de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior. Sin embargo, actualmente la presidencia de la Comisión de Secretarios Generales recae en la Consejería de Presidencia, por lo que se está incumpliendo el Acuerdo 44/2010.

Los vaivenes en la coordinación y dirección de la Agenda es importante y afecta también a la disfunción anterior de falta de mecanismos de control y de evaluación de impacto, pues de la Consejería que dependa la Agenda depende también la redacción del informe de ejecución anual. Así, no debe sorprender que no todos los informes de ejecución anual de la Agenda contengan la misma metodología y tipos de información. La descoordinación institucional y discontinuidad en la acción directiva de las políticas públicas contra la despoblación es un problema grave para la lucha contra la despoblación rural en Soria y en todos aquellos territorios con situaciones similares como Teruel y Cuenca.

Tabla 3.3. Disfunciones políticas e institucionales en la lucha contra la despoblación rural y niveles de gobierno donde se producen.

	Disfunciones políticas		Disfunciones institucionales			
	Escaso peso político	Partidismo	Diagnóstico, indicadores y outputs	Visión homogeneizadora	Control y evaluación de impacto	Descoordinación institucional y discontinuidad
UE			•		•	
Gobierno central		•	•		•	•
Junta de Cyl	•*	•	•	•	•	•

Nota: (*) El escaso peso político como disfunción política para Castilla y León debe entenderse como una disfunción de la provincia de Soria dentro de las instituciones autonómicas.

Fuente: Elaboración propia.

Esta disfunción no es exclusiva del nivel autonómico, pues se da también a nivel estatal y en las relaciones entre la Administración Central del Estado y las autonomías tal y como refleja la descoordinación en materia de infraestructuras del Plan de Actuación Específico para Soria del Gobierno central y la Estrategia regional de la Junta de Castilla y León

(Sáez & Pinilla, 2017). Así, esta disfunción institucional se presenta como la última disfunción propuesta para comprender mejor la escasa repercusión que las diferentes políticas públicas parecen producir en las comunidades rurales de Soria. La **tabla 3.3.** ofrece un esquema resumen de los niveles de gobierno en los que se producen todas las disfunciones analizadas en este apartado.

Una visión en conjunto de todas las disfunciones aquí identificadas y el nivel de gobierno donde requiere de una serie de puntualizaciones que servirán como base para la proposición de recomendaciones que mejoren la acción pública en materia de despoblación para Soria. Así, la primera conclusión, y la más evidente, es que es a nivel autonómico donde se produce el mayor número de disfunciones políticas e institucionales. Puesto que son las Comunidades Autónomas las que, en principio, disponen de más instrumentos para luchar contra la despoblación, esto no debería sorprender.

Mientras tanto, es a nivel europeo donde se produce el menor número de disfunciones en la acción pública. La explicación tiene que ver con que la UE actúa como un proveedor de fondos, pues luego son los Estados miembros quienes definen cómo usar estos recursos económicos en base a unos criterios mínimos armonizados por la Comisión y fruto del proceso legislativo ordinario de la UE. Sin embargo, un mejor uso a nivel europeo de indicadores para identificar territorios con despoblación rural, así como un mayor esfuerzo por identificar los factores que la conducen resulta muy necesario. En primer lugar, porque, tal y como pone de manifiesto la **tabla 3.2.**, un fondo de desarrollo rural europeo no implica una respuesta homogénea a cómo y desde qué frentes se puede abordar la despoblación rural (Karcagi & Katona, 2012). Y, en segundo lugar, porque incluso algunos países no utilizan los fondos FEADER para abordar la despoblación rural como tal, que este parece ser el caso de España. Así las cosas, se debería adoptar una definición europea de la despoblación rural y establecer unos indicadores claros y metódicos que vayan mucho más allá de la actual definición de las áreas escasamente pobladas en base al número de habitantes y su densidad por km². También, los fondos FEADER deberían romper con la actual visión de que fomentando el sector agrario se consigue el desarrollo del medio rural.

Por último, cabe mencionar que el Gobierno central se ve afectado a medio camino entre la Junta y la UE por estas disfunciones políticas e institucionales, siendo el partidismo el principal escollo para su acción contra la despoblación. De hecho, el principal instrumento para la acción pública estatal en materia de lucha contra la despoblación es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de la Ley 45/2007, normativa ampliamente reconocida por los principales actores públicos y privados⁴⁶ como el mejor instrumento hasta la fecha. Sin embargo, este Programa no pudo ser finalmente ejecutado

⁴⁶ En el anterior apartado ya se ha visto como partidos políticos, la FEMP, la academia y actores privados como la SSPA y Soria¡YA! defienden retomar la Ley.

debido al cambio de gobierno y su cambio de prioridades. Sin embargo, aunque después de 13 años esta Ley debería actualizarse, es imprescindible contar con esta normativa estatal que precisamente complementa los actuales Programas Nacionales de Desarrollo Rural mediante el mismo PDRS de la Ley 45/2007, o mediante la actualización de los actuales PNDR para incluir los objetivos de la mencionada Ley y evitar la duplicación de instrumentos.

3.3. Conclusiones: reformulación y recomendaciones. ¿Cómo abordar las políticas contra la despoblación?

En las últimas líneas ya se han ido avanzado parte de las soluciones que se pueden proponer para evitar que todo el esfuerzo de las administraciones públicas aquí analizadas caiga en saco roto, pues es evidente que, a pesar de todas las respuestas de las administraciones, la despoblación en Soria no cesa. La escasa, fallida o mal planteada acción de las instituciones se presenta aquí como un factor clave para entender la despoblación rural actual en Soria en cuanto el Estado debería hacerse cargo de la cohesión y desarrollo territorial. Sin embargo, en la despoblación rural también entran en juego factores personales dentro de lo que en este informe se ha calificado como factores sociológicos. En efecto, la visión negativa que se tiene del medio rural es un aspecto subjetivo y depende de cada individuo, aunque es también cierto que las características objetivas del medio condicionan esta subjetividad, y aquí entra, sin duda, el Estado. Por otro lado, entorno a la despoblación rural hay factores sociológicos más impermeables al efecto de las políticas públicas como el deseo de gran parte de la juventud a tener un estilo de vida urbano (Chatterton & Hollands, 2002; Kährlik et al., 2016).

A pesar de esto, el rol de las administraciones públicas es clave tal y como se ha ido desprendiendo a lo largo de este informe. De hecho, en Europa se han dado casos de recuperación demográfica en territorios sumidos en una grave crisis estructural y para los que las administraciones públicas han dedicado una gran cantidad de recursos. Este es el caso, por ejemplo, de las Tierras Altas escocesas, que desde 1980 las administraciones escocesas han destinado la mayor parte de fondos de la UE percibidos a políticas de diversificación económica, apoyo a las empresas, conectividad e internet y revitalización de servicios mediante la cooperación con agencias de desarrollo local (McCullough, 2018). Así, la población en esta región escocesa ha incrementado en más de un 14% desde 1981 hasta 2011 (SSPA, 2017).

Se argumenta que detrás de este aparente éxito de recuperación demográfica se encuentra la *Highlands and Islands Enterprise* (HIE), una agencia de desarrollo local del gobierno escocés fundada en la década de los 60 del pasado siglo y cuyo rol principal es fomentar el desarrollo de la región. La HIE cuenta con iniciativas transversales que van desde la salud al medio ambiente, el fortalecimiento de las comunidades rurales y la empresa. Sin embargo, Collantes y Pinilla, los dos autores de referencia del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de las Áreas Rurales, alertan de la posibilidad de atribuirle a

la HIE un mérito desproporcionado, pues según sus estimaciones en las Tierras Altas escocesas el proceso de recuperación demográfica empezó antes de que se aplicara ningún tipo de política a este fin (Collantes & Pinilla, 2019, 223-224). A pesar de esto, coinciden en lo acertado de la gestión y de las iniciativas que llevan a cabo, pero para ellos el proceso de deslocalización industrial y contraurbanización es clave para entender este crecimiento en las Tierras Altas de Escocia.

En cualquier caso, el ejemplo de Escocia pone de manifiesto la importancia de contar con una agencia local en la que se prime el conocimiento del territorio, de sus fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades. Lo cierto es que la HIE cuenta con un personal autónomo de las autoridades públicas, aunque sometido a su control y para la que la selección del personal laboral está sujeta a estrictos procesos basados en la formación, experiencia profesional y méritos personales. Así pues, este modelo es de interés para poblaciones con problemas similares. Frente a las graves disfunciones institucionales políticas e institucionales de las políticas públicas, sobre todo a nivel autonómico y estatal, a las que se enfrentan las comunidades rurales sorianas, el fomento del nivel local puede presentarse como la pieza clave. Al fin y al cabo, la despoblación rural es un fenómeno que se da a nivel municipal.

Por tanto, todo lo expuesto hasta aquí constituye la base sobre la que fundamentar las recomendaciones para evitar las disfunciones detectadas en la acción pública y reformular así las políticas públicas. A continuación, se exponen las recomendaciones recogidas en cuatro grandes puntos estratégicos: redefinición vinculante de las Áreas Escasamente Pobladas; reestructuración de las políticas europeas para el medio rural; actualización y revitalización de la Ley 45/2007; y por último, la creación de agencias de desarrollo territorial.

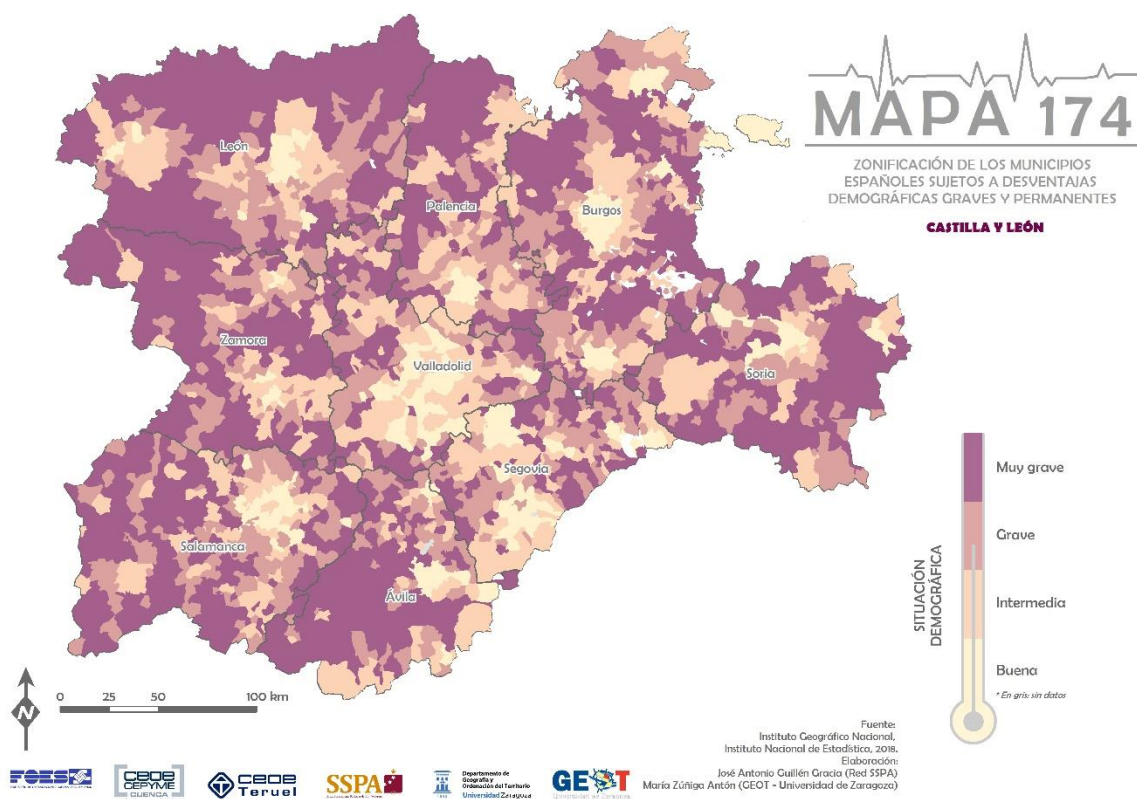
Redefinición de las Áreas Escasamente Pobladas

En efecto, una de las grandes disfunciones institucionales y que afecta a todos los niveles de gobierno es la dificultad a la hora de diagnosticar correctamente la despoblación rural. Para ello, se propone cambiar la actual definición que tanto la UE como España tienen de las Áreas Escasamente Pobladas. Actualmente, la definición es aplicada exclusivamente a los niveles administrativos NUTS 2 (CC.AA) y NUTS 3 (provincias) para los que se convierten en Áreas Escasamente Pobladas las CC.AA con menos de 8 habitantes por km² o las provincias con una densidad menor a 12,5 habitantes por km².

Aunque esta definición supone un punto de partida, estos indicadores no son todo lo sensibles que se requiere para identificar qué territorios sufren la despoblación rural identificada en este informe y que parte de los ya conocidos factores económicos, demográficos y sociológicos. Para ello, se propone cambiar el foco y aplicar una serie de indicadores sobre las unidades administrativas LAU2, es decir, los municipios. De hecho, el ya analizado artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE que insta a promover el desarrollo armonioso de las zonas rurales pone el foco sobre las zonas rurales y sobre

las regiones que sufren desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Precisamente, en Soria se da la circunstancia que son las zonas rurales las que tienen desventajas demográficas graves y permanentes. Sin embargo, la UE tan sólo considera la densidad demográfica para sus definiciones.

Figura 3.1. Mapa 174. Zonificación de los municipios castellanoleoneses sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes



En esta línea, la SSPA publicó el 19 de octubre del presente año el *Mapa 174. Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes*⁴⁷ para dar cobertura a lo que se demanda en el mismo artículo 174 del TFUE. La propuesta de la SSPA es aplicar sobre los municipios seis indicadores que responden a condiciones demográficas (densidad; crecimiento acumulado en base a dos períodos: 1961-2018 y 1991-2018; índice de envejecimiento; porcentaje de población entre 0 y 4 años) y a condiciones del medio natural (altitud y pendiente media del municipio). El resultado de la zonificación para Castilla y León en base a estos indicadores se puede apreciar en la **figura 3.1.**, facilitado para este informe por la misma SSPA. En base a este mapa, la SSPA profundiza en los datos de las tres provincias a las que representa y para Soria concluye que el 91,8% de sus municipios están en una situación grave o muy grave en base a estos indicadores. Soria es, por tanto, de las tres provincias consideradas como

⁴⁷ Disponible en el siguiente enlace <https://sspa-network.eu/sspa-elabora-un-mapa-para-mejorar-la-aplicacion-de-las-politicas-contra-la-despoblacion/> (Consultado por última vez el 28/10/20).

Áreas Escasamente Pobladas, la que presenta una mayor tasa de municipios en riesgo por la despoblación rural, pues para Teruel esta tasa alcanza el 78,4% y para Cuenca el 76,5%.

Así las cosas, se propone que tanto la UE como España usen una definición de Áreas Escasamente Pobladas desde la perspectiva municipal que sea vinculante y que sirva como elemento discriminador para aplicar toda la acción pública en materia de despoblación. Sin embargo, sería conveniente incluir entre estos indicadores, además de los propuestos por la SSPA, indicadores económicos como el porcentaje de población activa en la agricultura e indicadores que tengan en cuenta la carencia de servicios públicos y la conexión a la banda ancha. Estos indicadores mostrarían una imagen mucho más concreta de la despoblación rural en España y en Europa, y deben ser la base sobre la que desplegar las políticas públicas para evitar las disfunciones analizadas en este informe. Además, que se apliquen a escala municipal permitiría establecer luego diferentes niveles de agregación sin perder efectividad, pues si algún municipio no supera determinados umbrales de gravedad éste podría ser excluido de las posibles zonas de actuación con facilidad.

Así las cosas, se propone que tanto la UE como España usen una definición de Áreas Escasamente Pobladas desde la perspectiva municipal que sea vinculante y que sirva como elemento discriminador para aplicar toda la acción pública en materia de despoblación. Sin embargo, sería conveniente incluir entre estos indicadores, además de los propuestos por la SSPA, indicadores económicos como el porcentaje de población activa en la agricultura e indicadores que tengan en cuenta la carencia de servicios públicos y la conexión a la banda ancha. Estos indicadores mostrarían una imagen mucho más concreta de la despoblación rural en España y en Europa, y deben ser la base sobre la que desplegar las políticas públicas para evitar las disfunciones analizadas en este informe. Además, que se apliquen a escala municipal permitiría establecer luego diferentes niveles de agregación sin perder efectividad, pues si algún municipio no supera determinados umbrales de gravedad éste podría ser excluido de las posibles zonas de actuación con facilidad.

Reestructuración de las políticas europeas para el medio rural

El papel de la UE, como se ha visto, es fundamental y para el caso de las Tierras Altas escocesas parece haber supuesto un punto de inflexión según el estudio de McCullough (2018). Así, para Soria y para el resto de las zonas con despoblación rural, el papel de la UE aún tiene margen para ser mejor explotado. Para ello, sin embargo, se requiere un cambio en el principal instrumento para el medio rural. Por ello, en primer lugar, la PAC debe pasar por un proceso de reorientación estructural que ataje todos los problemas tratados en el anterior apartado. Respecto a su primer pilar, es imprescindible que se solucionen los problemas de concentración de subvenciones en pocas manos y la fuga de estas subvenciones del campo a la ciudad. Los fondos del primer pilar deben abrirse a las

explotaciones familiares, a los jóvenes y las mujeres, mientras además se ayude a establecer explotaciones respetuosas con el medio ambiente.

En segundo lugar, sería conveniente aumentar las partidas al segundo pilar de la PAC, es decir, las partidas al desarrollo rural representadas por el fondo FEADER. A nivel europeo, se debería fomentar que los Estados miembros dediquen estos fondos al desarrollo integral de todos los sectores productivos, en especial el sector secundario y terciario, así como al desarrollo también de los niveles de vida. Las condiciones de vida, la brecha de género en el campo, los servicios sanitarios y sociales, la conexión a internet, las infraestructuras... el desarrollo rural implica tratar estos factores también. Así, independientemente de cómo se perfilen los futuros fondos de la PAC, en España se debe hacer un esfuerzo por reorientar la manera en que actualmente se distribuyen los fondos – mayoritariamente dedicados a las transferencias agrarias – para pasar a fomentar la “inversión productiva y la calidad de vida” (Collantes & Pinilla, 2019: 234).

Por otro lado, más allá de la PAC existen otras líneas de redistribución económica dentro de los Fondos Estructurales y de Inversión como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, tan conocidos en España por cofinanciar gran parte de la estructura ferroviaria de alta velocidad. Este fondo está también ideado para fomentar el I+D+I, la agenda digital, el apoyo a las pymes... y su justificación radica en lograr la cohesión entre regiones mediante la corrección de sus desequilibrios. Ya se ha avanzado en este informe la postura del Parlamento Europeo respecto a estos fondos para el período 2021-2027. Así, se recomienda que estos fondos también sirvan para corregir la despoblación rural y que se haga efectiva la postura del Parlamento de distribuir al menos un 5% de los fondos en base a criterios de despoblación. Para ello, es indispensable que estos criterios se basen en una definición de Área Escasamente Poblada que incluya los indicadores aquí defendidos a escala municipal.

Por último, sería conveniente que la mayor parte de fondos europeos tuvieran un carácter finalista. Esto quiere decir que los fondos deberían percibirlos directamente las administraciones más cercanas al fin financiado sin pasar por la mediación de administraciones superiores como el Gobierno central o las CC.AA. Este hecho vendría en consonancia para paliar las disfunciones políticas y en especial el escaso peso político de la provincia de Soria, al asegurarse un mínimo de recursos económicos independientemente del número de escaños que posea en las Cortes de Castilla y León, en las Cortes Generales, o de la población de la provincia.

Actualización y revitalización de la Ley 45/2007

La actualización y revitalización de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural es crucial para las recomendaciones aquí planteadas. Esta Ley contiene un diagnóstico bastante acertado sobre los factores que desencadenan la despoblación rural y propone una actuación acorde a los objetivos planteados y para combatir los frentes sobre los que la despoblación actúa y que se han identificado en este informe: la igualdad

entre ciudadanos/as, la identidad y cultura y el patrimonio natural y humano del medio rural.

Así pues, se propone una reforma de la Ley que tenga en cuenta las nuevas tecnologías y que adapte su definición de zonas rurales en base a los indicadores que aquí se defienden. Si se considera oportuno, la definición vinculante Áreas Escasamente Pobladas puede establecerse en esta misma Ley. Esta actualización debe abrirse al dialogo social para que, en su seno, se identifique el mayor número de puntos conflictivos que hayan podido surgir con el paso del tiempo debido a la nueva coyuntura económica, social, política y demográfica respecto a la existente en el momento de su aprobación.

Respecto a su coordinación y seguimiento, el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico debería ser la institución bajo la que se ampare esta Ley actualizada. No obstante, se recomienda encarecidamente establecer algún tipo de mecanismo para que evitar la discontinuidad directiva, una de las disfunciones institucionales aquí identificadas. Por ello, se recomienda establecer algún tipo de comisión interministerial de carácter estable que coordine toda la acción de gobierno en materia de medio rural. Por otro lado, respecto al artículo 39 de la Ley de creación del Consejo para el Medio Rural debería establecerse de tal manera que cree un órgano de seguimiento y control en el que, aparte de las administraciones públicas y la FEMP, también se vean representadas agentes sociales, asociaciones, universidades...

Por último, respecto al principal instrumento de la Ley, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, se recomienda que se realicen las reformas necesarias para que el actual Programa Nacional de Desarrollo Rural absorba sus objetivos y aspiraciones. Así, se evitarían duplicidades y sobrecargas de trabajo tanto para las administraciones como para todas las partes interesadas en el Programa. Además, con esto se contribuiría a que el PNDR español converja con el resto de PDRD europeos, en los que sí se suele tratar la despoblación rural como problema tal y como pone de manifiesto la **tabla 3.2**.

Creación de agencias de desarrollo territorial

Esta última recomendación está ideada para que actúe como catalizador de toda la acción pública en materia de lucha contra la despoblación. Se propone, así, la creación de agencias de desarrollo territorial de carácter local por todo el territorio nacional que lo necesite. Para Soria en concreto, podrían usarse las estructuras ya existentes de los cuatro Grupos de Acción Local que dividen en cuatro las zonas rurales de la provincia. La idea sería dotar a estos grupos de personalidad jurídica para que sean los encargados de idear e implementar sobre sus municipios todas las políticas públicas en materia de desarrollo rural dentro de la Ley 45/2007. Estas agencias de desarrollo territorial deben ir en la línea de la Highland and Island Enterprise.

Así, cada agencia debería contar con personal funcionario especializado en desarrollo territorial y personal técnico eventual contratado en base a méritos. La cúpula directiva



de cada agencia debería designarse también por méritos y con un procedimiento abierto a toda la ciudadanía, por lo que para formar parte de esta agencia habría que pasar un proceso de selección al igual que en cualquier empresa. Todo esto con el fin de evitar las ya analizadas disfunciones políticas, en especial las partidistas. Por eso, se deben constituir como órganos independientes del resto de instituciones públicas para que su acción sea realmente autónoma. Sin embargo, las agencias deberían rendir cuentas ante los parlamentos autonómicos, en este caso, las Cortes de Castilla y León. La idea, por tanto, es que estas agencias reciban también directamente los posibles fondos de carácter finalista de la UE.

Además, estas agencias deberían ser las interlocutoras con las que establecer, juntamente con las CC.AA., los Programas Nacionales de Desarrollo Rural adaptados a la Ley 45/2007. Por ello, aunque la gran parte de competencias para la ordenación del territorio y consiguientemente de desarrollo territorial, así como de las competencias estrechamente relacionadas en sanidad, educación, vivienda, etc. resten en el nivel autonómico, que estas agencias se encarguen de definir los PNDR aseguraría, dentro de lo previsible, que se ejecuten los proyectos necesarios para revitalizar el medio rural en Soria y en el resto de las zonas de actuación de España. Así las cosas, el escaso peso político de Soria se podría ver recompensado por este hecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, C., & Naredo, J. M. (1997). Sobre la "modernización" de la agricultura española (1940-1995): de la agricultura tradicional hacia la capitalización agraria y la dependencia asistencial. En Cristóbal Gómez Benito y Juan Jesús González (Ed.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea* (págs. 249-316). Madrid: CIS/MAPA.
- Armstrong, W. A. (1989). Labour I: rural depopulation growth, systems of employment, and incomes. En G. E. Mingay (ed), *The Agrarian History of England and Wales* (Vol. 6, págs. 641-728). Cambridge: Cambridge: University Press.
- Baines, D. (2003). Internal Migration. En J. Mokyr (ed), *The Oxford Encyclopedia of Economic History* (Vol. 3, págs. 116-119). Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Bayona, J., & Gil, F. (2010). Migraciones de españoles y extranjeros en las áreas rurales catalanas (1996-2006) ¿Fin de la despoblación o nuevo modelo territorial? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*(53), 219-237.
- Bello Paredes, S. A. (2020). Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises. *Real. Nueva época*(13), 110-130.
- Camarero, L. (1992). El mundo rural español en la década de los noventa. ¿Renacimiento o reconversión? *Documentación social*, 87, 9-28.
- Camarero, L. (1993). *Del éxodo rural y el éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Camarero, L., & Sampedro, R. (2019). Despoblación y ruralidad transnacional: crisis y arraigo rural en Castilla y León. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(1), 59-82.
- Castillo, Á., López, J., Rodrigo, F., & Sanz, E. (2018). Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada. Informe realizado para la Cátedra sobre Despoblación y Creatividad.
- Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., & Schrefler, L. (2008). An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. *Regulation & Governance*, 2, 405-424.
- Cejudo García, E., & Navarro Valverde, F. (2019). La despoblación rural como reto social. Algunos apuntes. *Perspectives on rural development*(3), 17-40.
- Chartres, J., & Perren, R. (2000). Part IV: trade, commerce and industry. En E. J. T. Collins (ed.), *The Agrarian History of England and Wales* (Vols. 7: 1850-1914, págs. 947-1225). Cambridge: Cambridge University Press.
- Chatterton, P., & Hollands, R. (2002). Theorising urban playscapes: producing, regulating and consuming youthful nightlife city spaces. *Urban Studies*, 39(1), 95-116.
- Chergui, B., Fahd, S., Santos, X., & Pausas, J. (2018). Socioeconomic Factors Drive Fire-Regime Variability in the Mediterranean Basin. *Ecosystems*(21), 619-628. doi:<https://doi.org/10.1007/s10021-017-0172-6>



- Clar, E., Martín-Retortillo, M., & Pinilla, V. (2016). The Spanish path of agrarian change, 1950-2005: From authoritarian to export-oriented productivism. *Sociedad Española de Historia Agraria - Documentos de Trabajo*(1602).
- Collantes, F. (2001). La migración en la montaña española, 1860-1991: construcción de una serie histórica. *Revista de Demografía Histórica*, 19(1), 105-138.
- Collantes, F. (2004a). *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000) ¿Un drama rural?* Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Collantes, F. (2004b). Las disparidades educativas en la España rural contemporánea, 1860-2000. *Revista de Demografía Histórica*, 22(2), 15-52.
- Collantes, F. (2006). Farewell to the peasant republic: industrialisation and the economic transformation of mountain regions in Western Europe, 1815-1930. *Agricultural History Review*, 54, 257-273.
- Collantes, F. (2007). La desagrarización de la sociedad rural española, 1950-1991. *Historia Agraria*(42), 251-276.
- Collantes, F. (2019). *¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein? La Política Agraria Común y el modelo europeo, 1962-2020*. Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria.
- Collantes, F., & Pinilla, V. (2011). *Peaceful surrender: the depopulation of rural Spain during the twentieth century*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Collantes, F., & Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Collantes, F., & Pinilla, V. (2020). La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas. *Documentos de trabajo, 2001*, Asociación Española de Historia Económica.
- Collantes, F., Pinilla, V., Sáez, L. A., & Silvestre, J. (2014). Reducing Depopulation in Rural Spain The Impact of Immigration: The Impact of Immigration. *POPULATION, SPACE AND PLACE*, 20: 606–621.
- Commission of the European Communities. (1988). *The future of rural society*. Brussels: CEE.
- de la Calle, L., & Orriols, L. (2010). Explaining the electoral effects of public investments: The case of the expansion of the underground in Madrid, 1995–2007. *European Journal of Political Research*, 49, 393-417.
- Delgado Viñas, C. (2019). Depopulation Processes in European Rural Areas: A Case Study of Cantabria (Spain). *European Countryside*, 11: 341-369.
- Delgado, J. M. (2018). *Más allá del tópico de la España Vacía: Una Geografía de la Despoblación. Informe España 2018*. Madrid: Fundación Ramón Areces y Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro.
- Domínguez, J. L. (2019). La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural. *Cuadernos de Investigación en Juventud*(6). doi:10.22400/cij.6.e028

- Eito Mateo, A. (2008). La inmigración, ¿una alternativa a la despoblación rural? Estudio de cuatro comarcas del norte de Aragón. *Revista de Gestión Pública y Privada*(13), 87-113.
- Elshof, H., & Bailey, A. (2015). The role of responses to experiences of rural population decline in the social capital of families. *The Journal of Rural and Community Development*, 10(1), 72-93.
- EPRS European Parliamentary Research Service. (2017). *Demographic outlook for the European Union*. European Union. doi:10.2861/527195
- EPRS European Parliamentary Research Services. (2019). *Demographic trends in EU regions*. European Union. Obtenido de <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/eprs-briefing-633160-demographic-trends-eu-regions-final.pdf>
- Esparcia, J., Escribano, J., & Serrano, J. (2015). From development to power relations and territorial governance: increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42, 29-42.
- Falk, W. W., & Lyson, T. A. (2007). Rural sociology. En G. Ritzer, *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Blackwell (Oxford): Blackwell Reference Online. doi:<https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosr084>
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2017). *Documento de Acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*.
- Ferrás, C. (2007). El enigma de la contraurbanización. Fenómeno empírico y concepto caótico. *eure*, XXXIII(98), 5-25.
- García de León, M. A. (1996). La ciudad y el campo: las imágenes opuestas de "el otro". En María Antonia García de León (ed.), *El campo y la ciudad (sociedad rural y cambio social)* (págs. 13-44). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- García Sanz, B. (1997). *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- García-López, M.-À. (2008). Quince años de suburbanización en la Barcelona metropolitana, ¿se está dispersando la población? *Investigaciones Económicas*, XXXII(1), 53-86.
- Gavignaud-Fontaine, G. (1996). *La Révolution rurale dans la France contemporaine, XVIIIe-XXe siècle*. París: L'Harmattan.
- Gil Casas, N. (2015). LA NUEVA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC) DE LA UNIÓN EUROPEA. *Derecho y Cambio Social*, 12(42), 6.
- Grant, O. (2005). *Migration and Inequality in Germany 1870-1913*. New York: Oxford University Press.
- Herce, J. A., Esteban, S., de Frutos Madrazo, P., García Asensio, J. M., & García Gómez, B. (2019). *Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España*. SSPA.
- Herranz, A. (1996). La construcción de pantanos y su impacto sobre la economía y población del Pirineo aragonés. En J.L. Acín y V. Pinilla (coord.), *Pueblos abandonados: ¿un mundo perdido?* (págs. 79-101). Zaragoza: Rolde de Estudios Aragoneses.

- Hospers, G.-J. (2013). Coping with shrinkage in Europe's cities and towns. *URBAN DESIGN International*, 18, 78-89. doi:<https://doi.org/10.1057/udi.2012.29>
- Huang, L., Ye, A., Tang, C., Duan, Q., & Zhang, Y. (2020). Impact of rural depopulation and climate change on vegetation, runoff and sediment load in the Gan River basin, China. *Hydrology Research* nh2020120. doi:<https://doi.org/10.2166/nh.2020.120>
- Kährrik, A., Temelová, J., Kadarik, K., & Kubes, J. (2016). What attracts people to inner city areas? The cases of two post-socialist cities in Estonia and the Czech Republic. *Urban Studies*, 53(2), 355-372.
- Karcagi, A., & Katona, J. (2012). Factors of population decline in rural areas and answers given in EU member states' strategies. *Studies in Agricultural Economics*, 114, 49-56.
- Kaysser, B. (1990). *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. París: Armand Collin.
- Lasanta, T., Arnáez, J., Pascual, N., Ruiz-Flaño, P., Errea, M., & Lana-Renault, N. (2017). Space-time process and drivers of land abandonment in Europe. *Catena*, 149, 810-823.
- Lawton, R. (1973). Rural depopulation in nineteenth century England. En Dennis R. Mills (ed.), *English Rural Communities: The Impact of a Specialized Economy* (págs. 195-219). Londres: Macmillan.
- Mantale, P., & Rausch, A. (2011). *Japan's Shrinking Regions in the 21st Century: Contemporary Responses to Depopulation and Socioeconomic Decline*. Amherst, NY: Cambria Press.
- Martínez-Galarraga, J., Paluzie, E., Pons, J., Silvestre, J., & Tirado, D. A. (2020). New economic geography and economic history: a survey of recent contributions through the lens of the Spanish industrialization process. *Cliometrica*, 1-33.
- McCullough, K. L. (2018). Resolving the 'Highland Problem': The Highlands and Islands of Scotland and the European Union. *Local Economy*, 33(4), 421-437.
- Molinero, F., Herrero, D., & Baraja, E. (2012). SIGNIFICADO Y VALOR DE LOS PAGOS "PAC" PARA EL ESTUDIO DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS EN CASTILLA Y LEÓN. *Nimbus*, 431-446.
- Muñoz Jiménez, J. (2016). Los despoblados en el paisaje de las Tierras Altas de Yanguas y de San Pedro (Soria): pueblos desocupados, pueblos abandonados y pueblos en ruinas. *Ería*(99), 131-154.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada* (5ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- Ohrens, O., Treves, A., & Bonacic, C. (2016). Relationship between rural depopulation and puma-human conflict in the high Andes of Chile. *Environmental Conservation*, 43(1), 24-33.
- Oller, N., Benaul Berenguer, J. M., & Sudrià Triay, C. (2003). *Atlas de la industrialización de España (1750-2000)*. Fundacion BBVA/BBVA Foundation.
- Otero, I., Marull, J., Tello, E., Diana, G., Pons, M., Coll, F., & Boada, M. (2015). Land abandonment, landscape, and biodiversity: questioning the restorative character of the forest transition in the Mediterranean. *Ecology and Society*, 20(2).

- Pérez Moreda, V., & Reher, D.-S. (2003). Hacia una definición de la demografía urbana: España en 1787. *Revista de Demografía Histórica*, 21(1), 113-140.
- Pérez Yruela, M. (1990). La sociedad rural. En S. Giner (coord), *España, sociedad y política* (Vol. I, págs. 199-241). Espasa Calpe.
- Perry, R., Dean, K., & Bronwn, B. (1986). *Counterurbanization. Case studies of urban to rural movement*. Glasgow: Geobooks.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2007). What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, 41(9), 1253-1269.
- Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2017). *La Despoblación Rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras*. Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales .
- Prados de la Escosura, L. (2017). *Spanish economic growth, 1850–2015*. Cham, Switzerland: Plagrove Macmillan.
- Rey Benayas, J. M., Martins, A., Nicolau, J. M., & Schulz, J. (s.f.). Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences. *CAB Reviews: Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources*, 2(57).
- Rey, A. d., Cebrián, M., & Ortega, J. (2009). Despoblamiento y envejecimiento en Castilla y León durante el siglo XX: análisis a través de la emigración femenina y la pérdida de nacimientos. *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 8, 113-150.
- Rico González, M. (2020). El fenómeno de la despoblación rural en Castilla y León. Implicaciones desde la perspectiva socioeconómica. *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*(162). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7342553>
- Rico González, M., & Gómez García, J. M. (2003). Mujeres y despoblación en el medio rural de Castilla y León. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*(3), 151-184.
- Robledano Aymerich, F., Romero Díaz, A., Belmonte Serrato, F., Fernández Carrillo, M., Martínez Hernández, C., Sánchez Martín, M., & Zapata Pérez, V. (2016). Consecuencias del abandono de cultivos en la Región de Murcia y recomendaciones de gestión. En A. Romero Díaz, *Abandono de cultivos en la Región de Murcia. Consecuencias ecogeomorfológicas* (págs. 227-263). Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia (Editum).
- Rodríguez-Carreras, R., Úveda, X., Outeiro, L., & Asperó, F. (2014). Perceptions of social and environmental changes in a Mediterranean forest during the last 100 years: The Gavarres Massif. *Journal of Environmental Management*, 138, 75-86.
- Rodríguez-Soler, R., Uribe-Toril, J., & Valenciano, J. D. (2020). Worldwide trends in the scientific production on rural depopulation, a bibliometric analysis using bibliometrix R-tool. *Land Use Policy*, 97(104787).
[doi:https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104787](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104787)



- Ruiz, J., Izquierdo, B., & Rivera, M. J. (2019). La desigual vinculació al lloc de els nous residents en zones rurals: El cas de la comarca fresera de Huelva. *Revista Espanola de Sociologia (RES)*, 28, 61- 78.
- Runge, A., Kantor-Pietraga, I., Runge, J., Krzysztofik, R., & Dragan, W. (2018). Can Depopulation Create Urban Sustainability in Postindustrial Regions? A Case from Poland. *Sustainability*, 10, 4633.
- Sáez Pérez , L. A., Ayuda, M.-I., & Pinilla, V. (2016). Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política. *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*(21), 11-41. doi:10.4422/ager.2016.04
- Sáez, L. A. (2019). Despoblación, desarrollo y cultura: triángulo cómplice. *Revista PH Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*(98), 70-87.
- Sancho, R. (1972). La sociedad rural hoy. En Fraga, Velarde y Salustiano del Campo (eds.), *La España de los 70, I: La sociedad* (pág. 219.317). Madrid: Moneda y Crédito.
- Serrano, J. M. (1988). La intervención económica en el Estado de las Autonomías. En J.L. García Delgado (ed.), *España, Economía* (págs. 499-524). Madrid: Espasa-Calpe.
- Serrano, J. M. (2005). Convergencia regional y polarización territorial en España. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*(2830), 17,34.
- Sicsic, P. (s.f.). City-farm wage gaps in late nineteenth-century France. *Journal of Economic History*, 52, 675-695.
- Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2008). The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. *Journal of Public Economics*, 92: 2302 - 2319.
- SSPA. (2017). *Combatir con éxito la despoblación mediante un modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands enterprise*.
- United Nations, Department of Economic and Social . (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*. New York: United Nations.
- Ward , N., & Brown, D. L. (2009). Placing the Rural in Regional Development. *Regional Studies*, 43(10), 1237-1244.
- Wrigley, E. A. (2006). The transition to an advanced organic economy: half a millenium of English agriculture. *Economic History Review*, 435-480.



ANEXO I

Transcripción de la entrevista a Vanessa García, portavoz de Soria¡YA! (14/09/20)

¿Por qué Soria es la provincia que más población de España?

Por el abandono institucional. Así de claro. Soria es el ejemplo más claro de España vaciada. En Soria nos han saqueado, nos privan de inversiones No se ha invertido en esta tierra y nos han vaciado. La gente ha tenido que irse. No se lucha por esta tierra y nos privan de servicios. Por eso ha sido. El resultado del olvido institucional

¿El mayor responsable quién es?

Todas las administraciones: local, administración autonómico y central Porque tenemos muy poco peso político con tan sólo dos diputados y no interesamos.

¿Influye la altitud en Soria para la despoblación?

No influye, es cierto que hay mucha altitud, pero estamos en un punto estratégico. Soria está Cerca de Madrid y eso debería hacerse vale, porque es una zona estratégica. Podría estar mucho mejor comunicada.

Aparte de las causas institucionales, ¿hay más factores? ¿Hay tejido productivo importante en la provincia? ¿Hay trabajo?

Una de las causas más importantes de despoblación es que la gente no tiene para formarse. Hay muy poca oferta de FP y de Universidad. A los 18 nos vamos para formarnos y cuando queremos volver no hay suficiente trabajo porque no hay ayudas en Soria. Pedimos una discriminación fiscal positiva. Esto atraería a las empresas y que las que estén aquí se queden. Encima hay muchas trabas burocráticas. Esto lastra que nuestra gente emprenda. En Soria hay mucho viento y sol. Hay mucho cereal y desde el punto turístico hay mucho tirón, pero no se pone en valor. En Soria hay suficientes sectores para poner una empresa, pero si no hay regadíos en condiciones hay ciertos cultivos que no se podrán realizar. También es una tierra muy fría, ideal para instalar centros de procesamiento de Datos. Queremos que haya discriminación fiscal positiva como en Ceuta y Melilla.

Las infraestructuras son importantes para el desarrollo económico. ¿Cómo están las infraestructuras?

Tenemos autovías incompletas. No podemos ir a Navarra por autovía. La autovía a Valladolid está por tramos y no está completa. Los tramos que hay es gracias a nuestra presión. No hay carreteras suficientes. En cuanto al tren... la situación es muy precaria. Hay solo dos trayectos a Madrid y tememos que quiten algún servicio. Encima el tren puede tardar 4 horas, se estropea, tiene que venir un autobús a veces. El tren no está de acorde a los tiempos que vivimos.

En cuanto a la universidad... ¿han eliminado carreras?

Sí, se han perdido muchas carreras. Como dependemos de Valladolid, se prefiere centralizar en Valladolid.

¿Y de FP?

Se concentra casi prácticamente alrededor de la capital, aunque la FP es muy importante según las características del tejido productivo de Soria.

¿Qué administración sería la más competente para luchar contra la despoblación?

La Junta de Castilla y León porque tiene competencias transferidas muy importantes. La más importante ahora es la sanidad. No tenemos un hospital adecuado, ni antes ni ahora. Contamos con 10 camas UCI. Ahora están reformando por fin el hospital, pero seguimos sin médicos. Nos faltan especialistas en ginecología, anestesiastas, cardiólogos. En Soria no hay neurocirugía, las sesiones de radioterapia a Logroño o a Burgos... El responsable es la Junta de Castilla y León

En educación también... Hemos propuesto a la Junta que el Hospital viejo sea usado para implantar la carrera de medicina. Así vendría gente de fuera que luego se podría quedar y suplir la falta de médicos.

¿Es la Junta la que más hace contra la despoblación?

No hace nada. Soria es la provincia más abandonada de Castilla y León. Soria es la capital más pequeña y con la densidad más pequeña. En todas las provincias hay comarcas con 2 habitantes por km², pero en Soria es toda la provincia con ocho con seis. Somos los más abandonados por la Junta. El gobierno central también tiene mucha culpa porque produce los presupuestos. Es cierto que el Gobierno sobre el papel hace inversiones, pero no se ejecutan. Aquí todos tienen culpa.

¿Y la Diputación de Soria?

Bueno, al fin y al cabo, es la que menos puede hacer. En la medida de sus posibilidades hace lo que puede porque sí da subvenciones, sí da ayudas, pero las cantidades son ridículas porque es una administración muy pequeña. Quienes más deben hacer son el Gobierno y la Junta,

¿Es la diputación la que más hace contra la despoblación?

Contra la despoblación como tal no, porque por ejemplo se encarga de algunas carreteras comarcales. Es bueno que las haya, pero tampoco es una medida efectiva. Hace, pero podría hacer mucho más.

He visto que la Junta de Castilla y León se han aprobado algunas medidas que podrían entrar dentro de la lucha contra la despoblación como la Agenda 10-20. ¿Se ha hecho algo sobre esta medida?

No se ha hecho nada. Estamos acostumbrado a que a nivel autonómico se hagan muchos planes, pactos, acuerdos... El ejemplo del plan Soria. Todo se queda sobre el papel. Si se analizan con lupa, encima estos planes están llenos de inversiones ordinarias. En el plan Soria del año pasado una medida era la conservación de carreteras. ¿Conservar una carretera es un plan específico? Eso es una inversión ordinaria. ¿Qué pasa, que en Salamanca no se conservan, las carreteras? Pues todo es así, y si se establece una medida extraordinaria luego no se ejecuta. ¡O son cantidades ridículas! Nada de lo que se dice se cumple. Por ejemplo, al hospital de Burgos se le destina 67 millones de euros y al de Soria 4 millones...

Encima, lo dicho. En Soria solo hay un único hospital y la provincia es muy grande. En la capital hay dos, uno prácticamente cerrado y el otro en reformas.



Por lo que parece, tenemos un cuadro en el que ninguna administración se preocupa por Soria... pero y los partidos políticos, ¿hay alguno que se preocupe?

Ninguno. Nadie le presta atención. Tenemos 2 diputados, uno PP otro PSOE. Y nos da igual uno que otro. De hecho, nos ha hecho más caso Teruel Existe que nuestros diputados. Encima el alcalde de Soria capital es del PSOE y la presidencia de la Junta es del PP. Entre unos y otros... la casa sin barrer. Hay guerras políticas. No hay voluntad de ir todos a una y así estamos.

¿Teruel existe es el que más hace por Soria?

Teruel Existe es el partido que más hace por la España vaciada. El que más hace por los territorios despoblados. Tomas Guitarte habla más de Soria en el Congreso que nuestros propios diputados.

¿Teruel Existe pone en la agenda a Soria?

Sí, así es, y al resto de la España vaciada.

¿Encuentras que la ciudadanía tiene algún papel en contra de la despoblación?

Sí, hay mucha voluntad de quedarse o volver. Pero claro, ahora con el estado de alarma hemos visto que no podemos teletrabajar ni estudiar, así que hay que irse. Con la sanidad, prefieres irte a un núcleo urbano que tenga especialidades. En Soria capital no hay muchos servicios sanitarios. Es imposible que nos quedemos. En mi caso a los 18 me fui a Valladolid a estudiar una carrera. Luego hice un máster en Madrid y ahí me quedé 20 años. Luego tuve un erte y me tuve que volver a Soria, encontré trabajo hace poco y no me quiero ir. Fíjate que tengo 6 másteres y encontrar trabajo en Soria ha sido muy difícil. Aquí no quieren a gente cualificada, muy preparada, y no hay trabajos a los que optar. Es muy difícil quedarse o volver a Soria.

¿Y en cuanto a las soluciones?Cuál es el mayor potencial de Soria en el que basar un crecimiento en Soria.

Pues todo lo que he dicho antes y la cantidad de suelo disponible que hay. Pero en Soria hay unos precios carísimos. Las empresas preferirán instalarse en Logroño o en Zaragoza antes que en Soria porque el terreno ya les costaría menos. Pero ahora la UE considera a Soria como zona escasamente poblada, se ha solicitado lo del descuento del 20% en la seguridad social, eso favorecerá que las empresas vengan a Soria.

¿Cuándo se implementará eso?

Esto existe desde 2017, pero no sabemos por qué esto no se ha pedido antes. Pero hemos destapado que esta ayuda existe y los 3 presidentes de las dos Castillas y de Aragón se han reunido para pedírselo al gobierno, porque es el gobierno quien lo tiene que pedir. Con esta bonificación habrá más empresas que quieran instalarse aquí. Esto lo financia la UE, pero no sabemos cuándo vendrá.

Entonces, ¿considera Soria¡YA! que esta es la medida más urgente?

Es una medida muy importante. Aquí ya tenemos medidas importantes o más importantes. Todas son importantes, porque con una sola medida no se hace nada. Pero es cierto que si ya vienen más empresas que manden sus productos fuera pues quizá nos pongan una carretera o un tren de mercancías, que lo pedimos. O igual se dan más prisa en terminar la A11 por la demanda de las empresas.

Y respecto al precio del suelo, ¿proponéis algo?

Sí, suelo a coste 0 para las empresas. Así de claro, ni rebajas ni nada. Que se facilite la implantación de Soria regalándoles el suelo. Se podría crear un fondo. Pero esto es igual que la vivienda, que tienen unos precios desorbitados. Te quieres ir a un pueblo y una casa te cuesta mucho dinero. Son precios desorbitados. Debería regularse el precio o poner ayudas a la compra o al alquiler. Son tantas cosas las que se necesitan...

Veo que hay muchas medidas. ¿Ayudaría un Pacto de Estado? ¿Cómo va este tema?

Lo redactamos nosotros en agosto del 19. Se lo entregamos a Pedro Sánchez. Ahora trabajamos en distintas mesas para elaborar un documento más detallado por materias. Teruel Existe encima presentó una moción sin votos en contra sobre las ayudas europeas a España. Se aprobó que lleguen los 100 megas a todos los municipios rurales. Esto es un éxito. Pero bueno, el pacto de Estado no deberíamos haberlo hecho nosotros. Son los políticos quienes lo deberían de haber hecho. Aún así, se lo damos todo hecho. Que quede claro el papel de Tomas Guitarte, que hace mucho por la España Vacía.

¿El actual gobierno es más receptivo que otros gobiernos?

Sí, a raíz de la manifestación de marzo del 19, la despoblación está en la agenda. Conseguimos que todos los partidos incluyeran la España vaciada en sus programas. El PSOE ha cumplido poner un ministerio del reto demográfico. Por ahora, este gobierno es el que sobre el papel hace más sobre la despoblación. Pero queremos hechos y no hay presupuestos.

¿Se ha planteado en algún momento la fusión de municipios para tener más fondos?

No, en Soria, no. No lo vemos para nada, no es oportuno.

¿Aparte de la seguridad social, qué más bonificaciones se pueden hacer?

Sí, sobre todo bonificaciones o ayudas para médicos o guardias civiles. Incluso hemos planteado un sistema de puntos para hacer más atractivo el venir a Soria. Pero nadie nos escucha. No quieren. Los incentivos económicos nos han dejado claro que no, aunque en Navarra sí se hace...

He visto que seguís mucho y colaboráis con la SSPA.

Sí, sus medidas fiscales están muy bien y también tomamos como ejemplo las Highlands escocesas, pero muchas medidas no son viables para Soria. En la SSPA nos miramos mucho porque tienen estudios reales.

¿Os habéis planteado ir a elecciones?

En las anteriores elecciones lo estudiamos, pero en Teruel es más fácil porque tiene 2 escaños, en Soria dos. ¿A quién le quitamos el escaño? Aquí somos 20 y crear un partido es difícil y encima somos gente con trabajos, niños etc. Pero para las siguientes no lo descartamos. Pero ahora no tenemos nada.

¿Ir a elecciones es la única salida?

Pues mira, si la España vaciada se organiza, movemos 100 diputados en el Congreso. Pero hay muchas plataformas con intereses distintos. Pero no descartamos ir todas las plataformas juntas.

ANEXO II

Transcripción de la entrevista a Sara Bianchi, portavoz de la SSPA (17/09/20)

¿Se ha fijado antes Europa en el problema de la despoblación en Soria que España?

Sí, sin duda. Nosotros tenemos bastante claro que, a nivel de España, cuando se empieza a hablar de despoblación es a partir de 2017 con la creación de la figura del Alto Comisionado para el Reto Demográfico. También cuando las CC.AA. empiezan a mirar al interior de sus comunidades por problemas de financiación autonómica. Éstas empiezan a ver qué necesidades tienen estas zonas del interior y qué problemáticas afrontan. Se encuentran con que las Castillas, Aragón, Galicia y Cantabria tienen despoblación y les afecta. Nosotros ya habíamos visto estos problemas antes.

¿Implica algo que Soria esté dentro de estas áreas escasamente pobladas que reconoce la UE? ¿Algún plan, alguna ayuda, algún fondo?

Fondos concretos en este momento todavía no hay nada específico para estos territorios del sur. Los del norte tienen una línea específica porque Suecia y Finlandia, en el momento de adherirse, pidieron a la UE que determinadas áreas que vivían ese problema tuvieran unas líneas específicas. España no pidió esto. Pero es cierto que la UE reconoce que no hay una cohesión del territorio, y Europa da herramientas, pero cada estado decide cómo aplicarlos. En esta situación nos encontramos.

Es decir, hay muchos fondos orientados al reequilibrio del territorio para las nuevas tecnologías, pero por parte de la UE son recomendaciones y posibles fondos, luego cómo se aplican y cuáles son prioritarios es España quien decide. Del marco financiero plurianual sale todo esto.

¿Y las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020? ¿Qué son?

Es un documento importante para la fiscalidad diferenciada que queremos aplicar en Soria. A CE no le gusta que los estados tomen decisiones sobre fiscalidades diferenciadas. Este documento sirve para saber qué excepciones pueden pedir los Estados miembros, y la baja densidad poblacional, que Soria la cumple, es un marco para pedir estas excepciones. Pero otra vez, son los Estados quienes deciden implementar estas directrices.

En estas directrices he visto que se permiten ayudas para la que las zonas menos pobladas tengan acceso a la banda ancha. Estas directrices son del 2014, pero he visto que gran parte de Soria no tiene acceso a la banda ancha...

Sí, no se ha hecho nada. De hecho, en el mapa que ha realizado Agenda Digital se puede ver como prácticamente toda Soria es una zona blanca, es decir, ni un operador ha puesto la infraestructura necesaria para dar servicio a muchos pueblos.

¿Y sabes por qué no se ha hecho nada?

Lo que pasa es el problema de siempre. La UE tiene muchas líneas, pero al final es el Estado español o las CC.AA. quienes tienen que cofinanciar estas líneas dependiendo de las competencias. Si en este caso, Castilla y León no lo pone en las líneas prioritarias de su gobierno y esto no es competencia del gobierno de España... son prioridades que no se aplican. Por otro lado, un problema que luchamos es cambiar la idea de que las líneas de financiación para las

tecnològiques se deban concebir como ayudas a la población. No, las ayudas deben ser al territorio porque si el 85% de la población vive en 9 ciudades, la población del resto de municipios no tendrá acceso a internet. Por eso, grandes territorios con poca gente no son prioritarios para las compañías ni para los gobiernos. Si lo que se quiere es que la población tenga acceso a internet, se priorizarán las áreas con mayor concentración y número de personas. Y esto se aplica para Soria también. Si aplicamos el criterio de la población para llevar el internet a la gente y queremos que el 85% de la población tenga acceso, sólo Soria capital y algún núcleo más tendría banda ancha. Esto no puede ser.

¿Habría alguna manera de solucionar esto?

Hemos intentado desde 2018 que se cambiase en muchas convocatorias el concepto de poblacional por territorial. Poco a poco han salido líneas con este cambio, y ahora justo estamos en el momento en el que se decide la próxima convocatoria para las ayudas a las telecomunicaciones. Hacemos lobby para que las áreas escasamente pobladas sean prioritarias para la implementación de nuevas tecnologías.

Las nuevas tecnologías han sido clave para este año. La pandemia ha sido un empujón para presionar por el acceso de las nuevas tecnologías en las áreas rurales. De hecho, el debate siempre ha sido sobre qué hacer primero: atraer gente o primero poner infraestructuras. Bueno, es que hay gente viviendo ya ahí y con la pandemia se ha puesto más de relieve que se necesita la banda ancha para teletrabajar o estudiar. El acceso a internet es una medida que si no es la más prioritaria es de las que más.

¿La SSPA ha ido identificando el origen de la despoblación rural?

Hay muchos factores. Un factor que a veces no tenemos en cuenta es la mentalidad. Desde hace mucho tiempo no le damos valor a ser de pueblo. Mucha gente se ha sentido discriminada. Los mismos padres que han vivido en el medio rural les dicen a sus hijos que se marchen a las ciudades porque no hay futuro en el pueblo. Este es un sentimiento que aleja a la población de sus raíces y de los pueblos donde habitan. Hay que revitalizar el orgullo rural como ha pasado en Escocia.

Otro factor es el trabajo. Los trabajos en el medio rural de los años 1950 eran en la agricultura y la ganadería. En este sector de hace 100 años se necesitaban muchas personas. Ahora se necesita mucha menos gente. Los que se ven rechazados por estos sectores viendo que no hay diversificación de la economía se marchan a las ciudades.

Sin embargo, la agricultura debe ser importante, no hay que obviarla. Pero hay que acompañar esto con las empresas de transformación. Y no que se cojan los productos del campo y se vayan a las ciudades. Se deben transformar los productos en el medio rural. Esto emplearía a la población y crearía valor añadido. Crecería la economía y sería más competitivo.

Parece ser que Soria es la provincia que más población rural ha perdido. ¿Cuáles son las causas?

Sí. Si hablamos de las tres provincias más despobladas (Cuenca, Teruel y Soria), Soria es la más cercana a Madrid. Teruel, por ejemplo, es más inaccesible, sobre todo en aquellos años. Soria tenía un tren a Madrid y no presenta barreras orográficas como las podía presentar Teruel. Por eso, para la gente de Soria era muy sencillo en comparación escapar de la provincia. Esto creo que es el principal problema.

Otro problema es la peculiaridad de Castilla y León. Tiene muchas provincias, y Soria es la que siempre ha tenido menos población. Por tanto, es en la que menos se ha invertido. En Teruel no pasa tanto porque sólo hay 3 provincias, es más fácil que le toquen más fondos que a Soria. Castilla y León tiene una cantidad de provincias que hace más difícil que Soria tenga peso dentro de la Comunidad.

Pero esto puede ser un buen factor ahora, porque si Soria tuviera buenas infraestructuras y buenos servicios, la cercanía con Madrid implicaría gente que pudiera teletrabajar en Soria y acercarse a Madrid un par de veces a la semana. Madrid está a una hora y poco de la provincia. Pero esta situación no se da por la escasa oferta de servicios que tiene Soria.

Claramente se ve entonces que la administración pública tiene mucho peso en luchar contra la despoblación. Pero en el caso de Soria, ¿qué administración es la más relevante?

Todos son imprescindibles y parte de la solución. Hay muchas medidas que se toman de manera autónoma la comunidad, pero otras se deben aprobar desde el gobierno de España. Nosotros ponemos el foco en que al final hay reformular las políticas y las políticas suelen ser por parte del Estado Español. Muchos temas de los que hablamos son por parte del gobierno y de la Comunidad Autónoma. Muchas veces el Estado regula y luego la comunidad ubica el servicio.

Visto esto, ¿habéis localizado alguna administración que haga más que otras contra la despoblación?

Podemos decir que al final los que más cercano y más apego tiene al territorio son los mas favorables a hacer medidas. Los niveles más territoriales son los que más interés tienen, pero son también los que menos peso tienen en la toma de decisión. Lo importante es que el territorio trabaje conjuntamente y haga presión a las autoridades superiores, las que tienen capacidades para cambiar las leyes. El gobierno es quien puede cambiar las leyes y la financiación viene de Europa y se le puede presionar. Pero el actor clave es el gobierno.

¿Y la SSPA ha identificado algún plan de actuación concreto por parte de la administración que sea efectivo contra la despoblación? Estoy pensando en la Ley de desarrollo sostenible del medio rural...

La ley que mencionas la vemos bastante interesante y es verdad que se hizo ya hace muchos años. En ese momento las autoridades no la vieron relevante, pero es algo que se hizo bien y debería reactivarse. Esa ley está vigente pero nunca se ha puesto en marcha. Esta ley puede servir de base, pero está muy anticuada, hay que actualizarla y verla con la mirada del presente. Sí que era interesante el hecho de crear áreas dentro de la misma provincia. Esto es muy interesante, aunque habría que retomarlo y pensarlo correctamente. Al final uno de los problemas que vemos es que trabajos con la definición europea porque en España no hay ningún concepto del área despoblada.

¿Aparte de esta ley hay algo más?

A nivel europeo, aunque no se ha aprobado todavía, se está trabajando en una ley que se llama *rural proofing* que va a ser transversal y que supondrá un marco en el que toda la legislación europea deba mirar que tenga un enfoque rural en lo transversal. Una ley que tenga en cuenta la realidad de las áreas menos dinámicas en términos de población.

¿Esta podría ser la primera medida real y específica para luchar contra la despoblación por parte de la UE?

La primera no... yo diría que la primera y que sigue activa, aunque esté mal orientada y mal concebida es la PAC, pues ha logrado mantener la actividad agrícola del medio rural en Europa. Otro tema también es el tema del fondo LEADER, el fondo de los grupos de acción local. Nosotros a nivel de España queremos potenciar esto.

He visto que el segundo pilar de la PAC es el desarrollo del medio rural, pero viendo sus objetivos parece que el desarrollo solo se aplica al sector agrario...

Sí, es cierto. Para nosotros la actual PAC debe ser reorientada porque no tiene en cuenta los principios sociales ni territoriales. Considera a todos los agricultores en el mismo saco. No premia las explotaciones familiares, las explotaciones pequeñas, las explotaciones de mujeres... Los activos agrarios a título principal frente a otros agricultores que viven en las ciudades o que la agricultura no es su principal trabajo... Otro aspecto es la incorporación de los jóvenes. Es importante la agricultura si ayuda a la modernización y competitividad. Debería fomentar la transformación, el I+D, la calidad territorial... También debería fomentar la transformación.

He visto también unos datos que no sé si estaréis de acuerdo. De los fondos de la PAC, el 80% de los fondos los reciben el 20 % de los agricultores.

Sí. Esto es así. Así como está concebida la PAC no ayuda en temas de aumentar el número de personas que vivan en el medio rural. Al final, esas personas que tienen esas tierras seguramente no vivan en el medio rural. Puede que, en su origen, la PAC estuviera pensada para el desarrollo del medio rural pero no ha sido para nada así.

¿Qué medidas considera oportunas la SSPA para diversificar la economía rural?

Nosotros el tema de la fiscalidad, que tenemos un informe, es un elemento que puede aportar. Al final si las empresas tuvieran incentivos para la contratación de personal con reducciones de contribuciones a la seguridad social... es un empujón para la contratación. Pero esto no es suficiente, si no hay vivienda, servicios... esto no sirve. Pero es cierto que cuando hay trabajo al final se consigue que la gente vaya al territorio. Si además hay todo lo demás, consigues que se quede. Si no, se mudarán.

La fiscalidad diferenciada es muy importante. También que haya incentivos a la modernización de la economía. Que haya ayudas específicas a la modernización, que investiguen. La verdad es que hay poco I-D-I en el medio rural. Si se moderniza el trabajo, vendrá gente más joven, factor muy importante. Entonces, esto quizá traiga centros formativos. Como vimos en Escocia, que haya centros formativos vinculados a empresas es una manera muy buena de que haya estudiantes y que luego se queden. Se pueden ir, claro, pero al menos existe la posibilidad que se queden.

También fomentar las cooperativas de crédito. De alguna manera, éstas desempeñan un rol fundamental a nivel social y territorial. Las cooperativas pequeñas conceden préstamos y créditos a las pequeñas empresas. Las grandes entidades no lo hacen. Con esto se podría fomentar la diversificación.

Otro tema es, por supuesto, la reorientación de la PAC. Otro aspecto que en España estamos atrasados es la economía social. Ahí donde los servicios públicos no llegan, hay empresas que

pueden realizar ese servicio. Estas empresas tienen regímenes especiales porque la función pública no puede cubrir ese servicio. Esta economía sería bastante interesante para Soria.

Estas medidas parecen muy interesantes, pero claro, si el territorio no es atractivo en sí, dará igual para los individuos o para las empresas pagar menos impuestos. Si no hay hospitales o carreteras o colegios o internet... ¿Esto cómo se puede abordar?

Claro. Todo tiene que ser complementario. Pero la fiscalidad diferenciada puede ser un primer paso. La excusa que se tiene siempre es que en Soria hay muy poca gente. Entonces claro, en el momento en el que se consiga que las empresas sean más atractivas desde la fiscalidad y se quiera contratar, ahí es cuando se tiene que presionar sobre todo lo demás. Se contratan personas y estas personas se quieren quedar, ahí hay que presionar. Cuando hay incentivos económicos y con los números en la mano es más fácil reclamar servicios e infraestructuras.

Esto es importante porque Soria arrastra muchos problemas, sobre todo con la salud. Con la pandemia esto se ha visto. Otro tema en el que no pensamos mucho es en la seguridad. Los cuarteles de la guardia civil son escasos en Soria y cuando hay son dos guardias civiles para muchos pueblos. Al final hay sentimiento de desprotección.

También el tema de la vivienda. Muchos piensan que el medio rural está lleno de viviendas vacías y es verdad. Pero estas viviendas están abandonadas, en ruinas o son segundas residencias. Hay pocas viviendas efectivas, el mercado falla. La administración debe tener un plan de reactivación del mercado inmobiliario.

Parece ser que Soria tiene el suelo muy caro. ¿Esto es un problema? Soria¡YA! propone regalar suelo.

Sí, es un problema. Pero ese tipo de medidas es muy difícil de controlar porque depende de los ayuntamientos. Pero es interesante esto. Aunque para nosotros es importante si hay servicios, internet etc. Si ya hay eso no hace falta regalar el suelo.

Una posible industria para revitalizar Soria es la transformación de productos agrarios. ¿Habría otros sectores en Soria que se pudieran potenciar?

Sí. Cada territorio lo podemos pensar como por sí solo. Hay que mirar los recursos del territorio y la empresa debería de estar coordinada con los recursos. Soria tiene unos recursos forestales enormes. Y hay territorios que tienen esa masa forestal pero no tienen empresas relacionadas con ese sector. Otro tipo de servicios, yo creo que la idea debería ser una serie de ecosistemas industriales fuera de Soria capital donde se concentrase una especialización en un campo específico. Otro sector con todo el tema del medio ambiente es las energías renovables. Soria tiene suelo y viento y sol. De todas maneras, yo creo que no hay que intentar establecer unos sectores estándar, sino que cada territorio debería retroalimentarse de los recursos que tiene, no solo de los naturales sino de los humanos.

Esto que dices quizá es lo que se pretende con los Grupos de Acción Local del programa LEADER...

Sí, pero es un poco lo mismo que ha pasado con la PAC. La idea está muy bien concebida pero ahora mismo los grupos de acción local tienen una capacidad de crear estas sinergias muy escasa, porque se les carga con mucha burocracia y los aleja del trabajo de campo.