

Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027

M^a Pilar Burillo Cuadrado^a, Pascual Rubio Terrado^{a,b} y Francisco Burillo Mozota^{a,c}

RESUMEN: La Unión Europea considera regiones escasamente pobladas a aquellas que tienen una densidad igual o inferior a 8 habitantes/km². Es el caso de la Serranía Celtibérica con 7,20 habitantes/km². Esa circunstancia, unida a su condición de región rural remota y de montaña, permite identificarla como área desfavorecida. En este trabajo se analiza el marco legislativo referencial para que en la Serranía Celtibérica pueda aplicarse la política de cohesión del periodo 2021-2027. Asimismo, se reflexiona sobre las posibles estrategias para revertir su deterioro demográfico.

PALABRAS CLAVE: Áreas escasamente pobladas, despoblación, Serranía Celtibérica, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Strategies facing the depopulation of the Serrania Celtibérica within the framework of the European cohesion policy 2021-2027

ABSTRACT: The European Union considers sparsely populated regions those with a density equal to or less than 8 inhabitants/km². This is the case of the Serranía Celtibérica, with 7.09 inhabitants/km². This circumstance, together with its status as a remote rural and mountain region, makes it possible to identify it as a disadvantaged area. In this paper, the referential legislative framework is discussed so that the cohesion policy of the period 2021-2027 can be applied to the Serranía Celtibérica. Likewise, it reflects on the possible strategies to reverse its demographic deterioration.

KEYWORDS: Sparsely Populated Areas, depopulation, Serranía Celtibérica, Treaty on the Functioning of the European Union.

JEL classification/Clasificación JEL: J19.

DOI: <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.05>.

^a Instituto de Investigación y Desarrollo Rural. Serranía Celtibérica. E-mail: pburillo@unizar.es.

^b Dpto. de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza. E-mail: pasrubio@unizar.es.

^c Dpto. de Prehistoria e Historia Antigua, Universidad de Zaragoza. E-mail: fburillo@unizar.es.

Citar como: Burillo Cuadrado, M.P.; Rubio Terrado, P. & Murillo Mozota, F. (2019). "Strategies facing the depopulation of the Serranía Celtibérica within the framework of the European cohesion policy 2021-2027". *Economía Agraria y Recursos Naturales* 19(1), 83-97. doi: <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.05>.

Dirigir correspondencia a: Pascual Rubio Terrado.

Recibido en abril de 2019. Aceptado en junio de 2019.

1. Introducción

El territorio es una totalidad constituida por entidades físicas y humanas interactuantes entre sí y con su entorno (otros territorios). Esas entidades producen sus ocho componentes (Observatorio Europeo Leader, 1996), a saber, los recursos físicos, la cultura e identidad, la población, los conocimientos técnicos, las instituciones y administraciones, las actividades y empresas, los mercados y relaciones externas y la imagen que proyecta.

Pero en su significación usual, el territorio también es un fragmento de la superficie terrestre sobre el que una sociedad particular proyecta sus estructuras de división, gestión y ordenamiento del espacio, sus códigos de valores y modos de vida (Rubio, 2018). Por eso, en realidad, el grupo humano es el principal agente constructor del ente territorial a diferentes escalas. Consecuentemente, el territorio es un sistema social complejo, lo que pone de relieve el carácter multicausal e inestable de su estado y de cada uno de sus componentes.

También la población compone en sí misma un sistema complejo en el que intervienen variables como la talla demográfica y las características etarias, de género, socioculturales y laborales del grupo humano, así como sus comportamientos natalicio y migratorio y su distribución en el espacio. La despoblación admite una doble interpretación, una más dinámica, como disminución de la población en un territorio, otra estática, como ocupación laxa del territorio. Desde el primer punto de vista, puede razonarse como un proceso derivado de la combinación de saldos migratorios y/o naturales negativos, lo que lleva a un problema demográfico asimilable a una enfermedad identificable mediante síntomas como altas tasas de envejecimiento, déficit de población joven y desequilibrio en el ratio por sexos. Desde la segunda perspectiva, que es la que desarrollamos en este trabajo, la muestra de la despoblación, con independencia de las causas que la originan, es la débil presencia humana en el territorio, cuyo indicador más robusto es la densidad de población, que, al expresar la relación entre los habitantes de un área y su superficie, muestra la intensidad de la ocupación del territorio. Valores reducidos en esta ratio indican un estadio de crisis territorial que influye en la capacidad de los recursos humanos para articular y generar un proyecto consistente de territorio. Es lo que ocurre en la Serranía Celtibérica (SC).

La despoblación viene siendo el tema central de una producción académica casi inabarcable de entre la que destacan los trabajos de Ayuda *et al.* (2000), Escolano & De la Riva (2003), Goerlich *et al.* (2006), Pinilla & Sáez (2017), entre otros muchos. Aunque es, en el último decenio, cuando ha alcanzado mayor notoriedad social y presencia en el discurso político-institucional y en los medios de comunicación social. Hoy constituye un asunto de Estado cuyo interés radica en que, si bien su origen suele figurar la evolución demográfica en la escala local, es capaz de alterar el funcionamiento del sistema territorial general. Otros aspectos añadidos que le otorgan importancia residen en que supone una restricción fuerte para el desarrollo y bienestar de un territorio (Sáez *et al.*, 2008), influye sobre la distribución de la renta disponible (Marchena, 1989), la actividad económica (Herráiz & Serrano, 2013), la

provisión de servicios públicos fundamentales (Escalona & Díez, 2005), la dotación de infraestructuras (Herranz, 2002), la administración del territorio (Fernández *et al.*, 2007) y la movilidad de las personas (Delgado & Martínez, 2016). En el conjunto de esos impactos sobre el funcionamiento del sistema territorial reside el porqué de la preocupación que la despoblación suscita en la sociedad de amplias porciones del territorio español, en tanto en cuanto, si no cercena sus oportunidades y fortalezas de desarrollo social y económico, cuando menos las debilita y los lleva a la condición de región desfavorecida.

Desde las consideraciones precedentes, nuestro objetivo básico de trabajo consiste en delimitar regiones homogéneas en España afectadas por la despoblación y formadas por entidades locales adyacentes con hasta 12,5 habitantes/km². Partiremos de la revisión de qué indicadores se emplean en la Unión Europea como indicio de despoblación y cómo la despoblación lleva a la categoría de zona desfavorecida, para, posteriormente, examinar cómo se contemplan las zonas desfavorecidas en los tratados de la Unión Europea, cómo se incardina la despoblación en las tipologías de regiones urbanas y rurales, qué preocupación motiva la despoblación entre las instituciones españolas y cómo se pueden visibilizar las zonas despobladas, para lo que se empleará la densidad de población, desde nuestro punto de vista el indicador más conspicuo para sintetizar cómo es la ocupación humana del territorio. Terminaremos con una breve reflexión sobre la Serranía Celtibérica como región desfavorecida y las estrategias que pueden revertir el proceso de despoblación al amparo de las políticas europeas financiadas con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), en especial el Fondo de Cohesión (FC), para el marco presupuestario 2021-27.

2. La Despoblación en el marco de la Unión Europea

El artículo 2 del Acta de Adhesión de Finlandia y Suecia a la Unión Europea en 1994 define las Áreas Escasamente Pobladas (*SPA*) como aquellas con 8 o menos habitantes/km². Este límite también figura en las disposiciones especiales del Acta relativas al objetivo n.º 6 en el marco de los Fondos Estructurales (posteriormente modificados por los artículos 92 y 120 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013), razón por la que esos países más septentrionales son los únicos que, desde 1995, reciben fondos por su baja densidad de población. En 2005, las ayudas económicas a estos países se incrementaron mediante el Reglamento (CE) n.º 1698/2005, que consideró zonas de montaña las situadas al norte del paralelo 62 y algunas contiguas, una *montaña por razones latitudinales* que se contrapone a la *montaña altitudinal*.

Aunque en el ámbito de la Geografía de la Población se considera *desierto demográfico* al territorio con menos de 10 habitantes/km², fue en 2006 cuando la UE estableció los criterios sobre qué es una Región con Baja Densidad de Población (Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013), es decir, regiones con densidad de población inferior a 8 habitantes por km² en el nivel NUTS 2 o a 12,5 en el NUTS 3.

Las NUTS 2 se corresponden con las regiones y las NUTS 3 con las provincias, lo que significa que se aplican dos criterios, a dos escalas, para medir la despoblación y es curioso que fueran los territorios a menor escala los que tenían que cumplir el más restrictivo. En nuestra opinión, la única razón que lo justificó fue la de preservar el espíritu del Acta de Adhesión de Finlandia y Suecia a algunas de sus regiones, dado que ningún otro territorio europeo cumplía la ratio más restringida.

A ESPON (Böhme *et al.*, 2009) se debe la propuesta dos índices sobre despoblación, el *Very Sparsely Populated Areas* (VSPA) para las NUTS 2 con menos de 8 habitantes/km² y el *Sparsey Populated Areas* (SPA) para las NUTS 3 con menos de 12,5, que dieron lugar a la primera cartografía de regiones despobladas; entre las VSPA sólo aparecían países Nórdicos y entre las SPA, además de territorios de esos países, emergieron las provincias de Cuenca, Soria y Teruel en España. No obstante, a juicio de Nordregio (Dubois & Roto, 2012) las NUTS 3 no reflejaban la situación real de los problemas demográficos de Europa, por lo que propuso utilizar también como unidad de análisis las NUTS 4 o LAU 2 (Unidades Administrativas Locales, esto es, municipios) y se generó otra cartografía que delimitaba territorios con menos de 12,5 habitantes/km² formados por LAU 2 situadas a 50 kilómetros o más de 45 minutos de una ciudad mayor a 50.000 habitantes. El mapa resultante mostraba que el norte de la UE (incluyendo Islandia) y los territorios de montaña en España (en especial la CS) eran los más despoblados a esta escala.

Con motivo de la reformulación de la política regional las SPA se convirtieron en un tipo de región que debía tener un tratamiento especial (Dijkstra & Poelman, 2011).

3. Territorios urbanos vs. rurales

La escasa densidad de población en algunas regiones es un problema que preocupa a la UE a la hora de reforzar la cohesión económica, social y territorial europea, tal como establece el Título XVIII del TFUE en el artículo 174:

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.

Pero ese problema se combina y realimenta con/a otros. Por eso, la Comisión ha incorporado tipologías más territoriales, imparciales y transparentes, reconocidas oficialmente por el Sistema Estadístico Europeo (COM (2016) 788 final), de forma que Eurostat proporciona mallas estadísticas con resolución de 1 km² para LAU 2 y NUTS 3. A escala LAU 2 se establecen categorías territoriales referidas al grado de urbanización (diferenciando entre zonas urbanas –ciudades o zonas densamente pobladas– y zonas rurales –o escasamente pobladas–), a las áreas urbanas funcionales (ciudades y sus zonas de cercanías) y a las zonas costeras (costeras y no costeras). Mientras, en la escala NUTS 3 se diferencia entre tipología rural-urbana (regiones predominantemente urbanas, regiones intermedias y regiones predominantemente rurales), tipología metropolitana (regiones metropolitanas y no metropolitanas) y tipología costera (regiones costeras y no costeras). Con estas categorías se pretende abordar las relaciones ciudad-campo e investigar las diferencias entre zonas urbanas y rurales en lo relativo al PIB y el empleo. El objetivo final es disponer de información fidedigna para la recogida, elaboración y difusión de estadísticas armonizadas para reducir las disparidades entre las regiones europeas y fomentar el crecimiento, el empleo y el desarrollo sostenible en las regiones y zonas desfavorecidas.

Solo las zonas urbanas han sido objeto de interés debido a que en ellas se concentra la población y la actividad económica. De hecho, el Gobierno de España viene publicando el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas* desde el año 2000 (Ministerio de Fomento, 2019). El término de Área Urbana (AU) incluye la zona periurbana de las ciudades; así, Madrid, cuya ciudad cuenta con 3.165.883 personas (2016), tiene 6.018.681 en su AU. Distinto es el concepto de Áreas Urbanas Funcionales (AUF) o Áreas Metropolitanas, tal como indica Delgado (2018). En este sentido, el AUF de Madrid presenta una extensión superior a la de su AU, penetrando aquella en las provincias circundantes; de hecho, según Nafría (2018), la AUF de Madrid tiene 6.717.713 personas, 699.032 más que su AU y 267.724 más que toda la Comunidad de Madrid. Desde 2010, Eurostat proporciona información de estas AUF sobre 171 variables y 62 indicadores de población, economía, sociedad, educación, medio ambiente, transporte, comunicaciones, cultura y ocio...

Mientras, las rurales siguen a la espera de su delimitación y ello pese a que el Reglamento (CE) n° 1257/1999 para el Desarrollo Rural dedica un capítulo a las *Zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas* (de montaña, en las que exista el riesgo de que se abandone el uso de la tierra y en donde sea necesaria la conservación del campo y las afectadas por dificultades especiales). Sin embargo, no se especifican criterios para delimitarlas y, por lo tanto, Eurostat no proporciona información de ellas.

Tampoco se ha abordado la demarcación de las *regiones menos favorecidas* citadas en el artículo 174 del TFEU: *las zonas rurales, las que padecen desventajas naturales o demográficas graves, las de escasa densidad de población y las de montaña*. A todos esos tipos puede pertenecer la SC (Burillo *et al.*, 2013). A ellas se añaden las de transición industrial, las insulares y las transfronterizas. Sin embargo, sólo estas dos últimas se han delimitado y cuentan con programas específicos de desarrollo.

El reciente debate sobre la *Agenda a favor de las zonas rurales, montañosas y remotas* ha motivado una Resolución del Parlamento Europeo (2018) que, amparándose en el artículo 174 del TFEU, dice:

La Agenda de la UE para las Zonas Rurales, Montañosas y Periféricas fomenta el desarrollo socioeconómico, el crecimiento y la diversificación económica, el bienestar social, la protección de la naturaleza y la cooperación y la interconexión con las áreas urbanas, al objeto de promover la cohesión y evitar el riesgo de fragmentación territorial: insta a que se instaure un Pacto para Pueblos Inteligentes con vistas a garantizar un enfoque más eficaz, integrado y coordinado de las políticas de la Unión con incidencia de las zonas rurales y que implique a todos los niveles de gobierno.

También solicita que las estrategias se focalicen en las regiones menos desarrolladas y periféricas y se habiliten recursos financieros suficientes, especialmente al amparo de los Fondos EIE para la política de cohesión posterior a 2020. Sin embargo, nada dice sobre encargos técnicos para delimitar las regiones y es por ahí por donde habría que empezar.

En definitiva, la delimitación de AUF, que se ha realizado a partir de la información proporcionada por la malla de 1 km², no ha revestido mayor problema. Pero la continuidad que proporciona esa malla en el ámbito urbano no existe en el rural por los vacíos existentes entre los núcleos. Goerlich & Cantarino (2012) demuestran los errores al aplicar una malla de este tipo a las áreas rurales y recomiendan que las densidades de población se calculen por entidades locales.

Ese es el modelo seguido para delimitar la SC. Se han calculado las densidades de cada municipio y, con posterioridad, agrupado aquellos contiguos con densidad inferior a 8 habitantes/km² formando un territorio continuo. Esto mismo se ha hecho para la cartografía de las SESPA en España (ver Cuadro 1 y Mapa 1), aunque agrupando municipios con menos de 8 y de 12,5 habitantes/km², respectivamente, hasta formar regiones con una superficie no inferior a 1.900 km², esto es, la correspondiente a la provincia española más pequeña, Guipúzcoa (Burillo & Burillo, 2019).

El mensaje de la distribución de la densidad de población en España no puede ser más preocupante. Las áreas con densidades inferiores a 12,5 habitantes/km² se extienden por 42 provincias y 4.423 municipios, ocupan un 54,84 % del espacio de esas provincias y en él sólo vive el 5,43 % de la población, 2.410.869 personas, con una densidad media de 8,69 habitantes/km². Pero lo más grave es que la estructura etaria está notablemente envejecida y presenta un déficit en el relevo generacional.

CUADRO 1

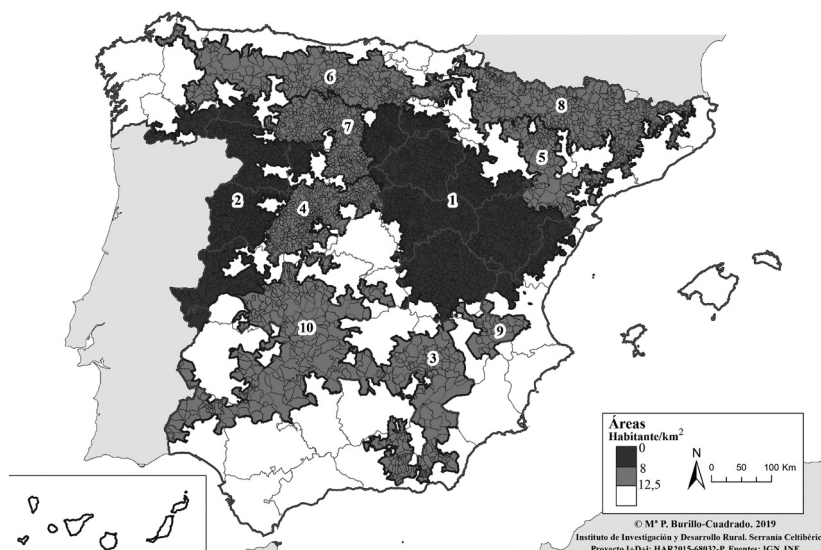
Información básica de las SESPA (VSPA* y SPA) en España,
según información del Padrón Municipal de Habitantes, 2018**

Denominación	Municipios (número)	Población (habitantes)	Área (km ²)	Densidad (hab/km ²)
1. Serranía Celtibérica*	1.389	501.279	69.616,09	7,20
2. Franja con Portugal*	614	268.757	35.121,57	7,65
3. Serranía Bética**	179	224.795	23.048,53	9,75
4. Serranía Central**	493	156.068	15.063,37	10,36
5. Tierras del Ebro**	174	122.022	12.257,55	9,95
6. Cordillera Cantábrica**	347	294.851	29.288,49	10,07
7. Tierras del Duero**	429	149.663	14.561,01	10,28
8. Pirineos**	462	270.711	29.104,07	9,30
9. Serranía Levantina**	43	44.793	5.287,82	8,47
10. Sierra Morena y Submeseta Sur**	293	377.930	44.177,70	8,55
Total SESPA	4.423	2.410.869	277.526,21	8,69
Resto de España	3.708	44.322.169	228.503,79	193,97

Fuente: Burillo & Burillo (2019).

MAPA 1

Propuesta de delimitación de las SESPA españolas



Fuente: Burillo & Burillo, 2019.

4. ¿Es un problema de Estado la despoblación?

Entre una parte creciente de la sociedad española existe el convencimiento de que la despoblación es un tema de Estado, hasta tal punto que ha entrado con ímpetu en la agenda político-institucional, tanto del Gobierno de España como del de aquellas comunidades autónomas más afectadas por este proceso, del que interesan la intensidad que ha alcanzado y los problemas territoriales que se derivan y realimentan a otros. A esa certidumbre han contribuido dos libros. Uno trata el tema de la despoblación en España, en general, el de Molino (2016), otro lo hace de forma específica en la SC, el de Cerdà (2017).

Entre los diez acuerdos de la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos (2017) figura el denominado *Reto Demográfico*, que debe llevar a aprobar una *Estrategia Nacional para el Reto Demográfico* como respuesta de futuro para paliar los problemas de progresivo envejecimiento de la población, despoblamiento territorial y efectos de la población flotante. Esta iniciativa pone el énfasis del problema demográfico en el envejecimiento y la pérdida de población que pronostican las proyecciones de población, si no cambian las tendencias actuales (más de medio millón de habitantes en 2031 y más de cinco en 2066). Los impactos de la combinación de esos dos procesos con otros factores, como la ruralidad, la dispersión... hacen previsible un incremento de los desequilibrios demográficos que comprometerán la sostenibilidad del Estado del Bienestar e influirán sobre las dotaciones locales de capital público (en especial infraestructuras y servicios).

La principal conclusión de esa conferencia es que, para paliar y/o corregir el problema, es necesaria una mayor cooperación entre todos los niveles de Gobierno y las Administraciones Públicas, incluyendo medidas de apoyo a las familias, mayores oportunidades para los jóvenes, políticas de integración de la población inmigrante, acciones de desarrollo y dinamización del medio rural y una mayor sensibilidad hacia los desafíos demográficos en todas las políticas públicas. Desde nuestro punto de vista, las medidas son interesantes, pero sigue sin aparecer explícitamente la dimensión territorial del problema que nos ocupa. Se olvida que cuando desaparece el grupo humano, el territorio se reconfigura, es decir, cambia. El cambio, en sí mismo, no es malo, lo negativo está ligado a que las incertidumbres que genera (en el fondo, azar) alimentan otras modificaciones del sistema territorial hoy por hoy imprevisibles (Rubio, 2018). El tiempo de la espera ha acabado, el tempo actual debe serlo de la acción.

A esa iniciativa se une la constitución de una Comisión Especial sobre la Evolución Demográfica de España (2019), que aprueba un informe que propone impulsar la concepción de la despoblación como una cuestión de Estado. Además, plantea un elenco de recomendaciones referidas a las zonas, siempre rurales, de escasa población, dispersión o despoblación. Entre ellas, facilitar la participación territorial de los agentes sociales en la lucha contra la despoblación, asegurar una adecuada prestación de los servicios públicos, avanzar en la superación de la brecha digital territorial, favorecer la accesibilidad y movilidad, establecer nuevos instrumentos de discriminación territorial positiva, incrementar las ayudas fiscales a las familias, fomentar la modernización y diversificación de la actividad económica, potenciar los recursos

endógenos... Eso sí, recetas de siempre para un problema antiguo y en el fondo simples recomendaciones.

Ya se ha explicitado que no deben confundirse reto demográfico y despoblación, dado que para el Estado la preocupación principal que motiva el reto demográfico es el envejecimiento de la población y su incidencia en el sistema público de pensiones, en consonancia con el denominado suicidio demográfico de España (Macarrón, 2011).

Para las Comunidades Autónomas, en cambio, el reto está asociado a la financiación. El Foro de Comunidades Españolas con Desafíos Demográficos, en sus sucesivas ediciones, ha demandado que la financiación sea por territorio y no por población, como se viene realizando, y mediante un *fondo de cohesión demográfica*. El problema reside en que dicho Foro, cuando plantea el tema de la despoblación, lo hace con la densidad media de cada comunidad autónoma, pero las de Extremadura (26,23 habitantes/km²), Aragón (27,62), Castilla-La Mancha (25,92) y Castilla y León (26,34), superan los indicadores para las VSPA. Incluso, Asturias (99,11), Galicia (92,36) y Cantabria (111,35) se encuentran por encima de la media española (92,04 habitantes/km²).

El Informe de la FEMP (2017) también pone de manifiesto el problema de extinción de más de la mitad de los municipios españoles, especialmente preocupante en provincias como Soria, Teruel, Zamora, Ávila o Burgos. Asimismo, destaca que la despoblación afecta a una triple realidad:

De un lado, la crisis demográfica de conjunto en la que está inmersa España; en segundo lugar, la cada vez más crítica situación de las provincias más azotadas, desde hace décadas, por la despoblación; y, en tercer lugar, la cada vez más preocupante situación de las áreas rurales, castigadas por el éxodo rural, por la falta de renovación generacional, por una pérdida continua de habitantes y un envejecimiento de sus censos.

No obstante, la escala a la que se trabaja la información que ha llevado a esa conclusión, nacional y/o provincial, impide visibilizar los territorios donde se concentra el auténtico problema demográfico, siempre a escala mayor que la provincial y formando un área transfronteriza que forma un continuum entre provincias y/o comunidades autónomas distintas. En el trasfondo anidan los caracteres isotrópico y emergente de las propiedades del territorio a determinadas escalas, pero no en todas. Eso nos lleva a insistir en el necesario enfoque entre la escala a la que se visibiliza mejor la despoblación, la local, y la de las recetas que se sugieren para corregirla (actualmente de la nacional a la provincial).

Pero la despoblación, en cuanto que parte del desafío demográfico, no solo es un tema de Estado en España, también inquieta en la Unión Europea, aunque el concepto no suele aparecer explícitamente. Ejemplos de ello son el Dictamen SEDECVI-008 del Comité de las Regiones (Herrera, 2016), que ha manifestado preocupación porque la tasa de crecimiento demográfico se ha ralentizado progresivamente y ese creci-

miento se distribuye de manera disímil, lo que alimenta el desequilibrio entre zonas que pierden y ganan población. O el informe sobre envejecimiento de la Comisión Europea (2015) en el que se explicita que los cambios ligados al envejecimiento influirán no solo sobre las ratio de dependientes/activos, sino también sobre la distribución de la población. O las manifestaciones del Parlamento Europeo recomendando prestar especial atención a los proyectos encaminados a adaptar las localidades y las regiones a la nueva realidad demográfica (Tomašić, 2016), así como incluir las consideraciones demográficas en su presupuesto, pedir a la Comisión la creación de un fondo específico para el reto demográfico, definir de manera precisa el concepto de desventajas demográficas graves y permanentes, precisar nuevos criterios para singularizar los territorios con desafíos demográficos y crear una iniciativa en materia demográfica, en la Estrategia Europa 2020, financiada por los Fondos EIE (García, 2016).

5. La Serranía Celtibérica

Los trabajos de Burillo (2011) identificaron la situación poblacional extrema de una interregión ubicada en el Sistema Ibérico central hasta entonces mal visibilizada que se denominó Serranía Celtibérica. Posteriormente, se consolidaron los análisis demográficos sobre la SC (Burillo, 2012; Burillo, 2015). Sus resultados, además de dar a conocer la especificidad de la SC, auspiciaron la propuesta de estrategias de desarrollo sostenible para dicho territorio (Burillo *et al.*, 2013).

Serranía Celtibérica ocupa un territorio de 69.616,09 km² y tiene un censo de 501.279 habitantes (2018), lo que arroja una densidad de 7,20 habitantes/km². Por lo tanto, la despoblación más extrema no queda limitada solo a regiones como Laponia. También puede encontrarse en la SC, que, aunque no padece *desventajas naturales* tan marcadas, sí sufre otras *demográficas graves y permanentes* que limitan su desarrollo endógeno al actuar como limitaciones territoriales para el mismo; estas desventajas demográficas son consecuencia de una acción continuada de *demotanasia* (Cerdà, 2017, p. 35). Pero en el caso de la SC, al de despoblación (VSPA) se unen otros criterios de región desfavorecida, como su carácter montañoso y rural remoto. Esto reúne tres de las condiciones estipuladas en los TFUE para los territorios que deben participar del FC en virtud de sus desventajas relativas a condicionantes geográficos, debilidades estructurales, problemas de accesibilidad y alejamiento respecto a los centros demográficos y de servicios importantes.

Comparando la situación de la zona más extrema de Finlandia, Lappi, con otra de la SC, los Montes Universales, se puede llegar a algunas conclusiones interesantes. Los Montes Universales, en el trifinio entre las provincias de Cuenca, Guadalajara y Teruel, constituyen uno de los espacios transfronterizos de la SC, lo que acentúa sus debilidades para el desarrollo (lo mismo ocurre con Cameros, entre Soria y Rioja, Sierra Demanda, entre Burgos y Soria, o Maestrazgo entre Teruel y Castellón); con una extensión de 3.533 km² (casi doble que Guipúzcoa), tienen una densidad de 1,63 habitantes/km², pero quienes viven más de la mitad del año, que es el indicador que pide la Unión Europea, la llevan a 0,98 habitantes/km². Sin embargo, la región de Lappi, la más septentrional de Finlandia, tiene una densidad de 1,87 habitantes/km²,

pero un 15,53 % de su población es menor de 15 años y solo un 19,62 % mayor de 64, mientras, en los Montes Universales los porcentajes son de 7,33 y 32,05, respectivamente. Por desgracia, el envejecimiento es un indicador demográfico común a toda la SC y un proceso que se combina con el de despoblación en tanto en cuanto deriva de la misma (saldo migratorio negativo) y la realimenta (en forma de saldo natural también negativo). Pero lo importante son que las causas que han llevado a la SC a la situación actual. A diferencia de Laponia, no son estructurales; lo demuestra el hecho de que en 1940 tuviera un censo de 971.575 habitantes, que disminuyó a 483.191 en 2015 (mientras en España, que tenía 26.015.907, han aumentado a 46.449.565 habitantes en el mismo periodo). La SC ocupa el 13 % del territorio de España, pero solo censa el 1 % de la población del país.

El descenso poblacional combinado con el envejecimiento y la carencia de un auténtico sistema urbano dan lugar a la desarticulación de su sistema territorial. Solo hay 4 municipios (Teruel, Cuenca, Soria y Calatayud) que suman más de 20.000 habitantes (400 en España), 6 municipios tienen más de 5.000 (1.300 en España) y 647 de menos de 101 (1.286 en España). El diagnóstico de esa radiografía lleva a afirmar que, en el plazo de diez años, al menos la mitad de sus 1.311 municipios están llamados a desaparecer en ausencia de acciones para impedirlo.

Serranía Celtibérica y Franja con Portugal son los únicos territorios españoles que cumplen los requisitos de ser VSPA, aunque otros sí cumplen los de SPA (ver Mapa 1). El reto descansa en delimitarlos de forma rigurosa, consensuada y obedeciendo a criterios objetivos para recibir recursos del FC en el periodo 2021-2027. En definitiva, no finalistas para las comunidades autónomas de las que forman parte; sabemos que esto no será fácil de aceptar.

6. Estrategias para revertir la despoblación en la SC

Las grandes estrategias para revertir la lacra de la despoblación de la SC ya fueron tratadas en 2015 por las Cortes de Aragón y las Cortes Generales, pero por ahora nada se ha hecho.

Nos encontramos actualmente en un momento crítico, pues en el primer semestre de 2019, previsiblemente, se van a aprobar los criterios de reparto del FC para el periodo 2021-2027 y ya se ha anunciado que España va a recibir 34.000 millones de euros. Sin embargo, su reparto ha alarmado a Galicia, que va a perder 1.141 millones respecto al periodo actual, al sector agrario, se señala que perderá también 2.500 de la PAC, y a los territorios receptores de recursos para el desarrollo rural, con una merma de algo más de 1.200.

Esta situación hace necesario seguir trabajando para que se reconozca la situación extrema de las áreas despobladas de España, en general, y de la SC, en particular, para que reciban el trato que para las regiones desfavorecidas establece el artículo 174 del TFUE. Dicho artículo implica recibir fondos y un trato fiscal discriminatorio positivo, tal como desde hace años se viene haciendo para las insulares ultraperiféricas, en el caso de España, las Islas Canarias. Esta comunidad ha experimentado un

espectacular crecimiento demográfico durante los últimos decenios, dinámica en la que se encuentran muy presentes los acuerdos tomados al amparo de ese artículo y que han favorecido la instalación de empresas mediante un impuesto de sociedades del 4 % y un IVA reducido al 7 %.

Las líneas de acción son aplicables a la SC y a otras interregiones parecidas, con un coste limitado para las arcas públicas. Pero hay otras trabas, como falta de médicos, veterinarios, maestros, guardias civiles... que se podrían solucionar con bonificaciones en sueldo e IRPF para los residentes. También la percepción de recursos PAC debe recibir un trato especial en lo referido a los proyectos de innovación. Igualmente, es imperioso apoyar económicamente a sus habitantes en los desplazamientos a las ciudades y centros de servicios; desde este punto de vista, somos conscientes de que, aunque tiene que haber una cierta tendencia a la distribución equitativa de los servicios públicos por el territorio, estos no pueden ubicarse en cualquier lugar, pero para el ciudadano sí que existe libertad de residencia, se trata, pues, de conciliar interés dispares. Finalmente, todas estas medidas deben estar encabezadas por la implantación de la banda ancha en todo el territorio y la mejora de las vías de comunicación, externas e internas. En definitiva, se trata de llevar a estos territorios a la conectividad y accesibilidad propias del siglo XXI, lo que es factor de desarrollo, reequilibrio territorial y atractividad para la residencia y la actividad económica.

No nos cabe la menor duda de que la UE va a cofinanciar muchas de esas líneas de acción, porque a nivel europeo existe una sensibilidad hacia el reto demográfico y la despoblación en el sur de Europa y ambos problemas están presentes en los debates sobre el nuevo marco financiero para los FE. La clave que soportará las dovelas del arco de las soluciones a esa problemática, insistimos en ello, se encuentra en, partiendo de identificar las limitaciones territoriales que afectan a la SC en sus dimensiones social y económica, territorializar los recursos disponibles de acuerdo a la escala a la que se presenta cada restricción.

Por último, dos reflexiones. Primera, la metodología para identificar y delimitar regiones despobladas la tenemos suficientemente ensayada; nuestro reto futuro es tener la oportunidad de desarrollarla de forma general para todo el territorio europeo. Segunda, existe un marco normativo, europeo y español, suficiente pero que, en todo caso, habrá que desarrollar mediante políticas específicas contra la despoblación; resta diseñar urgentemente un plan estratégico coherente con unas líneas estratégicas y visión de futuro que hoy están más que esbozadas.

Referencias

- Ayuda, M.I., Pinilla, V. & Sáez, L.A. (2000). "El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas". *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, 18(1), 137-175.
- Böhme, K., Hanell, T., Pflanz, K., Zillmer, S. & Niemi, P. (2009). *The ESPON Programme. Interim Report*, ESPON & Spatial Foresight.

- Burillo, F. (Dir.). (2012). *Segeda y la Serranía Celtibérica: de la investigación interdisciplinar al desarrollo de un territorio*. Proyecto HAR2012-36549.
- Burillo, F. (2011). “Un proyecto de desarrollo sostenible para el territorio montañoso de la Celtiberia”. *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, 7, (pp. 128-133). Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Burillo, F. (Dir.). (2015). *La Serranía Celtibérica y Segeda, el Patrimonio Histórico como motor de desarrollo rural*. Proyecto HAR2015-68032-P.
- Burillo, M.P. & Burillo, F. (2019). *Las regiones desfavorecidas de España ante la Política de Cohesión 2021–2027*. Asociación «Instituto de Investigación y Desarrollo Rural. Serranía Celtibérica». Obtenido de: <http://www.celtiberica.es/wp-content/uploads/2019/04/6-Monografi%CC%81as-ISC-n%C2%BA2-copia.pdf>.
- Burillo, M.P. (2012). *Criterios para la clasificación de la “Serranía Celtibérica” como territorio con necesidades específicas según la Unión Europea: análisis mediante SIG*. Trabajo Fin de Máster de Tecnologías de la información geográfica para ordenación del territorio: sistemas de información geográfica y teledetección. Universidad de Zaragoza.
- Burillo, M.P., Burillo, F. & Ruiz, E. (2013). *Serranía Celtibérica (España). Un proyecto de Desarrollo Rural para la Laponia del Mediterráneo*. Instituto Celtiberia de Investigación y Desarrollo Rural y Parque Arqueológico de Ségeda. Obtenido de: <http://www.celtiberica.es/flipping/Serrania.pdf>.
- Cerdà, P. (2017). *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Pepitas de Calabaza, Logroño.
- Delgado, J.M. (2018). “Más allá del tópico de la España Vacía: Una Geografía de la Despoblación”. *Informe España 2018* (pp. 232-295). Madrid: Fundación Ramón Areces y Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro.
- Delgado, J.M. & Martínez, L.C. (2016). “El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 72, 195-220.
- Dijkstra, L. & Poelman, H. (2011). “Regional typologies: A compilation”. *Regional Focus*, 01. Brussels: European Commission Directorate-General for Regional Policy.
- Dubois, A. & Roto, J. (2012). *Making the best of Europe’s Sparsely Populated Areas. On making geographic specificity a driver for territorial development in Europe*. Stockholm: ESPON, Nordregio.
- Escalona, A.I. & Díez, C. (2005). “Retos y problemas de la accesibilidad a servicios en zonas despobladas: un caso en la provincia de Teruel”. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX (188). Obtenido de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-188.htm>.
- Escolano, S. & De la Riva, J. (2003). *Despoblación y ordenación del territorio*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.

- España. *Informe de la Comisión Especial sobre la evolución demográfica de España*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, 360 de 1 de abril de 2019.
- European Commission. *The 2015 Ageing Report Economic and Financial Affairs. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. European Economy, 3|2015. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- FEMP. (2017). *La FEMP advierte de los riesgos de despoblación*. Obtenido de: http://femp.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5mSQCEiAF0W8_JuVAp2SINOn14m8mR_rfw.
- Fernández, A., Ortega, M., Sevilla, J., González, J.R. & Álvarez-Cienfuegos, J. (2007). *Población, administración y territorio en Asturias*. Oviedo: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.
- García, I. (2016). *Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico*. Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo Regional. 2016/2245(INI).
- Goerlich, F.J. & Cantarino, I. (2012). *Una grid de densidad de población para España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Goerlich, F.J., Mas, M., Azagra, J. & Chorén, P. (2006): *La Localización de la Población sobre el Territorio. Un Siglo de Cambios. Un Estudio Basado en Series Homogéneas 1900-2001*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Herráiz, J. & Serrano, O. (2013). *Despoblación y abandono de las actividades agropecuarias tradicionales en la Serranía Alta de Cuenca: medidas de desarrollo sostenible en un territorio rural desfavorecido*. Obtenido de: http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/27525/141_Cap_08.pdf?sequence=6&isAllowed=y.
- Herranz, A. (2002). "Infraestructuras y desarrollo económico en el Pirineo Central (1850-2000)". *Ager*, 2, 197-226.
- Herrera, J.V. (ponente). (2016). *Proyecto de Dictamen. La respuesta de la UE al reto demográfico*. Comisión de Política Social, Educación, Empleo, Investigación y Cultura-Comité de las Regiones. SEDEC-VI/008.
- Macarrón, A. (2011). *El suicidio demográfico de España*. Madrid: Homo Legens, S.L.
- Marchena, M. (1989). "Densidad de población y renta en Andalucía". *Revista de Estudios Andaluces*, 12, 93-108.
- Ministerio de Fomento (2019). *Atlas Digital de las Áreas Urbanas*. Obtenido de: <http://atlasau.fomento.gob.es/>.
- Molino, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner Noema.
- Nafría, I. (2018). *Las 70 Áreas Urbanas Funcionales (o Metropolitanas) de España según su población*. Obtenido de: <https://www.thenewbarcelonapost.com/es/las-70-areas-metropolitanas-de-espana-segun-su-poblacion/>.

- Observatorio Europeo Leader. (1996). *Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación*. Luxemburgo: Rural-Europe. Europea Comisión-AEIDL.
- Parlamento Europeo. *Resolución de 3 de octubre de 2018, sobre la respuesta a las necesidades específicas de las zonas rurales, montañosas y periféricas de la Unión*. 2018/2720(RSP).
- Pinilla, V. & Sáez, L.A. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. CEDDAR, Zaragoza.
- Rubio, P. (2018). “Aplicación de las teorías de la complejidad a la comprensión del territorio”. *Estudios Geográficos*, LXXIX (284), 237-265.
- Sáez, L.A., Ayuda, M.I. & Pinilla, V. (2008). “Políticas inmigratorias frente a la despoblación: el caso de Aragón”. En *XV Encuentro de Economía Pública: políticas públicas y migración*. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3136560.pdf>.
- Tomašić, R. (2016). *Informe sobre nuevas herramientas de desarrollo territorial en la política de cohesión para el periodo 2014-2020: inversión territorial integrada (ITI) y desarrollo local participativo (DLP)*. Parlamento Europeo. A8-0032/2016.
- Unión Europea. *COM (2016) 788 final. Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 en lo que respecta a las tipologías territoriales*. 2016/0393 (COD).
- Unión Europea. *Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020*. DO C 209/1 de 23 de julio de 2013.
- Unión Europea. *Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos*. DO L160/80 de 26 de junio de 1999.
- Unión Europea. *Reglamento (CE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, [...] y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo*. DO L 347/320, de 20 de diciembre de 2013.
- Unión Europea. *Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*. DO L 277 de 21 de octubre de 2005.
- Unión Europea. *Tratado [...], relativo a la adhesión del Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia a la Unión Europea*. DO C 241/07 de 29 de agosto de 1994.
- Unión Europea. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. DO C 202/47 de 7 de junio de 2016.
- VI Conferencia de Presidentes Autonómicos. (2017). *Acuerdos*. Obtenido de: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/170117-Acuerdos%20Conferencia%20Presidentes.pdf>.