

## Movilización Territorial en la "España Vacía"

Serafín Pazos-Vidal

Senior Expert, Rural and Territorial Development, European Association for Innovation in Local Development (AEIDL)

[spv@aeidl.eu](mailto:spv@aeidl.eu)

Doctor en Unión Europea.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3878-6008>

Google Scholar: <https://scholar.google.co.uk/citations?user=JtLOMj0AAAAJ&hl=en>

XVII Congreso AECPA, Girona GT 5.9 Políticas y Servicios Públicos para la despoblación Sesión 7, Sesión 7 Día: viernes, 9 de septiembre de 2022 Hora: 11:00 a 12:45 Lugar: Aula 037
--

### Resumen:

“España Vacía” un neologismo de muy reciente formulación en el discurso político español que caracteriza la tendencia a largo plazo de la despoblación de las zonas del interior de España como un proceso resultado de políticas públicas concretas y por tanto reversible desde el ámbito de decisión de la política y las políticas públicas. La emergencia de partidos provinciales en Teruel, Soria y otros territorios, así como en gran ecosistema asociativo ha generado una Plataforma a nivel de todo el Estado, en proceso de conversión en movimiento político competencia electoral. Constituiría así la tercera ola de la llamada “nueva política” que desde 2014 ha alterado drásticamente el mapa político de bipartidismo imperfecto de los previos treinta años de democracia española. A partir de trabajos previos (Pazos-Vidal, 2019; 2020; 2021) esta ponencia bosquejará un análisis de redes y de discurso de dichos partidos, plataformas y grupos de campaña, así con su coherencia con los procesos de toma de decisiones a nivel español y de la UE.

**Palabras clave:** despoblación, Cohesión Territorial, Soria, Teruel, Reto Demográfico

### 1. Introducción

La mitad de la población europea vivirá en regiones en declive demográfico para 2040 (Comisión Europea, 2022 a). Es un tema que lentamente ha ganado prominencia en la agenda europea con los aspectos territoriales de la despoblación vistos cada vez más como una categoría separada del tema más amplio del envejecimiento o “cambio demográfico”, más

notablemente con una Vicepresidencia de la Comisión dedicada desde 2019 (Comisión Europea, 2020).

A partir del modelo de institucionalismo centrado en el actor (Sharpf, 1997; Pazos-Vidal, 2019 a), esta ponencia busca analizar específicamente cómo los actores territoriales españoles intentaron enmarcar, con fines de búsqueda de rentas, una definición de la UE de áreas de declive demográfico en la política. y ciclo de negociación de la Política de Cohesión de la UE para el periodo 2021-2027.

Examinará las diferentes formas de movilización territorial en España hacia la UE en torno a este tema y tratará de comprender su (en principio exitosa, pero en la práctica limitada) capacidad para articular una demanda coherente hacia el nivel de la UE.

La ponencia para este XVII Congreso AECPA 2022 en Girona es un resumen del artículo “*Emptied Spain*” and the limits of domestic and territorial EU mobilisation actualmente en período de publicación en la *Revista Galega de Economía* editada por la facultad de Económicas de la Universidade de Santiago de Compostela.

Este estudio tiene como objetivo abordar las siguientes preguntas de investigación:

Q1. ¿En qué medida la agregación de intereses versus la competencia de intereses entre actores territoriales puede dar forma a las políticas públicas de España y la UE para apoyar territorios en declive demográfico para el período de programación de la UE 2021-2027?

Q2. ¿En qué medida los marcos políticos, las estrategias y la financiación existentes y nuevos de España y la UE pueden superar la dependencia de la trayectoria para abordar las necesidades específicas de los territorios en declive demográfico en el contexto de la política de cohesión de la UE para el período 2021-2027?

Para abordar estas dos cuestiones, a partir de 2016 -ya que este año marca el momento en el que la prominencia de este tema y sus repercusiones a nivel de la UE comenzaron a ser realmente prominentes en España-, se proporcionará una narrativa a dos niveles:

- A nivel español, una evaluación de la capacidad de diversos actor territoriales para organizar e influir en la definición de políticas públicas al tiempo que el gobierno español intenta definir los elementos de financiación de la UE en la primera "Estrategia nacional contra el desafío demográfico" (Gobierno español, 2019a) y su eventual traducción en políticas públicas y soluciones de financiación, en parte a través de los Fondos Estructurales de la UE.
- A nivel de la UE, una evaluación de la capacidad de dichos actores territoriales españoles para agregar intereses a nivel de la UE e influir en la configuración de la política posterior a 2020 y las prioridades de financiación del marco de la Política de Cohesión de la UE, tanto en lo que respecta a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. (Fondos EIE) 2021-2027.

## **2. Investigación y cuestiones metodológicas**

La observación participante desde 2016 será la base de este trabajo: el autor fue participante y actor en partes clave de las campañas que se analizarán. Siguiendo el modelo propuesto por Dupeyron (2008) trabajó de cerca y asesoró , de manera simultánea y *pro bono* , a todas las coaliciones y actores descritos en este artículo, como participante *que también* observa siguiendo la clasificación propuesta por Yin (2010). Como señala Jorgensen (1989 , pp.64-65) este rol de insider tiene ventajas únicas en el acceso a la información pero requiere poder compartimentar ambos roles y recopilar información con rigor. Siendo consciente de las limitaciones metodológicas del enfoque investigador adoptado, el material aquí aportado puede ser útil para generar un interés más amplio sobre este tema para la futura literatura académica sobre economía política, geografía económica y ciencias políticas.

La atención se centrará en abordar el análisis de redes y partes interesadas, centrándose y partiendo de un número concreto y diverso de actores y coaliciones territoriales españolas, que denominaremos 'Soria', 'Zamora', Áreas escasamente pobladas del sur (SSPA) y *Serranía Celtibérica*: identificación de redes temáticas y construcción de coaliciones, evaluando su impacto para influir en las decisiones públicas en España y a nivel de la UE.

### 3. Relevancia del tema

La despoblación como un problema político ha estado en la conciencia de la opinión mucho tiempo como un tema político (por ejemplo, Delibes , 1978 ). Su preeminencia reciente, sin embargo, se inicia con la acuñación del término “España vacía” ( *España Vacía* ) de del Molino (2016). La llegada de la democracia en 1978 y la integración de España en la UE vieron la expansión del bienestar y los servicios en áreas rurales y urbanas intermedias (es decir, capitales de provincia y ciudades alrededor de 100,000 inhabitants), pero esto se revirtió drásticamente para el cambio de milenio (Gobierno español, 2019b).

La acuñación de Del Molino de “España Vacía” pronto fue apropiada por un amplio magma de movimientos cívicos, asociaciones y los medios de comunicación que para estos grupos ya rápidamente devino en un nuevo neologismo en 2019: *España Vacuada* sugiriendo que la despoblación fue una opción política premeditada y que puede ser revertida por medio de políticas públicas.

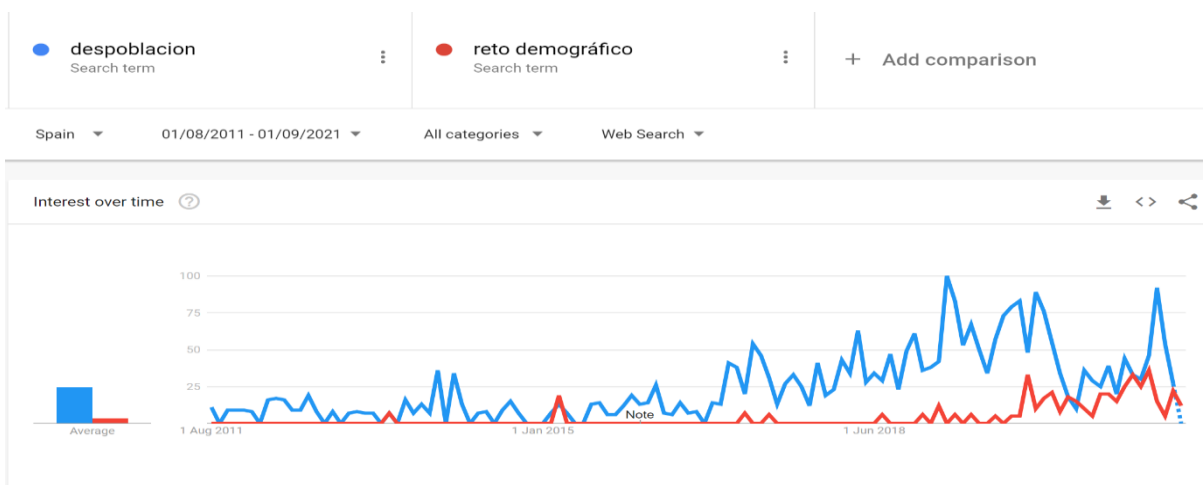


Figura 1. “Despoblación” vs. “Reto Demográfico” en España. Tendencias de Google.

#### 4. Análisis de los actores

Si bien *Soria Ya* y *Teruel Existe* son los signos más visibles de esta creciente movilización territorial española contra la despoblación del interior de España, a los efectos de la definición de áreas de despoblación en el Fondo de Desarrollo Regional de la UE (FEDER), los actores clave son la campaña iniciada por el alcalde de Soria (por eso la llamaremos campaña 'Soria'), SSPA (es decir, las organizaciones empresariales de Teruel, Soria y Cuenca), la Diputación de Ourense y la denominada Mesa Nacional de Diputaciones contra la Despoblación liderada por la Diputación de Zamora ( *vid.* Figura 2).

#### 5. Orientación espacial

El uso de mapas es clave para articular una definición del problema y proporcionar una herramienta de campaña visualmente poderosa. El primero y más conocido de estos mapas alternativos fue el de *Serranía* de 2017 (Burillo Mozota , 2020).

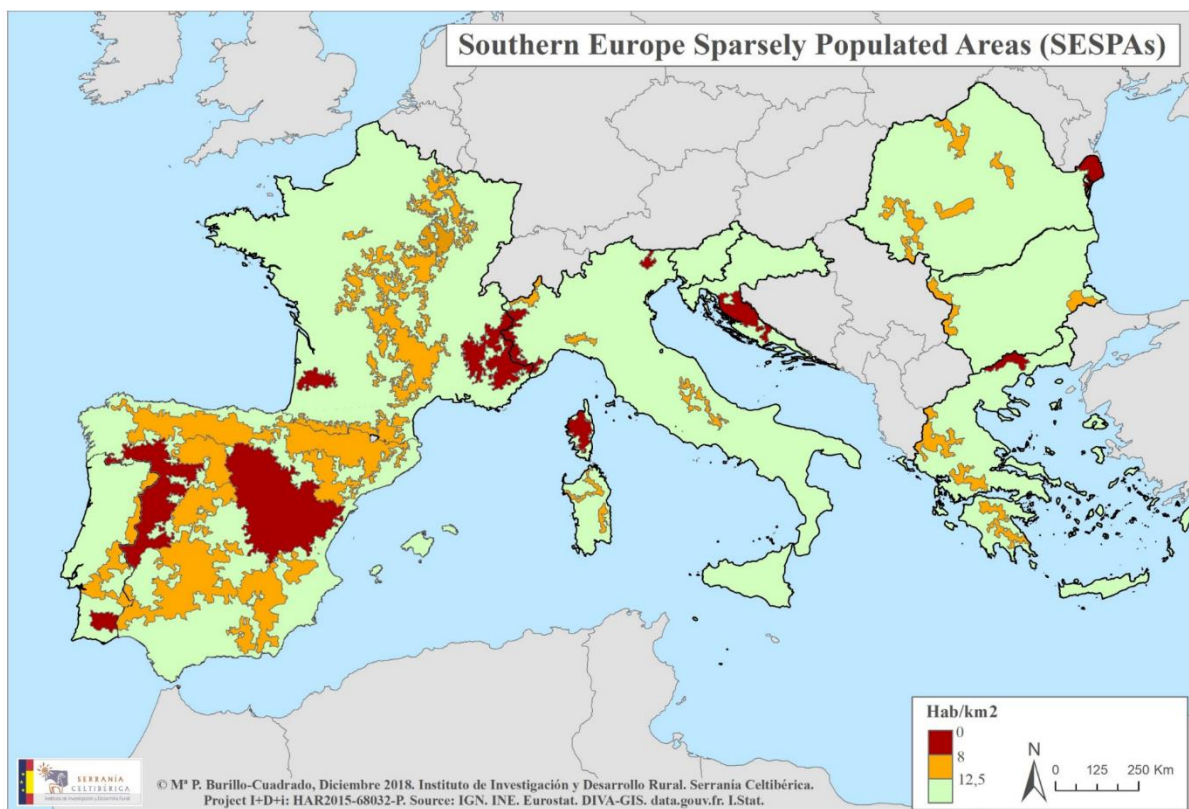


Figura 3. Serranía Celtibérica y otras áreas escasamente pobladas del sur de Europa. Burillo Mozota (2020).

Por su parte SSPA propuso un nuevo mapa el, el "Mapa 174" en 2020.-.

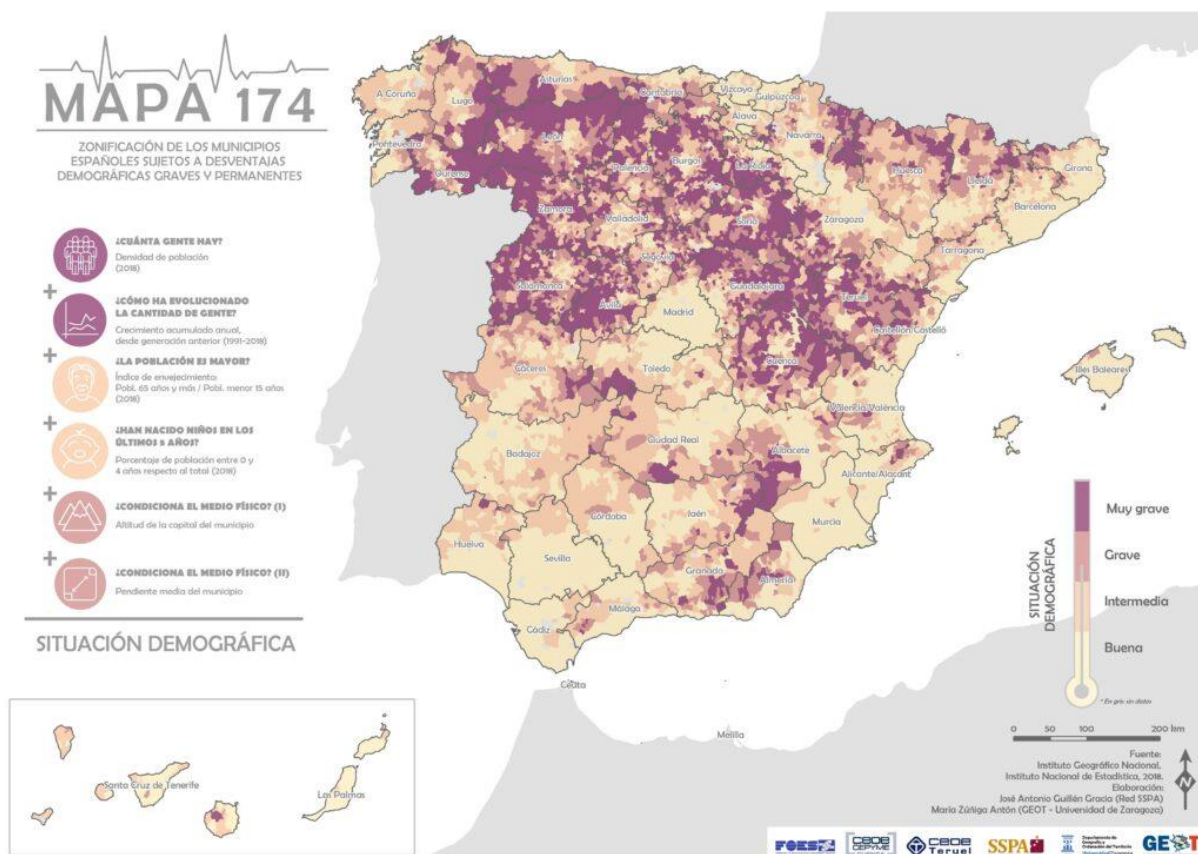


Figura 4. Mapa SSPA 174 (SSPA, 2020b). Elaborado por María Zúñiga y José Antonio Guillén (SSPA).

El mismo cálculo de *gerrymandering* de orientación espacial y búsqueda de rentas europeas operó en la elaboración por parte del grupo 'Soria' de la primera definición de áreas de declive demográfico en el FEDER (Fig. 4), cuya génesis se discutirá a continuación, elaborada por primera vez en junio de 2018 como modificación del proyecto de Reglamento FEDER.

(Recital 45) The ERDF should address the problems of disadvantaged areas, **in particular rural areas and areas which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps**, including demographic decline, in accessing basic services, including digital services, enhancing attractiveness for investment, including through business investments and connectivity to large markets. In doing so, the ERDF should pay attention to specific development challenges encountered by certain island, border or mountain regions. Furthermore, the ERDF should pay particular attention to the specific difficulties of areas at NUTS level 3 and **local administrative unit level, as referred to in Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council (20), that are sparsely populated, in accordance with the criteria set out in point 161 of the Guidelines on Regional State Aid 2014-2020, namely those that have a population density of less than 12,5 inhabitants per square kilometre, or areas that have suffered from an average annual population decrease of at least 1 % of inhabitants over the 2007-2017 period**. Member States should consider developing specific **voluntary** action plans at local level for such areas to counter these population challenges.

#### *Article 10*

#### **Support for disadvantaged areas**

In accordance with Article 174 TFEU, the ERDF shall pay special attention to addressing the challenges of disadvantaged regions and areas, in particular rural areas and areas which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps. Member States shall, where appropriate, set out an integrated approach to addressing demographic challenges or specific needs of such regions and areas in their partnership agreements **in accordance with point (i) of the first subparagraph of Article 11 of Regulation (EU) 2021/1060**. Such an integrated approach may include a commitment on **dedicated funding for that purpose**.

Figura 5. Definición FEDER de áreas de declive demográfico (Pazos-Vidal, 2021b).

## **6. Respuestas gubernamentales**

Del mismo modo, ni España ni la UE buscaban activamente una definición más precisa e imperativa que la que ya figura en el Art. 174 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE).. Esto no significa, sin embargo, que estuvieran simplemente reaccionando a los grupos de campaña: ambos ejercieron un grado considerable de política empresarial.

En el caso del Gobierno español, se centra en el “reto demográfico” que inicialmente fue reactivo ya que la Conferencia de Presidentes, los 17 presidentes autonómicos solicitaron que esto se convirtiera en una prioridad nacional y el presidente del Gobierno conservador Rajoy hizo lo mismo en enero de 2017 al nombrar mediante el Decreto Ley 40/2017, de 7 de marzo, un Comisario dentro de su Presidencia y que con el gobierno de coalición llevó a su transformación en una Secretaría General específica dentro de la Vicepresidencia de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico, que elaboró unas directrices específicas en 2019 y un Plan de 130 medidas financiadas con el NGEU.

## **7. Campañas a nivel de la UE**

En su 7º Informe sobre la Cohesión , la Comisión Europea (201 7) introdujo el declive demográfico como un tema potencialmente importante para el período de programación de los Fondos EIE 2021-2020 .

Sin embargo, al final, el proyecto de Reglamento EIE 2021-2027 presentado por la Comisión en mayo de 2018 no incluyó la demografía como una prioridad temática y mucho menos una definición en el Reglamento.

Si bien este proceso de determinación del alcance de la política se describe en detalle en Pazos-Vidal (2021b), lo relevante para este artículo es resaltar las dinámicas y campañas conflictivas de varios niveles que dieron forma a ese proceso.

La definición ‘Soria’ finalmente tuvo éxito y (aunque solo pírricamente) porque era lo suficientemente amplia como para lograr efectos de distribución en toda la UE y , lo que es más importante, porque algunos de sus promotores disfrutaron de un nivel de acceso institucional a la toma de decisiones que simplemente no estaba disponible para las otras campañas.

## **8. De la formulación de políticas de financiación de la UE a la ejecución nacional**

Si bien durante la preparación de los Fondos Estructurales 2021-2027 el declive demográfico no pasó de ser una opción que no llegó a cristalizar, la situación varió significativamente con el cambio de Comisión. Con la nueva Comisión Von der Leyen, en funciones desde noviembre de 2019, la demografía inesperadamente pasó de ser un tema sectorial patrimonio de la DG REGIO y DG AGRI a un preocupación de toda la Comisión (Von der Leyen, 2019 ). Se nombró al primer vicepresidente de la Comisión para la Democracia y la Demografía.

A pesar de la naturaleza fundamentalmente española para la definición como territorio en declive demográfico en el Fondo FEDER, ni los programas de los programas operativos de los Fondos EIE (principalmente regionales, algunos a nivel nacional) ni las inversiones prometidas de 10 000 millones de NGEU para la despoblación, utilizan la definición acordada del FEDER o las otras definiciones alternativas que trascienden las fronteras territoriales.

## **9. Conclusiones**

Es bastante difícil lograr definiciones comunes, y mucho menos proporcionar bienes públicos, cuando al articularlos hay una lógica clara de búsqueda de rentas por parte de diferentes grupos que abogan por resultados diferentes, cuando no de suma cero.

Siguiendo la lógica de la acción colectiva, las campañas de movilización territorial de matriz mayoritariamente española han sido capaces lograr un éxito parcial al ver reconocidas parte de sus demandas a nivel Europeo. Sin embargo, la falta de suficientes incentivos distributivos, tanto a nivel nacional como comunitario, limita, cuando no frustra, cualquier pretensión de cambio de situación del suelo, desembocando en victorias pírricas o simbólicas.

Mezclar la lógica económica con motivos de identidad emocional/cultural y priorizar las definiciones legales sobre las evaluaciones racionales de las opciones, como en este caso, es contraproducente a largo plazo.

Por último, pero no menos importante, esta narrativa presenta un estado lamentable de la gobernanza multinivel española y la cooperación horizontal (lo que ha acuñado durante la pandemia en España por el neologismo bastante redundante de “cogobernanza”).

### **Bibliografía básica:**

- Pazos-Vidal, S. (2022) El Modelo Soria. *Agenda Publica*, 21 Febrero. *ebruary*.: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17752/modelo-soria>
- Pazos-Vidal, S. (2021a). El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal 2020*, 14, 49-87. [https://doi.org/10.37417/adm/14-2020\\_02](https://doi.org/10.37417/adm/14-2020_02)
- Pazos Vidal, S (2021b). Reconocimiento de áreas de declive demográfico en la política de cohesión de la UE: un estudio de caso de creación de coaliciones multinivel. *Regions*, 10. Regional Studies Association \_ DOI: 10.1080/13673882.2021.00001102
- Pazos-Vidal, S. (2019) Reto Demográfico. *Agenda Pública*, 8 de abril .: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/14321/reto-demografico>
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiariedad y gobernanza multinivel de la UE. Actores Redes y Agendas*. Abigdon: Routledge. Pinilla, V. y Sáez, LA (2021). Qué nos enseñan las políticas públicas sobre la despoblación rural: el estudio de caso de España.  *europeo Campo*, 13(2), 330-351.