

La trascendencia de políticas territoriales de la Unión Europea es indiscutible, sus efectos sobre la convergencia alcanzada por el nivel de renta como criterio en el Estado y Región, en nuestro caso Comunidades Autónomas, han sido muy positivos. Sin embargo, cuando se analizan resultados en unidades subregionales y se consideran otros indicadores o variables, se detectan importantes desequilibrios y desigualdades socioterritoriales, siendo la despoblación de la España interior su paradigma. Visibilizar sus principales problemas y determinar cambios futuros, constituye nuestro principal objetivo.

Palabras Clave: Equilibrio territorial. Cohesión social. Políticas públicas. Despoblación.

Europar Batasuneko lurralde-politiken garrantzia eztabaidaezina da. Eragin oso positiboak izan ditu, eta, errentari dagokionez, konbergentzia handia lortu da estatu- eta eskualde-mailan, gure kasuan autonomia-erkidegoetan. Hala ere, azpieskualdeetako unitateetan emaitzak aztertzen direnean eta beste adierazle edo aldagai batzuk kontuan hartzen direnean, lurraldeen artean desoreka eta desberdintasun handiak antzematen dira, eta Espainia barruko despopulazioa da horren paradigma. Arazo nagusiak ikusaraztea eta etorkizuneko aldaketak zehaztea da gure helburu nagusia.

Giltza-Hitzak: Lurralde-oreka. Gizarte-kohesioa. Politika publikoak. Despopulazioa.

L'importance des politiques territoriales de l'Union européenne est incontestable, ses effets sur la convergence réelle et due au niveau de revenu, comme critère au sein de l'État et de la région, en l'espèce les communautés autonomes, ont été très positifs. Toutefois, lorsque les résultats sont analysés dans les unités sous-régionales et que d'autres indicateurs ou variables sont pris en compte, d'importants déséquilibres et inégalités socio-territoriales sont constatés, le dépeuplement de l'intérieur de l'Espagne en étant le paradigme. Notre principal objectif est de rendre visibles ses principaux problèmes et de déterminer les changements à venir.

Mots clés : Équilibre territorial. Cohésion sociale. Politiques publiques. Dépeuplement.

# Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el estado español

(Lights and shadows of the territorial policies of the European Union: the Spanish case)

## **Molina Ibáñez, Mercedes**

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Geografía e Historia.  
Departamento de Geografía.  
Calle del Profesor Aranguren, s/n, 28040, Madrid  
[moyba@ucm.es](mailto:moyba@ucm.es)

## **Pérez-Campaña, Rocío**

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Geografía e Historia.  
Departamento de Geografía.  
Calle del Profesor Aranguren, s/n, 28040, Madrid  
[r.perez.campana@ucm.es](mailto:r.perez.campana@ucm.es)

## **Hernando Sanz, Felipe J**

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Geografía e Historia.  
Departamento de Geografía.  
Calle del Profesor Aranguren, s/n, 28040, Madrid  
[fjhernan@ucm.es](mailto:fjhernan@ucm.es)

Recep.: 9-02-2022

Acep.: 21-07-2022

## Introducción

La actual Unión Europea, como comunidad política de derecho, integrada por 27 países, resulta a todas luces imprescindible, a pesar de las tensiones internas y desacuerdos nacionales con algunas de sus políticas, fundamento de un cierto euroescepticismo. Sólo a través de una Unión sólida, Europa puede seguir ejerciendo un liderazgo en el mundo de la globalización, minorar los excesos de planteamientos neoliberales frente al Estado del bienestar, reforzar la democracia y frenar el avance de ciertas ideologías populistas cuyos fines, dentro de su diversidad, tienden a desestabilizar el sistema. La crisis financiera de 2008, la de salud, derivada de la pandemia de 2020 y la actual guerra en Ucrania, con sus efectos socioeconómicos y territoriales, refuerzan estos principios.

La Unión Europea es considerada a escala mundo como una “potencia territorial” trascendental para mitigar o contrarrestar posiciones determinadas por Estados Unidos, China y Rusia. Como relevante espacio de equilibrio geopolítico contribuye a corregir problemas derivados de un mundo globalizado, donde las reglas de un comercio internacional se ven con frecuencia alteradas unilateralmente. Propicia el crecimiento económico y el progreso de los países miembros, no sólo por la configuración de un mercado cada vez más amplio, por la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas o la moneda única, sino también por el impulso de políticas que han incidido en transformaciones internas, tendentes a lograr una mayor convergencia socioterritorial.

El liderazgo internacional de la Unión junto con sus objetivos y compromisos internos, han sido fundamentales para reconocer e impulsar procesos planetarios, a efectos de mitigar problemas propios de la tendencia seguida por los países industrializados y por la de aquellos que aspiran a serlo. La responsabilidad mundial con el cambio climático, el desarrollo, la sostenibilidad, la desigualdad, la cooperación y la solidaridad, fielmente reflejada en la aprobación de la Agenda 2030, en la configuración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Agenda Urbana, ha tenido una respuesta efectiva en la Unión.

Son muy numerosos los beneficios derivados de la existencia de la Unión Europea, pero también se han ido creando tensiones internas vinculadas en ocasiones a los efectos económicos, sociales y territoriales, de las crisis últimas, tanto de la financiera en 2008, como de la generada por la pandemia en 2020, que han determinado reformas normativas, no ausentes de divergencias (Aldecoa et al., 2014). Asimismo tanto las políticas sectoriales de la Unión como las territoriales, han tenido repercusiones muy diferentes, los desequilibrios territoriales persisten sobre todo en escalas subregionales y locales y la desigualdad social es un hecho constatado, fundamento de posiciones euroescépticas con repercusiones políticas, cuya expresión máxima ha sido el Brexit, pueden ser también el actual Pólexit y la aparición de movimientos supremacistas estatales o los populismos (Rodríguez-Pose, 2017; Dijkstra, Poelman, Rodríguez-Pose, 2020).

El presente artículo pretende analizar si los desequilibrios territoriales y la desigualdad social detectadas en numerosos países de la Unión, pero esencialmente en España, se pueden relacionar con la configuración de una parte de las políticas territoriales europeas y por ello considerar posibles cambios, que permitan e incluso determinen nuevas orientaciones a la hora de aplicarlas a nivel de Estado, Región, o en nuestro caso Comunidades Autónomas. La despoblación en buena parte de la España interior, expresión máxima de desigualdad, constituye un grave y complejo problema, que debe ser analizado no sólo desde una perspectiva demográfica, sino como una verdadera crisis de territorio y por ello en su relación estrecha con la aplicación de fondos europeos por parte de nuestras instituciones políticas, algunas de ellas importantes receptoras de dichos

fondos. Nos enfrentamos a problemas planetarios enquistados en el tiempo, con graves efectos en el clima, en la sobreexplotación de recursos y sus huellas, que han generado compromisos firmes en la Unión y por ello en sus países miembros, asociados a la transición ecológica y al desarrollo sostenible, pero también a una nueva cohesión socioterritorial, cada vez más demandada socialmente. Ignorarla determinaría logros parciales y alejados de nuevo de la configuración de una Europa Justa, “sin dejar a nadie atrás” y descontentos ciudadanos cuyas repercusiones estamos ya detectando.

## **1. Equilibrio y equidad socioterritorial en la Unión Europea: ¿objetivos incumplidos?**

Con frecuencia, teorías creadas a partir de la investigación en las ciencias sociales y su posterior transferencia en políticas públicas a diferentes niveles institucionales no han cristalizado en los resultados esperados. En el ámbito territorial de la UE, se han constatado situaciones un tanto complejas, por un lado, derivadas de una coincidencia entre objetivos y realidad y por otro, importantes divergencias o al menos logros parciales. Esta dualidad perfectamente se podía aplicar a los resultados obtenidos por las políticas de la Unión y su consiguiente aplicación en los Estados miembros, para lograr una cohesión no sólo económica y social, sino también territorial, dimensión recientemente añadida a sus principales objetivos. Se nos plantean algunos interrogantes: ¿se han formulado correctamente?, ¿se ha elegido bien la unidad territorial de análisis?, ¿hemos medido sus resultados con variables e indicadores adecuados? Luces y sombras presiden su desarrollo, por lo que resulta imprescindible determinar aquello que debe ser cambiado, si queremos de verdad impulsar transformaciones territoriales efectivas con grandes repercusiones sociales (Molina, 2017).

### **1.1. Consideración institucional de la cohesión territorial y significación presupuestaria en la Unión Europea**

Desde que se produjo la gran reestructuración de la Unión Europea, a partir del tratado de Maastricht (1992), al momento actual, se ha ido reforzando la trascendencia de la cohesión social y el equilibrio territorial, para una aplicación correcta y justa de las necesarias transformaciones económicas. En ese momento, la creación del Fondo de Cohesión determinó la trascendencia de conseguir objetivos en cada uno de los Estados, junto a los propios de los tradicionales Fondos Estructurales aplicados a Regiones por su escaso desarrollo o por la crisis de determinados sectores. El tratado de Ámsterdam (1997) añade a lo anterior el impulso de un desarrollo más equilibrado y sostenible; Niza (2001) se centra más en las reformas institucionales y de funcionamiento interno y en el de Lisboa (2009) los principios de cohesión económica y social, esenciales desde sus orígenes, se ven reforzados por el territorial, tradicionalmente más desdibujado, junto con el de solidaridad de los Estados miembros, tal y como determinan los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la UE, (TFUE).

Economía, sociedad y territorio han condicionado los objetivos de implementación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, caso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER o ERDF); el Fondo Social Europeo (FSE o ESF); el Fondo de Cohesión, (FC o CF); el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER o EAFRD) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP o EMFF), el Fondo Europeo de Ayuda a Desfavorecidos (FEAD); la Iniciativa de empleo juvenil (YEI), y

por supuesto de los más recientes, caso del Fondo de Transición Justa de aplicación al Pacto Verde Europeo con proyección a 2050, o el citado Next Generation EU (NGEU), instrumento para paliar los efectos de la pandemia.

Junto a esta integración de la dimensión territorial en las políticas públicas, en el año 1999, y a pesar de que la UE no tiene competencias directas en Ordenación del Territorio, se aprueba la European Spatial Development Perspective (ESDP), traducida al español como la Estrategia Territorial Europea, por los Ministros responsables, en su reunión de Potsdam. Su principal compromiso era colaborar con los países miembros para poner en marcha sus objetivos: “desarrollo territorial policéntrico y nueva relación campo-ciudad; acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural” (European Commission, 1999). Reuniones sucesivas determinaron importantes revisiones que desembocaron en la denominada Agenda Territorial Europea, ratificada en Leipzig (2007), foro de impulso territorial de las políticas comunitarias conforme a los objetivos del tratado de Lisboa. Diferentes modificaciones dieron lugar a la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (2011), que se sintetiza en cuatro ámbitos diferenciados:

- La cohesión territorial, una meta común: por una Europa más equilibrada y armónica. Conceptos, principios y objetivos.
- Desafíos y potencialidades para el desarrollo territorial: Fuerzas motrices y sus aspectos territoriales.
- Prioridades Territoriales para el Desarrollo de la Unión Europea.
- Hacer realidad la cohesión territorial de la UE.

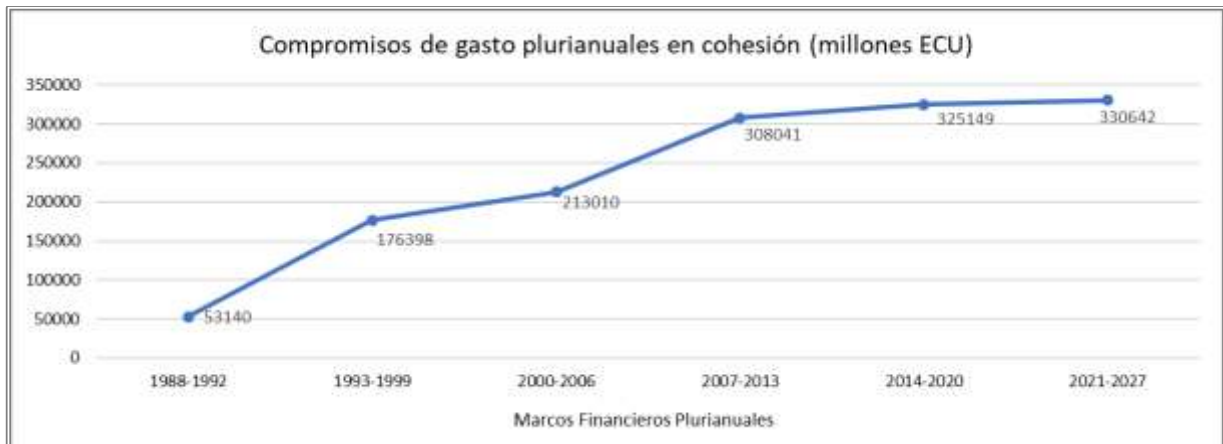
Una consecuencia de la conciencia territorial aplicada a las políticas de la Unión Europea, fue la creación de un Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo (ESPON), cofinanciado por fondos de la Unión, FEDER, y por aquellos países asociados, caso de Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein, que tiene como objetivo analizar las estructuras territoriales y su funcionalidad, así como el impacto territorial de las inversiones realizadas. Desde el conocimiento de la realidad actual, sobre todo cómo y dónde se ha realizado la convergencia territorial, y considerando las tendencias futuras posibles, trata de orientar los fondos futuros de la Unión, esencialmente los vinculados a la política de cohesión y los nuevos presupuestos, contemplando las especificidades de cada país miembro.

Es evidente que la Unión Europea ha instrumentalizado su preocupación por la cohesión económica, social y territorial a partir de una política cada vez más compleja en cuanto a objetivos y Fondos, pero incorporando siempre la dimensión territorial de su aplicación. Numerosos autores así lo han considerado y subrayan sus resultados positivos (Farinós, 2009; Esparcia y Escribano, 2012). Sin embargo, en el momento actual se siguen percibiendo grandes disparidades socioterritoriales, por lo que llegado a este punto nos enfrentamos a los siguientes interrogantes: ¿Qué ha entendido la UE por cohesión territorial? ¿Cómo se ha concebido el territorio? ¿Por qué la convergencia ha determinado ganadores y perdedores?

A partir de Maastricht y del Tratado de Lisboa, los Fondos orientados a cohesión han experimentado un crecimiento significativo y su aplicación se vinculaba a territorios que cumplieran unas determinadas características. Con las dificultades que determinan los cambios normativos en cada periodo, entre 2000 y 2006 se destinó a cohesión y competitividad territorial para el crecimiento y el empleo el 37% del presupuesto, lo que supuso un incremento del 68% respecto de la etapa anterior. En el presupuesto correspondiente a 2007-2013, y como consecuencia de los efectos de la crisis económica de 2008, descendió al 31,03 % y en el Marco Financiero

Plurianual 2014-2020, con un presupuesto general inferior en casi un 3 %, se mantuvo el objetivo de Cohesión Económica Social y Territorial con una ligera recuperación, representando el 34,2 % del total del presupuesto de la Unión, dedicando un 76 % del mismo a los Fondos Estructurales (Gráficos, 1y 2). El año 1988 marca una inflexión muy positiva derivada de los cambios de Reglamentos aprobados por el Consejo y esencialmente en el del FEDER, al que haremos referencia posteriormente. El protagonismo de la cohesión socioeconómica con dimensión territorial quedaba afianzado.

Gráfico 1. Compromisos de gasto plurianuales en cohesión 1988-2027



Fuente: Parlamento Europeo (2019). Elaboración propia.

Gráfico 2. Ámbitos financiados por el presupuesto de la UE para el periodo 2014-2020



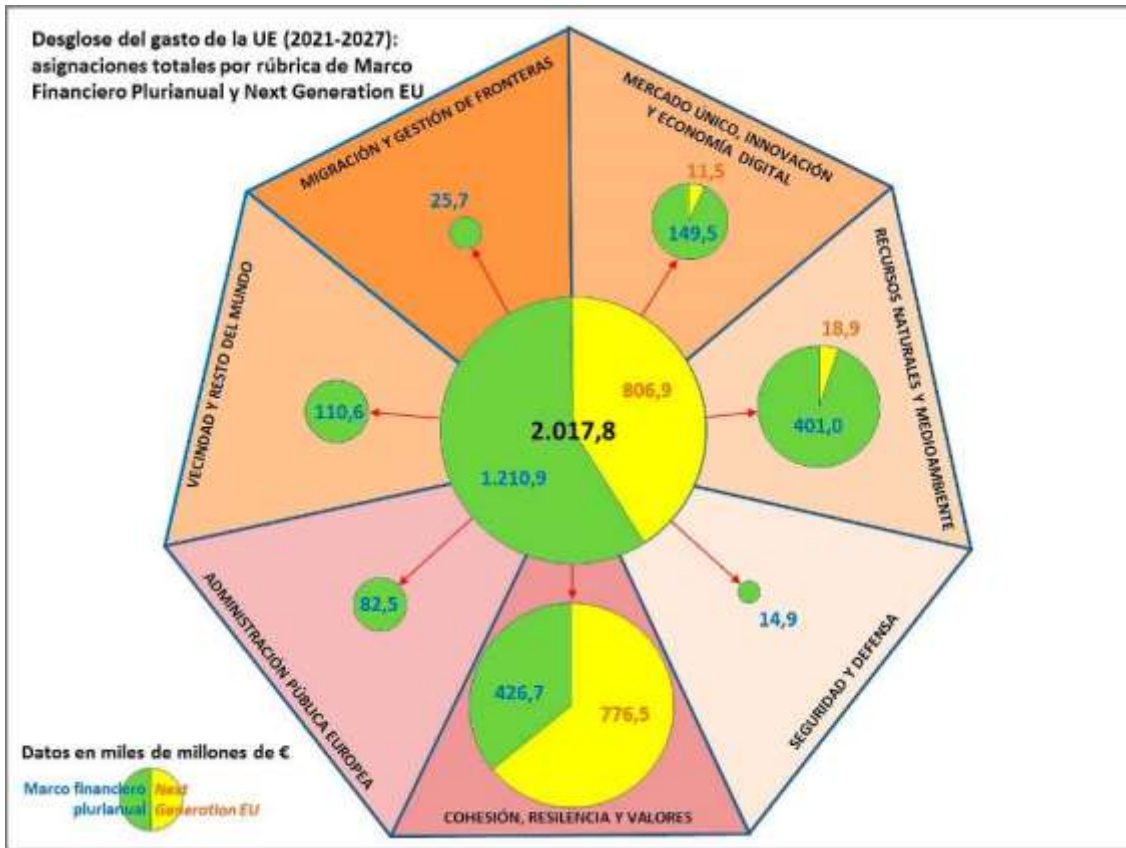
Fuente: Comisión Europea (2017).

Las circunstancias que determinaron la elaboración del presupuesto de aplicación entre 2021-2027 han sido totalmente diferentes y únicas en la historia de la Unión. Cuando parecían superados los efectos de la crisis económica de 2008 y permitían abordar un periodo de cambios trascendentales asociados a la necesaria transición ecológica y a la innovación acorde con la evolución de una economía globalizada, sobrevino la grave crisis de salud con trascendentales repercusiones socioeconómicas y territoriales. El Marco Financiero Plurianual se sustentaba sobre los siguientes principios: Un Pacto verde para Europa; una Europa adaptada a la era digital; una economía al servicio de las personas; una Europa más fuerte en la escena internacional; la promoción de nuestro modo de vida europeo; un nuevo Plan para la democracia europea. Se resumían en “una Europa más sana, más justa, y más próspera y más verde (Von der Leyen, 2021).

La pandemia, sin perder dichos principios, determinó nuevos problemas que requerían nuevas acciones, fundamento de la aprobación en julio del 2020 por el Consejo Europeo de un Instrumento de Recuperación denominado Next Generation EU, con una dotación de 806.900 millones € a precios corrientes o 750.000 millones a precios de 2018, con la novedad de un endeudamiento conjunto de la UE. Añadido al MFP 2021-2027 determinan, a precios corrientes, una disponibilidad de inversión única de 2.017.800 millones de € lo que supone un aumento del 69 % respecto del periodo anterior. Constituye un Fondo temporal que incorpora la Recuperación y Transformación, derivadas de la Crisis de Salud, con grandes posibilidades, pero también con enormes responsabilidades estatales, para construir una Europa “más ecológica, más digital y más resiliente” (Comisión Europea, 2021). España es el segundo país receptor detrás de Italia, con un 20%, fundamento de la realización del denominado “España puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, muy bien valorado por la UE (Presidencia del Gobierno de España, 2020).

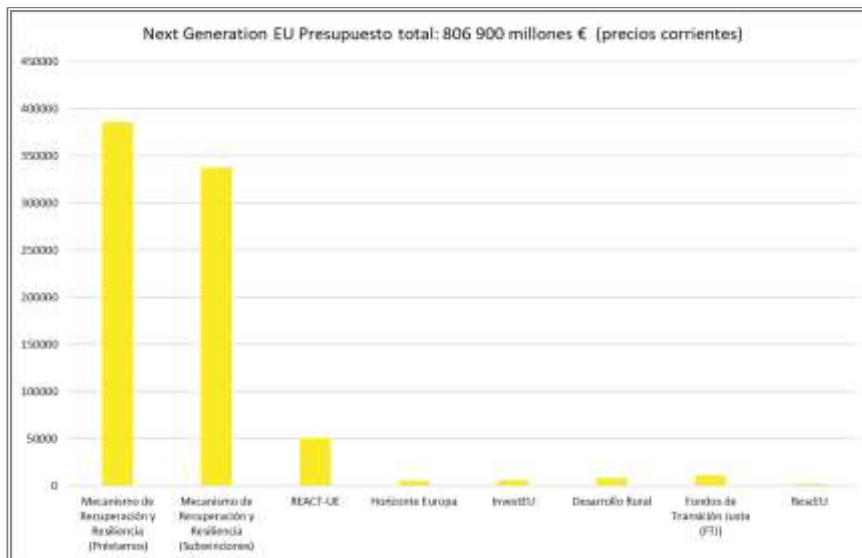
Next Generation EU integra dos instrumentos esenciales: el denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que absorbe entre préstamos y subvenciones el 89,7 % del total, y una Ayuda para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT UE), con el 6,3 %, aplicando el resto al refuerzo de otros programas, caso del Desarrollo Rural o la Transición Justa. Siguiendo con nuestro discurso académico, el nuevo MFP y el Next Generation EU, incorporan la dimensión territorial sin romper tendencias anteriores. Si consideramos la estructura presupuestaria derivada de la integración de ambos, la denominada Cohesión, Resiliencia y Valores, absorbe casi el 60 %, y la política exclusiva de cohesión aproximadamente la mitad. Si añadimos los efectos territoriales de otros programas, entre ellos y destacando el de Desarrollo Rural y Política Agraria, las políticas territoriales de la UE están consolidadas y no podemos negar que han ido ganando terreno a las políticas exclusivamente sectoriales (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Desglose del gasto de la UE (2021-2027): asignaciones totales por rúbrica del Marco Financiero Plurianual (MFP) y Next Generation EU



Fuente: Comisión Europea (s.f.). Elaboración propia.

Gráfico 4. Desglose de Next Generation EU



Fuente: European Commission (2021). Elaboración propia.



## 1.2. Convergencia derivada de la política territorial europea

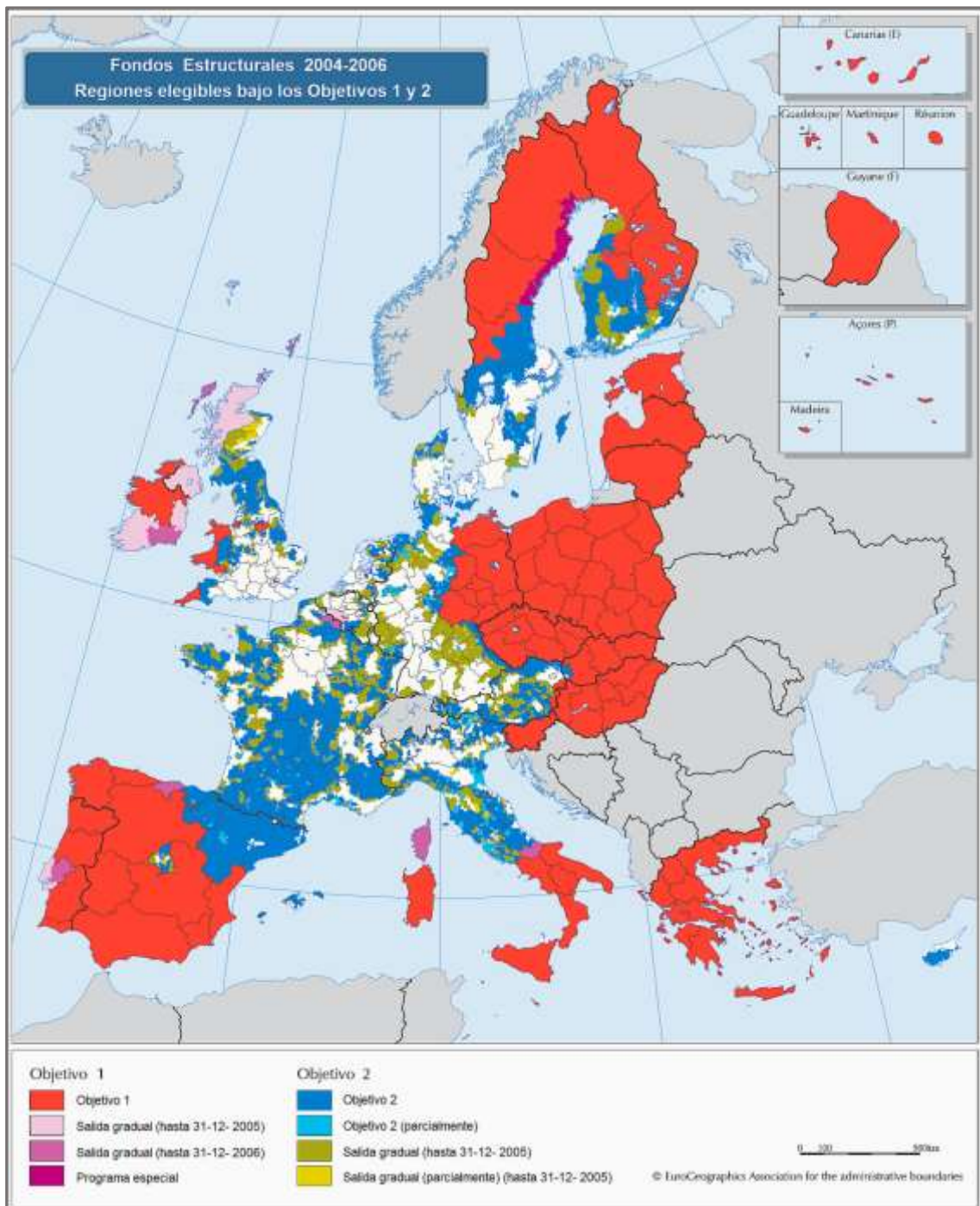
El cambio político respecto de la trascendencia de la cohesión socioeconómica en su dimensión territorial es indiscutible, la dotación presupuestaria también, cabe determinar en este momento sus efectos. Para ello es imprescindible considerar las unidades territoriales determinadas para su aplicación, las variables o indicadores utilizados para su elegibilidad y los objetivos perseguidos. Cuando se inicia la dimensión territorial de las políticas de la Unión asociadas a la creación de FEDER, se adopta la Región como territorio de referencia, es decir, unidades territoriales subestatales, denominadas NUTS II, que pueden integrar figuras políticas muy diferentes, de acuerdo con la organización de los Estados miembros. La renta per cápita constituyó el indicador base de referencia para tipificar las regiones y por ello el acceso a los Fondos, junto con otros que reflejaron el declive industrial, sobre todo a raíz de la crisis de los años 70, o más reciente, algunas consideraciones específicas acordes con las singularidades de los Estados incorporados, caso de la escasa población en territorios por encima del paralelo 60.

Para poder establecer una correcta interpretación de los resultados territoriales derivados de la Política Regional de la UE, es importante establecer una comparación entre el número de regiones de baja renta o aquellas con efectos derivados del declive industrial, en el periodo 2000-2006, con la situación actual, siendo muy expresivo el caso español. Considerando la información del Gráfico 5, para una parte del periodo, las regiones europeas cuya renta no alcanzaba el 75 % de la media europea, que quedaron integradas en el llamado objetivo 1 del FEDER, se localizaban esencialmente en los países del Sur de la Unión, incluyendo una parte importante de Irlanda y el centro oeste del Reino Unido.

Estas regiones constituían la Europa más retrasada desde el punto de vista económico y esencialmente significada por una escasa industria, un sector servicios más determinado por sus Instituciones públicas, una actividad turística muy vulnerable y un cierto dominio agrario más tradicional que innovador; representaban su periferia, no sólo por localización, sino por connotaciones socioeconómicas. A ellas, con la entrada de Suecia y Finlandia en la UE en 1995, se añadieron las ubicadas por encima del paralelo 60, identificadas tradicionalmente por su escasa población, pero en estrecha relación con el rigor climático y sus efectos ambientales que limitaban la actividad económica. Por supuesto, la incorporación a la Unión de Estados de la Europa del Este, incrementó un amplio territorio regional menos desarrollado, fiel reflejo de su situación socioeconómica asociada a su dinámica evolutiva.

Si a estas regiones menos desarrolladas se incorporan aquellas caracterizadas por un fuerte declive industrial que venían arrastrando desde la crisis de 1970-1973, tanto industrial como energética, el territorio elegible para la obtención de Fondos aumenta notablemente. Se incluyen aquellas propias de los países pioneros de las dos primeras revoluciones industriales, caso de Reino Unido, Francia, Alemania, y lugares estratégicos industriales del Norte y Centro de Italia, Centro y NNE de España, territorios del Benelux o eje del Rin. En definitiva, los que impulsaron industrias tradicionales sobre la base del carbón y mineral de hierro, esencialmente. El caso español es de lo más expresivo, no en vano todas sus Comunidades Autónomas son elegibles, a partir de los supuestos de los objetivos 1 y 2, con excepción de Cantabria que queda clasificada como de apoyo transitorio, dentro del objetivo 1. La necesidad de una política regional específica quedaba perfectamente justificada y también los fondos e instrumentos asociados a ella.

Gráfico 5. Regiones europeas elegibles por objetivos. Periodo 2004-2006

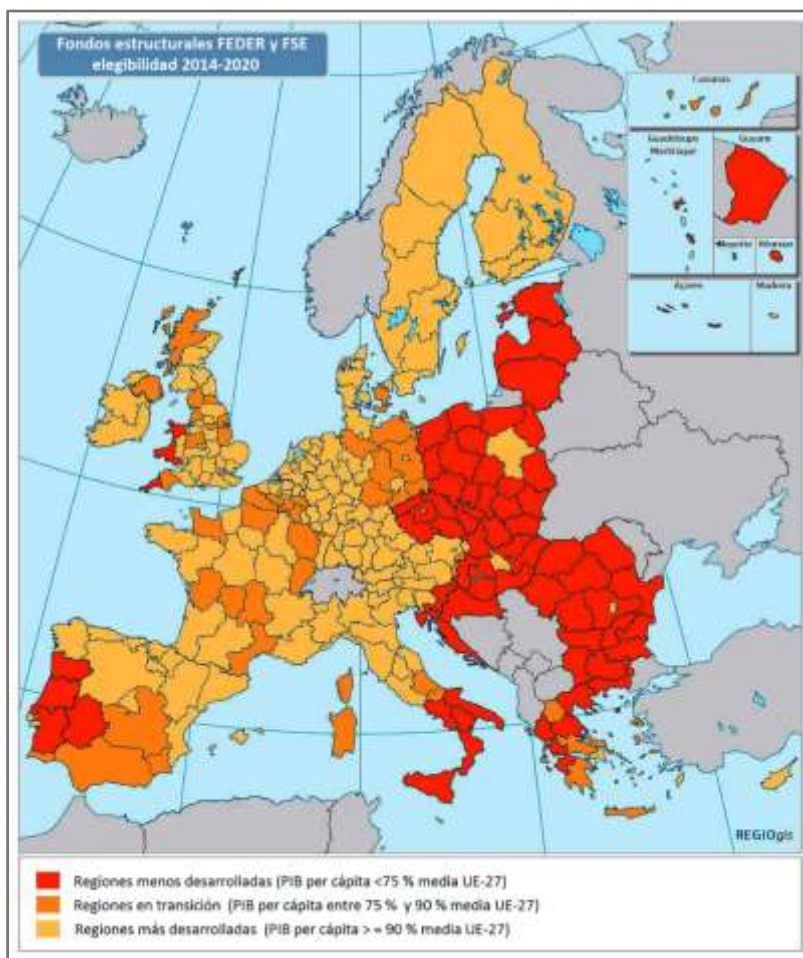


Fuente: Mapa adaptado de Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/graph/maps/pdf/mapeur25.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/maps/pdf/mapeur25.pdf)

Si analizamos la situación regional de la UE en el periodo recién concluido 2014-2020, la transformación es indiscutible. A pesar de los cambios en sus objetivos, al mantener como criterio elegible el valor medio de renta per cápita medido en territorios subestatales, se constatan, en su mayor parte, crecimientos trascendentales, superando los valores determinados y por ello su convergencia respecto de la situación media de la UE. Habría que significar, no obstante, que la incorporación de nuevos Estados del Este de Europa repercutió en una disminución del valor de la renta media su menor desarrollo económico y por aumento de la población. No era lo mismo

determinar territorios elegibles conforme a la Europa de los 15 que a la de los 27. No obstante, la comparación de los Gráficos 5 y 6 nos permite significar esa dinámica positiva en el momento más actual, respecto de periodos anteriores. Las regiones menos desarrolladas, con una renta inferior al 75 % de la media de la Unión Europea en su conjunto se han reducido sustancialmente en los países fundadores y de primeras incorporaciones, quedando como residuales en buena parte de Portugal, Extremadura en España, Sur de Italia, Centro-Oeste de Reino Unido, Sur de Grecia y mayoritariamente representadas en los Países del Este. Por el contrario, se incrementan aquellas en transición o más desarrolladas.

Gráfico 6. Elegibilidad Fondos Estructurales 2014-2020

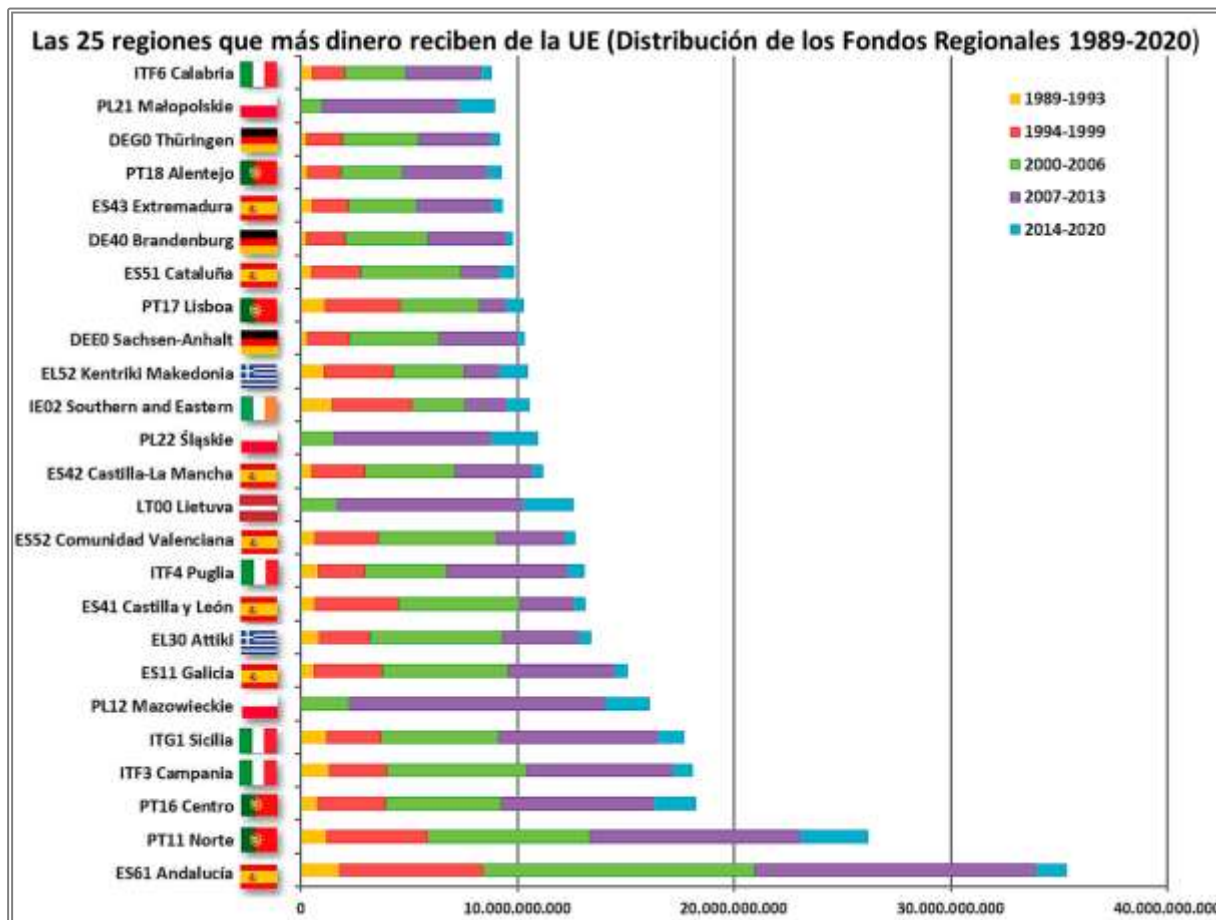


Fuente: [Mapa adaptado de la Comisión Europea.](#)

Esa efectiva convergencia regional determinada por niveles de renta desde 1989 a 2020, también se refuerza si analizamos las veinticinco regiones que más Fondos Regionales han recibido en el citado periodo, destacando las 10 de mayor trascendencia, caso de Andalucía, Galicia y Castilla y León en España, Norte y Centro de Portugal, Campania, Sicilia y Puglia en Italia; Mazowieckie en Polonia y Attiki en Grecia. En el periodo 2014-2020 ya eran consideradas en transición, por lo que la disminución de esos fondos respecto de etapas anteriores fue notable. Por ello, la configuración de esa política se ha mantenido, en líneas generales, vinculada a territorios NUTS II y al criterio de

renta, sin considerar sus efectos internos y los costes sociales, territoriales y ambientales, asociados a ese crecimiento (Gráfico 7).

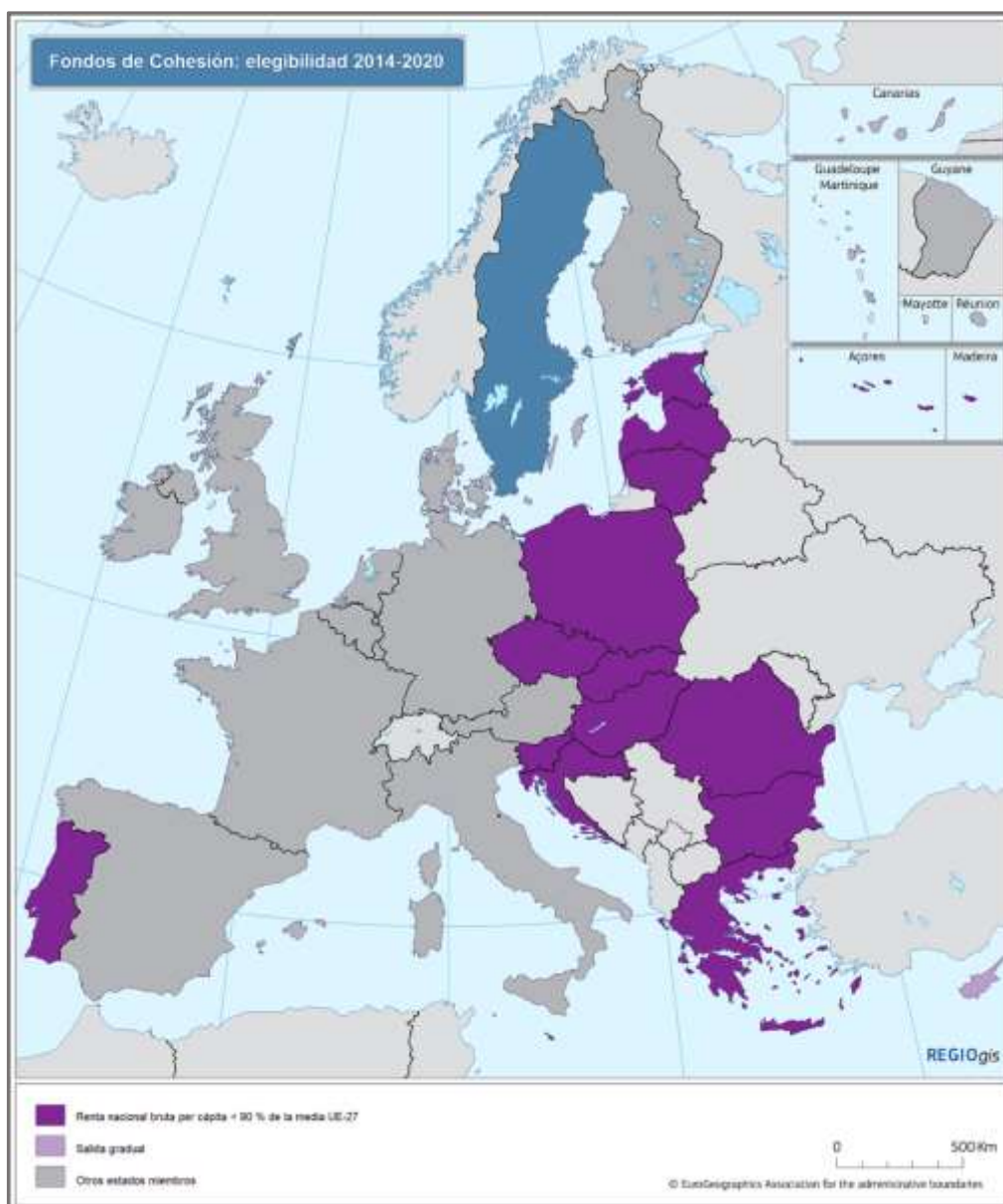
Gráfico 7. Las 25 regiones que más dinero reciben de la UE (Fondos Regionales 1989-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

La cohesión territorial y su reflejo político-administrativo, a partir de un Fondo específico, también ha tenido en la Unión un significado a escala territorial de Estado, a partir de los cambios introducidos en el ya aludido tratado de Maastricht. Los Estados elegibles debían tener una RNB (renta nacional bruta) per cápita, inferior al 90 % de la renta media de la UE. Se pretendían reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible. En la actualidad está sujeto a las mismas normas de programación, gestión y supervisión que el FEDER y el FSE a través del Reglamento sobre las disposiciones comunes (RDC). Considerando los últimos 20 años que configuran tres importantes periodos presupuestarios y a pesar de los efectos derivados de diferentes crisis económicas con dimensión global, se observa un crecimiento de la renta per cápita en buena parte de los Estados consignados en un principio. Entre 2014-2020, tan sólo los países del Este, junto con Grecia y Portugal como representantes de un menor desarrollo del Sur, fueron receptores de dicho fondo. España, que siempre había participado de sus beneficios, ya en el citado periodo quedó fuera, fruto del incremento de su renta media per cápita (Gráfico 8).

Gráfico 8. Elegibilidad de los Fondos de Cohesión 2014-2020



Fuente: Mapa adaptado de la Comisión Europea.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/what/future/img/elig\\_1420\\_Mar12\\_CF\\_0810\\_A4P20\\_M.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/img/elig_1420_Mar12_CF_0810_A4P20_M.pdf)

La cohesión territorial vinculada a las diferentes políticas de la Unión determinó un crecimiento económico con trascendentales cambios socioculturales, medido por unos indicadores tradicionales a escala estatal, secundariamente regional, pero en absoluto a niveles inferiores intrarregionales o locales, muy citados en teoría, sobre todo a la hora de significar la gobernanza multinivel, pero ignorados en la práctica. Si consideramos el contenido de la Agenda Territorial Europea 2020 y su objetivo esencial vinculado con la superación de los efectos de la crisis económica del 2008 a través de tres principios: inteligencia, sostenibilidad e integración, la única dimensión territorial de actuación que contempla es la de Estado (Comisión Europea, 2021). Las personas adquieren un protagonismo y también las empresas, pero no presupone que hay

territorios en los que las personas difícilmente van a acceder a esos principios por su débil competitividad y resiliencia, asociadas a unas carencias muy significativas derivadas de escasas o nulas inversiones. De hecho, cuando define acciones concretas tales como: elevar la tasa de empleo, invertir en I+D, reducir emisiones, aumentar la producción de energías renovables, reducir el abandono escolar, aumentar la educación o reducir la pobreza, la dimensión territorial está ausente.

Todo ello nos lleva a afirmar que el Tratado de Lisboa, la Estrategia Europea 2020, la Política de Cohesión o la de Desarrollo Regional, han considerado el territorio bajo una simple división político-administrativa Estado y Región, utilizada para representar una serie de variables o indicadores tradicionales, caso del valor del Producto Interior Bruto (PIB), renta y en ocasiones el empleo, propias de un crecimiento económico. La traducción social y económica de ese crecimiento en equidad y en equilibrio territorial no se ha materializado, pero tampoco las nuevas orientaciones derivadas de un desarrollo actual en el que la sostenibilidad ambiental es prioritaria, tal y como hemos señalado anteriormente. La incorporación de nuevos principios y objetivos, necesariamente tiene que reflejarse en las políticas futuras y en nuevos indicadores a la hora de medir sus resultados. Cuando se hacen, aunque sean de una forma parcial, los resultados no son tan halagüeños y visibilizan importantes problemas.

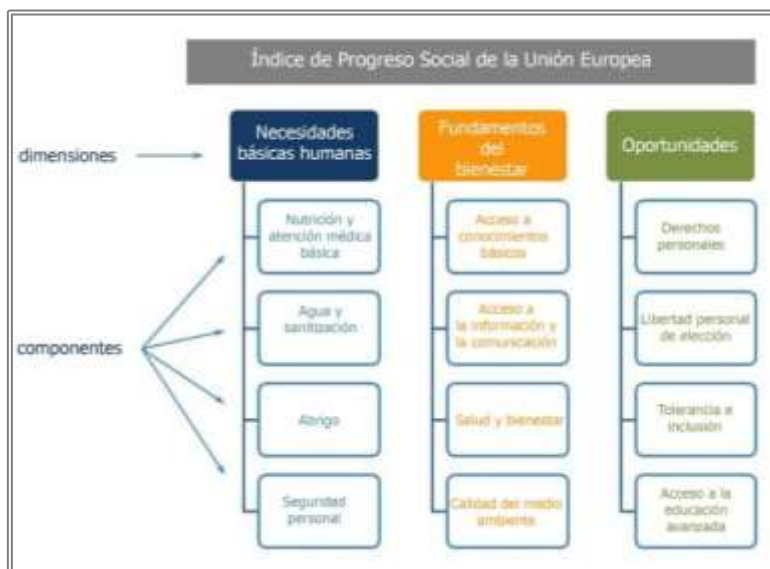
### **1.3. Persistencia de desequilibrios y desigualdades: convergencia sin cohesión**

La transición ecológica ha presidido las discusiones y orientaciones del actual Marco Financiero Plurianual y del Instrumento financiero Next Generation EU, considerados anteriormente y por ello indicadores y variables ambientales deberían integrarse en los Reglamentos de aplicación de fondos. El compromiso ambiental ha pasado de la teoría a la acción aún con un retraso significativo. Conviene a este respecto recordar el informe “Nuestro Futuro Común”, presentado por la ONU en 1987 y presidido por la exministra primera noruega Gro Harlem Brundtland, en el que se subraya que el crecimiento económico debería basarse en políticas de sostenibilidad y en la expansión de la base de recursos naturales; en él se acuña el hasta entonces inédito concepto de Desarrollo Sostenible (ONU, 1987). Transcurridos más de 30 años, por primera vez el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a la hora de elaborar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), junto a los indicadores tradicionales, incorpora otros nuevos asociados con el consumo de materias primas y emisiones de dióxido de carbono, a efectos de relacionar el bienestar humano con la presión planetaria. Los 50 países tradicionalmente de mayor desarrollo retroceden sustancialmente (ONU, PNUD, 2020). Constituye un paso trascendental que induce a reflexionar sobre nuevos indicadores a la hora de medir un determinado éxito económico. Las políticas futuras de la Unión en su dimensión territorial no pueden ignorar esta nueva dimensión.

Así mismo cada vez más se relaciona el crecimiento de la renta con el progreso y el bienestar social, siendo el citado IDH un ejemplo claro. Recientemente la UE ha elaborado el denominado Índice de Progreso Social 2020, integrado por 12 componentes y 55 indicadores, como una aproximación más afinada para determinar, con mayor objetividad, las contrapuestas realidades territoriales (Gráfico 9). Sin entrar en una valoración rigurosa, sí queremos considerar que, a pesar de ser demasiado complejo para formar parte de un criterio de elegibilidad territorial amplio, tiene el mérito de poder comparar la dimensión social con el nivel económico definido por unos niveles de renta, en unidades territoriales subestatales. Su proyección espacial no se corresponde con el crecimiento de la renta, las diferencias son claras y las regiones de los países del Sur a pesar de

sus avances, se identifican más con las de la Europa del Este que con las de la Europa más dinámica y desarrollada, si bien el caso español podría considerarse en una posición intermedia (Gráfico 10).

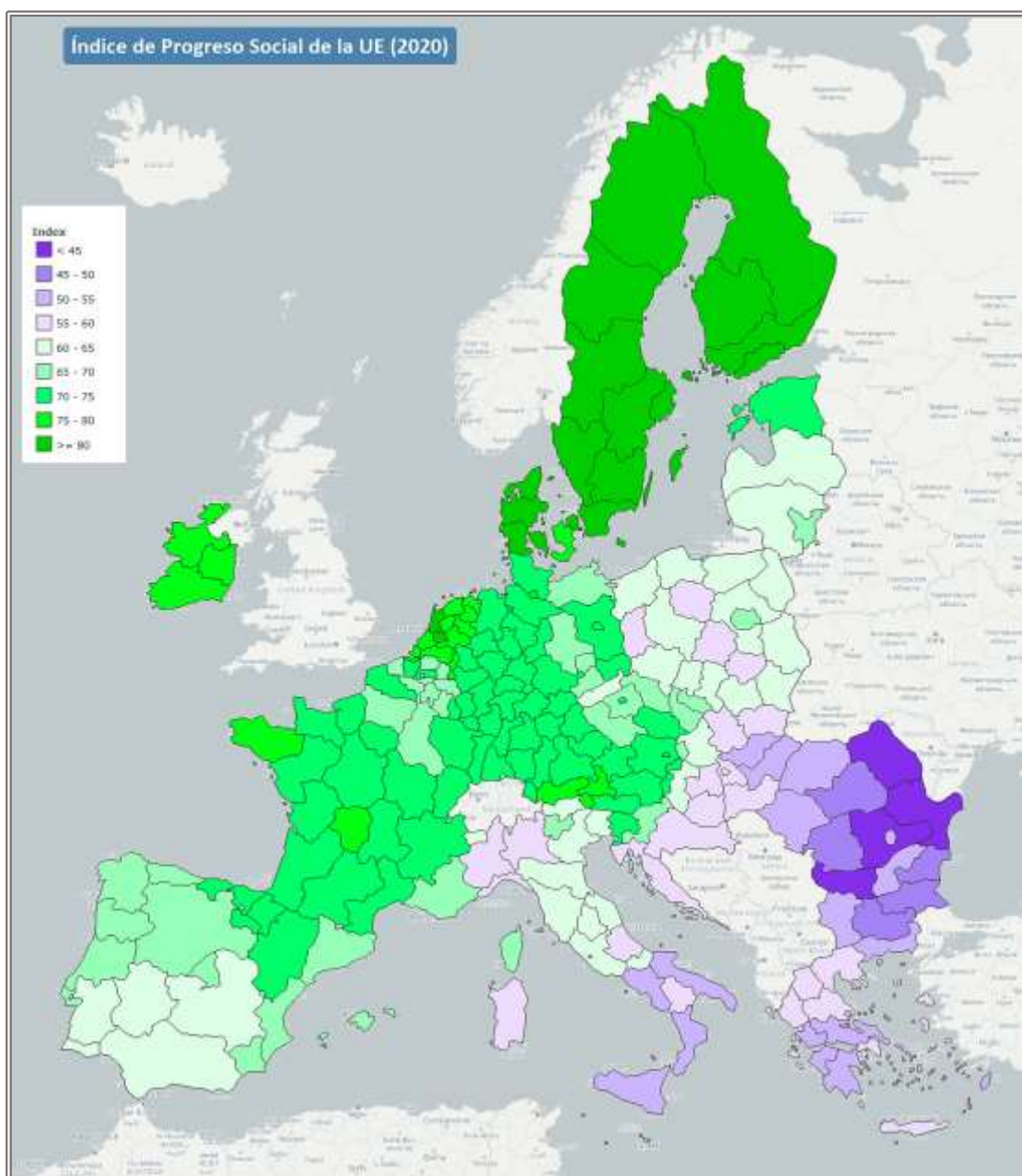
Gráfico 9. Dimensiones y componentes del Índice de Progreso Social de la Unión Europea



Fuente: Comisión Europea. Adaptado de:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/information/maps/methodological\\_note\\_eu\\_spi.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/maps/methodological_note_eu_spi.pdf)

Gráfico 10. Mapa del Índice de Progreso Social de la Unión Europea



Fuente: Mapa adaptado de Comisión Europea.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/social\\_progress2020/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress2020/)

Asimismo, es interesante considerar el grado de competitividad de un territorio, fundamento de su resiliencia y por ello de su capacidad para incorporarse a los nuevos procesos propios de una evolución socioeconómica global. De una forma genérica, en la configuración de su índice, se incluyen desde infraestructuras de transporte y comunicación, el capital humano, la ciencia y la investigación, el buen gobierno o la inclusión social, entre otros.

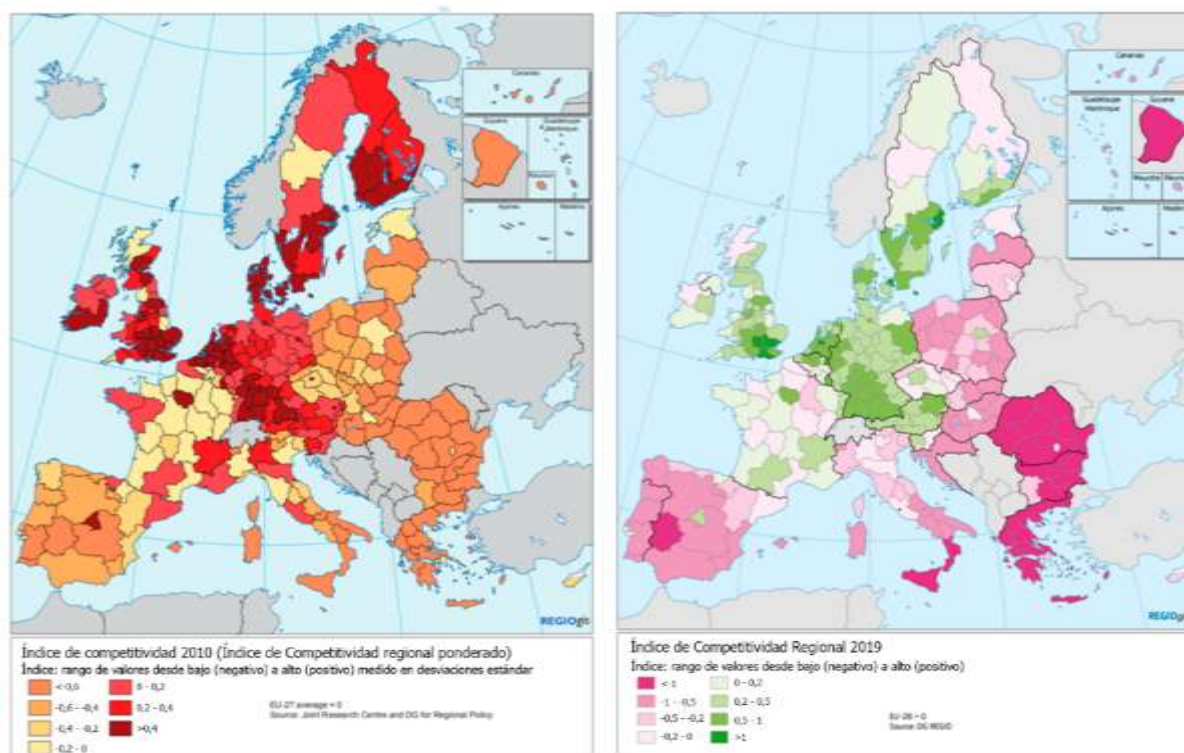
El reparto del índice de competitividad territorial europeo 2019 de nuevo refleja grandes diferencias internas que se traducen en posibilidades de futuro; hemos dejado atrás a numerosos territorios, añadiendo un elemento más de desigualdad en la UE. Con los matices de evolución que



introdujo la crisis del 2008, la dualidad entre las regiones del Centro y del Norte, dinámicas, innovadoras, motores de impulso y de desarrollo y aquellas más retrasadas pero convergentes en renta, del Sur y del Este, resulta patente.

Es significativa la relevancia de regiones asociadas a importantes sistemas metropolitanos, lo cual nos induce a pensar que la mayor parte de las inversiones territoriales han tenido una componente esencialmente urbana y que el crecimiento económico se ha sustentado sobre un modelo territorial de concentración en detrimento de ciudades intermedias y territorios rurales. Adquiere una gran dimensión en Francia y en España, y si París y el Gran Este son un ejemplo trascendental; en nuestro caso se refleja en sus sistemas metropolitanos de referencia, tal y como analizaremos posteriormente (Gráfico 11).

Gráfico 11. Índice de Competitividad Regional. Comparativa 2010-2019



Fuente: Adaptado de la Dirección General de Política Regional.

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/regional\\_competitiveness/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/)

El análisis efectuado hasta el momento ha significado aspectos muy vulnerables de la política territorial europea, sobre todo aquellos relacionados con los criterios que determinan la elección de territorios, a efectos de acceder a los Fondos específicos y determinar su convergencia. El Producto Interior Bruto, materializado en la renta per cápita, no es suficiente para considerar el crecimiento territorial estatal y subestatal, primero subyacen causas muy diversas, sobre todo las determinadas por una disminución significativa de la población y porque sus efectos en el bienestar social y en la competitividad territorial no han sido ni equilibrados ni equitativos. Los resultados territoriales de las políticas de la UE han sido en principio importantes, pero parciales

no sólo por el criterio aplicado, sino también por el territorio de referencia elegible: Estado o Regiones, en nuestro caso Comunidades Autónomas.

El territorio no debe considerarse como un mero contenedor de diferentes recursos, entre otros, ambientales, humanos, sociales o económicos, tampoco como un elemento de representación, de información o de diferenciación, sino como una verdadera construcción social, como un sistema de vida construido por liderazgos, uso de recursos y relaciones sociedad-naturaleza, consideraciones culturales o gobiernos y sistemas de gobernanza muy diferentes. Se alza como un elemento activo y dinámico, y es fiel reflejo de unos procesos que en ocasiones hunden sus raíces en la historia más o menos reciente, derivados de actuaciones sociales con consecuencias medioambientales, sociodemográficas, económicas e institucionales muy complejas. Es efecto y a la vez causa, pudiendo llegar a situaciones límite, cuando los desequilibrios entre sociedad y naturaleza, entre dinámicas demográficas, culturales, sociales y económicas son alarmantes, tanto por exceso, como por defecto (Santos, 1993; Naredo, 1996).

Bajo esta óptica, el territorio debe ser un elemento trascendental en las políticas públicas, pero también requiere una nueva reflexión respecto de su nivel de desagregación, político-administrativa, para poder evaluar resultados que visibilicen con rigor logros, problemas y potencialidades, con frecuencia enmascarados por las distorsiones que introduce la dualidad urbana-rural y esencialmente metropolitana. Por ello, junto a la necesaria revisión de los criterios de selección determinados hasta el momento, consideramos que la convergencia territorial en la Unión precisa importantes cambios en su dimensión. Son muy heterogéneos los Estados, también las regiones, niveles territoriales NUTS 1 y 2, y relativamente más homogéneos los niveles provinciales NUTS 3 y locales, LAU, si bien estos últimos apenas significados en la aplicación de dichas políticas, a pesar de reconocer la trascendencia de las decisiones proyectadas de abajo hacia arriba. A ello se añade que la descentralización político administrativa con competencias subestatales es muy dispar en los diferentes Estados.

Considerar nuevas divisiones político-administrativas para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas es trascendental, puesto que muchos problemas y potencialidades territoriales pueden quedar invisibilizados o distorsionados por el efecto urbano. Se lograría una mayor cohesión socioterritorial y no solo convergencia, como la dominante hasta el momento. Sus logros han sido importantes, pero también sus sombras, siendo la gran brecha rural-urbana y urbana-metropolitana, su mayor expresión. Ha sido muy selectiva desde el punto de vista territorial y queremos demostrarlo a partir de la comprensión de la despoblación de la mayor parte de la España interior, muy receptora de fondos europeos, cuya aplicación por el propio Estado y por las diferentes Comunidades Autónomas, al menos es cuestionable.

## **2. La despoblación de una parte de la España interior: paradigma de la desigualdad**

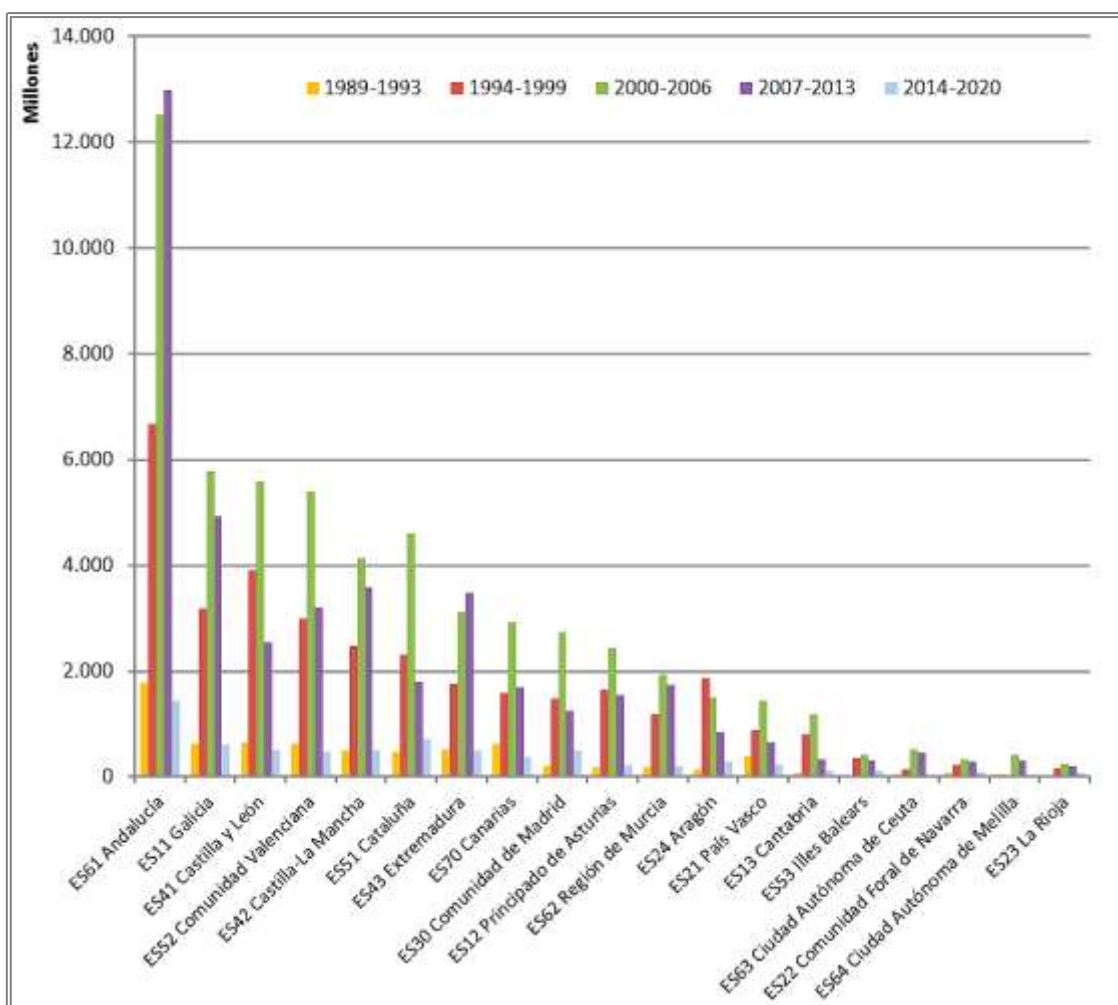
El crecimiento económico de España y de sus diferentes CCAA ha tenido una proyección muy diferente entre sus territorios. Las grandes transformaciones socioeconómicas, de nivel y calidad de vida, no han tenido una expresión territorial homogénea, de tal forma que una de nuestras características esenciales se asocia a los desequilibrios territoriales y a la falta de cohesión social. Han constituido el fundamento de importantes movimientos migratorios internos de signo rural-urbano y esencialmente metropolitano, responsables de la despoblación de buena parte del

territorio. Ha sido un proceso en general escasamente asumido por la sociedad y por ello por las Instituciones políticas, durante un tiempo casi se percibió con cierta normalidad. En el momento actual se han experimentado cambios trascendentales unidos a justificadas reivindicaciones sociales que han forzado el reconocimiento político de una situación injusta e insostenible. La despoblación es desigualdad y constituye el mejor ejemplo de que un crecimiento económico si se asocia a un modelo territorial desequilibrado, tanto por dinámica de mercado, cuanto por efectos de políticas públicas, sus resultados van a tener ganadores a costa de perdedores (Krugman 1997). Para llegar a esta hipótesis de partida es necesario concebir adecuadamente este complejo proceso y darle el tratamiento requerido. En nuestro caso, siempre hemos entendido que es más que un problema demográfico, que era necesario ahondar en sus causas y consecuencias, significando estrangulamientos y potencialidades para considerarla, como demostraremos a continuación, como una verdadera crisis de territorio, pero reversible.

## 2.1. Un proceso demográfico reconocido y persistente

La UE ha sido tradicionalmente más sensible al problema de la despoblación española, al menos en lo concerniente a su reconocimiento y a la necesidad de abordar cambios a efectos determinar modificaciones de su tendencia. Resulta sorprendente que en el Marco Comunitario de Apoyo aprobado para España en el periodo 1994-1999 dentro del objetivo nº 1, Desarrollo y Ajuste Estructural de las Regiones Menos Favorecidas, se comenzaba advirtiendo este problema en su punto 1.1.1 (p. 5): “la mayor parte de las regiones del objetivo nº 1 de España comparten la característica de una baja densidad demográfica. Representando su superficie el 77 % del total nacional, en ellas se localiza únicamente el 59% de la población española. Esta baja densidad de población es enormemente acusada en las regiones de España interior, rozando algunas provincias de esas regiones índices de desertización (Ávila, Soria, Segovia, Cuenca y Guadalajara)”. En su punto 1.1.2 se realiza un diagnóstico territorial donde, tras reiterar el problema de la baja densidad de población, añade el escaso peso del sector industrial y las dificultades de crear e impulsar procesos competitivos de generación de riqueza. Por ello se proponía aplicar medidas enfocadas a valorizar los recursos naturales (agrícolas, medioambientales) y culturales, tendentes a fomentar el turismo cultural (evitar concentrarlo sólo como de sol y playa) y el desarrollo endógeno local, racionalizando inversiones en infraestructuras (p. 19). Recomendaciones en ese momento ignoradas a pesar de la trascendencia de España en la recepción de Fondos Estructurales asociados a las Regiones de objetivo 1. Tal y como hemos señalado anteriormente, la dinámica de aquellas consideradas por los objetivos elegibles, tanto por sus niveles de renta, como por la corrección de los efectos de la crisis industrial, ha sido muy positiva a nivel general, pero con efectos desequilibradores inter e intrarregionales, por lo que las recomendaciones de la Unión, desde un principio, para la aplicación de estos Fondos, no se han cumplido (Gráfico 12).

Gráfico 12. Fondos Estructurales recibidos en España



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

La Constitución española, esencialmente en sus títulos VII y VIII, introduce la trascendencia de la solidaridad interterritorial, fruto de los desequilibrios y desigualdades territoriales detectadas en el momento de su redacción. No en vano el Primer Congreso de Ordenación Territorial celebrado en diciembre de 1978 significó la necesidad de abordar, no sólo cambios económicos sino también de modelo territorial, que propiciaran un mayor equilibrio e integración urbano-rural a partir de potenciar las comarcas. Las grandes transformaciones que requerían la economía y la sociedad configuradas en la dictadura franquista, debían ir asociadas a una nueva gestión del territorio. Se conocía el problema, disponíamos de mayores medios económicos para afrontar los cambios, sobre todo a partir de nuestro ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea y la transición democrática era una realidad, pero sin embargo los desequilibrios socioterritoriales no sólo persistieron, sino que se reforzaron.

Tal y como hemos analizado con anterioridad, el crecimiento económico de España a partir de la evolución del valor del PIB y de su expresión per cápita ha sido trascendental. En el momento de nuestra entrada en la UE se situaba 30 puntos por debajo del valor medio europeo y en el último Marco Financiero Plurianual, nuestro crecimiento determinó la salida de España del Fondo de Cohesión. Una situación similar se produjo en nuestras Comunidades Autónomas, tal y como

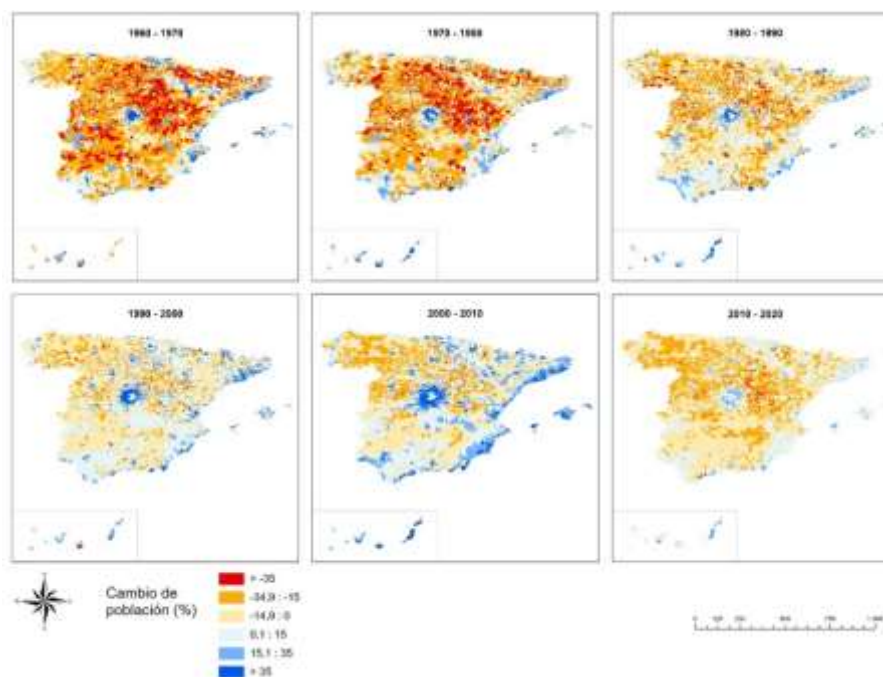
hemos significado anteriormente. Sin embargo, ni nuestra competitividad estatal, a pesar de ser la cuarta economía de la Unión, es semejante al eje Norte y Oeste-Centro occidental, ni nuestras Comunidades Autónomas se aproximan por igual a las Regiones más dinámicas. El crecimiento económico estatal y subestatal, asociado a trascendentales cambios sociales, culturales y políticos ha sido importante, pero sin que se produjeran transformaciones territoriales, que determinaran nuevas tendencias. Conviene, por ello, ahondar en las causas de estos comportamientos persistentes en el tiempo y porqué podemos aventurar en el momento actual, que estamos ante posibles modificaciones.

## 2.2. Causas y efectos de la pérdida de capital humano: la crisis de un territorio

Desde que España aborda la transformación de una economía agraria a otra industrial y de servicios, proceso complejo y secular sometido a muy diferentes avatares, tuvo como objetivo el crecimiento del PIB, renta y empleo a corto plazo, siguiendo los esquemas dominantes, asociado a un modelo territorial de concentración de la inversión, y por ello de la producción, de los servicios, del empleo y de la población en la ciudad y esencialmente en la gran ciudad. El proceso de metropolización no fue exclusivo de España, sino de los países industrializados, si bien se detectan diferentes comportamientos, derivados del punto de partida y de su propia historia sociopolítica. Constituía el territorio de eficiencia, de progreso, de innovación, propio de las economías de escala y de aglomeración y por todo ello el lugar de progreso y promoción socioeconómica frente a la atonía rural y de numerosas ciudades intermedias; un modelo esencialmente selectivo y para nada integrador.

Se desencadenó una emigración “forzada” de signo rural-urbano que alcanzó su cenit en la década de los años 60 y 70 del pasado siglo coincidiendo con el impulso de una industria tradicional apoyada en abundante mano de obra que, en los países de temprana y consolidada industrialización, ya acusaba síntomas de una crisis profunda, pero en nuestro caso, muy acoplada a la fuerte presión demográfica en el campo y a un excedente demográfico escasamente o de nula cualificación. Dicha emigración se ha mantenido hasta el momento actual y constituye un fiel exponente de la brecha de competitividad rural-urbana y urbana-metropolitana cada vez más profunda, fruto de la marginación de los territorios rurales y ciudades intermedias. El predominio de una economía agraria con producciones básicas, sin apenas cadena de valor local, vinculada casi en exclusiva a los efectos de las Administraciones Públicas, y sin inversiones en aquellos componentes requeridos por la dinámica de los procesos socioeconómicos, cada vez más globalizados, han sido responsables. Su competitividad territorial no sólo ha quedado estancada, sino que ha retrocedido y su resiliencia es cada vez menor (Molina, 2017).

### Gráfico 13. Cambios de población en España: 1960-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Las pérdidas de población en una parte de la España interior fueron trascendentales en la segunda mitad del pasado siglo y buena parte de su capital humano se dirigió hacia los territorios industrializados y esencialmente metropolitanos, caso de Madrid y Barcelona, a los que se añaden numerosas ciudades intermedias industrializadas del País Vasco y no solo el Gran Bilbao, ya que desde sus inicios, su sistema territorial ha sido mucho más policéntrico y más cohesionado, rompiendo la tónica dominante del resto del Estado. A ellos se añaden otros centros industrializados de Asturias, Comunidad Valenciana, Galicia y Andalucía, esencialmente unidos a inversiones del sector público, y algunos “polos de desarrollo”, caso de Vigo, Zaragoza, Logroño o Granada, entre otros. La costa mediterránea, caracterizada por un gran impulso turístico, constituye también un foco de fuerte atracción demográfica. Un proceso de industrialización desarrollado a partir del Plan de Estabilización de 1959, sustentado sobre industria básica, siderúrgica y metalurgia, junto a otras de transformación en las que maquinaria, automóvil y astilleros fueron protagonistas. Determinaron un modo de producción cuyo objetivo era el crecimiento, pasar el umbral de renta de lo que en ese momento se consideraba “Territorio desarrollado”, unido a la concentración urbana-metropolitana, responsables de desigualdades y desequilibrios no superados (Serrano, 2017). Llegado a este punto debemos considerar algunas razones que han podido justificar su mantenimiento en el periodo democrático, a pesar de su reconocimiento.

Son varios aspectos convergentes e integrados entre los que destaca la necesidad de transformar ese citado proceso de industrialización asociado a la dictadura franquista, sustentado sobre actividades que acusaban ya una fuerte crisis, en antiguos distritos industriales de los países más avanzados, caso del Reino Unido, Francia, Alemania o en la costa Este de los Estados Unidos. La crisis de 1970 a la que se unió la del petróleo de 1973, que coinciden con un incremento progresivo de la globalización económica a escala mundo, fueron responsables. A la muerte del dictador, esos necesarios cambios fueron pospuestos, por la prioridad que en ese momento requería nuestra transición política hacia la democracia. Podríamos decir que, hasta la aprobación de nuestra Constitución, 1978, y hasta nuestro ingreso en la entonces Comunidad Económica

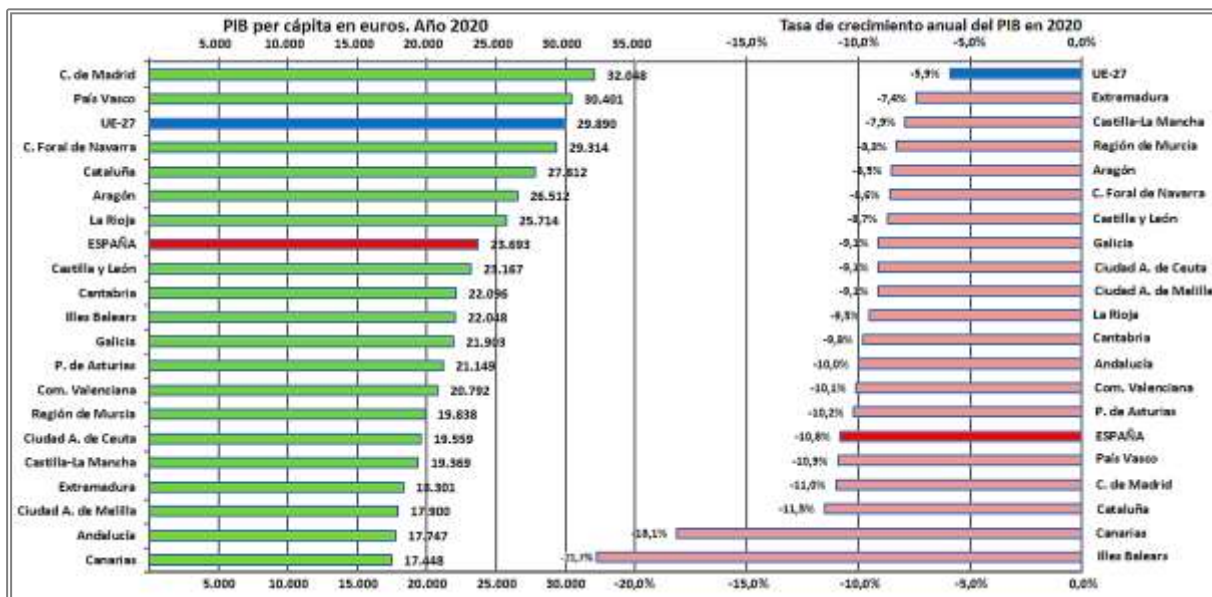
Europea, 1986, no estuvimos en condiciones de abordar transformaciones que otros países habían iniciado 15 años antes y sobre bases más sólidas.

El salto a un nuevo paradigma económico “técnico, científico e informacional”, como lo definió Milton Santos (1994), tuvo importantes consecuencias territoriales, económicas y sociales. Entre otras, el crecimiento del paro debido a la dificultad de reconvertir la población excedente de la industria tradicional o de la minería a las necesidades de la nueva industria y de los servicios, esencialmente del turismo. Mientras, el mundo rural siguió con la misma tónica productiva, aunque la mejora de sus rentas a partir de los efectos de la PAC determinó una mayor calidad de vida del agricultor medio, sin que sus efectos fijaran población rural, la emigración continuó. Los Fondos europeos fueron imprescindibles para el cambio y para pasar de un Estado de escaso desarrollo a otro más desarrollado y convergente con los valores medios de los países miembro de ese momento. El objetivo era aumentar unos indicadores tradicionales de PIB asociado a la renta y al empleo, que se consiguió, pero a base de un crecimiento económico intensivo y cortoplacista sustentado en un modelo territorial de concentración de la inversión, del empleo, de la producción, de los servicios y por ende de la población, configurando sistemas metropolitanos de importante dinamismo, frente al letargo de las ciudades intermedias y territorios rurales.

A ello habría que añadir que, desde 1970, hemos sufrido sucesivos periodos de crisis y salida de la crisis: 1970-1983, crisis; 1983-1993, expansión; 1993-1998, crisis; 1999-2007, expansión; 2008-2015 crisis. Cuando esta última parecía superada, sobrevino la gran crisis de salud con graves connotaciones económicas, sociales y territoriales, fruto de la pandemia, acrecentadas por la guerra en Ucrania. A todas estas situaciones se une un elemento que favoreció el crecimiento urbano y básicamente metropolitano y fue la trascendencia de la especulación urbanística cuando la vivienda se transforma en una mercancía y determina un crecimiento de producciones asociadas a la construcción, en parte derivadas de la Ley del suelo de 1997, esencialmente liberalizadora. Sin olvidar el diseño de las infraestructuras a escala estatal muy centralista y no demasiado bien planificadas, con importantes carencias de intermodalidad. Grandes avances en la accesibilidad de determinados territorios conviven con retrocesos y cierre de infraestructuras en otros (Pazos, 2017). Por sí solas no determinan el desarrollo, pero su ausencia lo limita enormemente, no en vano forman parte del índice de competitividad territorial. Unas causas complejas en nuestro Estado que, con algunas especificidades en ciertas Comunidades Autónomas, se sustentan en un crecimiento económico a corto plazo definido por unos indicadores tradicionales y apoyado en un modelo territorial de concentración urbana, con importantes consecuencias que se traducen en un calificativo general: desigualdad. Los datos adjuntos son suficientemente elocuentes.

En el momento actual, casi el 70 % de la población nacional reside en los municipios de nuestro país con más de 20.000 habitantes (5,1 % del total); esta cantidad se reduce a casi el 53 % de la población total en las localidades que están por encima de los 50.000 habitantes (1,8 % de los municipios) y a algo más del 16 % de los efectivos demográficos nacionales en las entidades locales habitadas por más de 500.000 de personas (0,07 % del total de municipalidades). La Comunidad de Madrid y Cataluña detentaron el 38 del valor del PIB estatal y según datos del INE para 2020, Madrid y el País Vasco superaron la renta media per cápita de la UE-27 y estas dos Comunidades Autónomas, junto con Navarra, Cataluña, Aragón, y La Rioja, excedieron la renta media española. Los efectos de la pandemia han podido distorsionar algunos comportamientos autonómicos, no en vano, las 17 Comunidades Autónomas con los dos territorios de Ceuta y Melilla, en ese año 2020 registraron, en porcentajes, descensos superiores al experimentado por el valor medio de la UE, que fue de -5,9 %, nuestra posición en el conjunto de países de la Unión se va debilitando (Gráfico 14).

Gráfico 14. PIB per cápita y tasa de crecimiento anual del PIB (2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (2021)

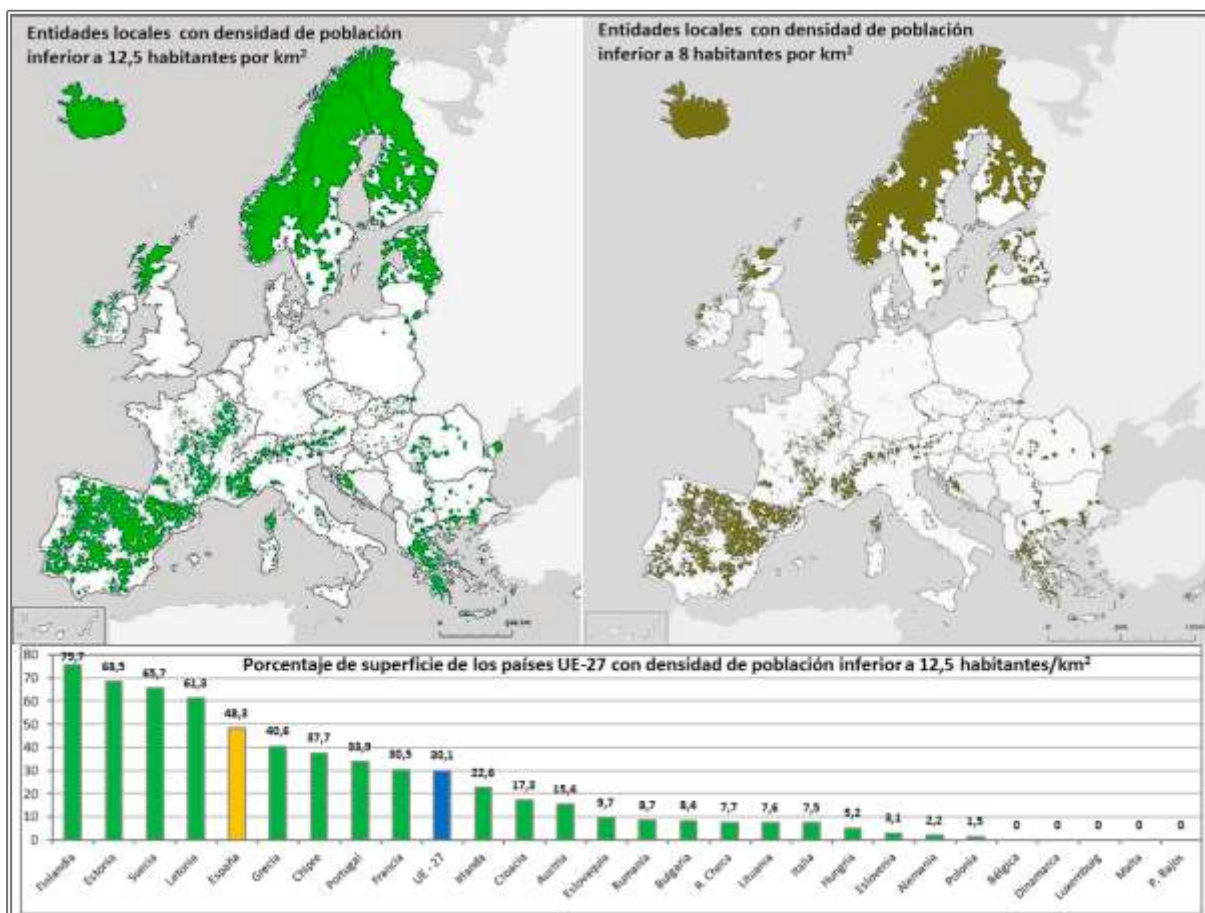
La despoblación de la España interior, que no afecta solo a los territorios rurales, sino también a ciudades intermedias, no lo olvidemos, con frecuencia se considera solo como un problema demográfico, pero tiene consecuencias mucho más amplias y complejas. Por supuesto que es trascendental la pérdida de capital humano, su envejecimiento, la masculinización, el descenso progresivo de la tasa de actividad y el desequilibrio entre población activa y dependiente, pero también se detectan graves consecuencias económicas, ambientales sociales o territoriales. Es el caso de la pérdida de actividades económicas tradicionales o de su saber hacer local; la débil vertebración de actividades productivas, del emprendimiento o de la innovación, o por las dificultades de acceso a la tierra. La pérdida progresiva de competitividad territorial por sus nulas o muy débiles inversiones públicas, que se traducen en problemáticas accesibilidades territoriales de transporte y de comunicaciones, deficientes bases productivas caso de las energéticas, o del agua y en conjunto por sus carencias en infraestructuras. La menor calidad de vida derivada de las limitaciones de acceso a los servicios y equipamientos fundamentales (sanitarios, docentes, asistenciales, bancarios, o sociales en general), incrementándose el riesgo de exclusión social, determina grandes desigualdades en estos territorios. A ello se añaden consecuencias ambientales derivadas de la afección de la diversidad biológica, riesgo de incendios, o pérdida de importantes recursos productivos por ausencia de actividad humana. Aspectos sociales, derivados de su menor promoción y proyección social, de acceso a la vivienda o de configuración de sociedades cerradas; sin olvidar las consecuencias territoriales, derivadas de la atomización municipal, no integrada en comarcas, que resta capacidad de acción y eficiencia a inversiones realizadas. Todo ello nos ha llevado a definir la despoblación como una verdadera crisis de territorio (Molina, 2017).

Causas y consecuencias de un proceso que, si bien adquiere una dimensión trascendental en España, no está ausente en otros países de la UE. Sin embargo, es necesario diferenciar que esos 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> determinados por la Unión, para establecer un territorio de baja densidad



de población, o los 8 de muy baja, dominantes en nuestro interior, obedecen a la pérdida de población, mientras que los detectados en la Europa nórdica, tal y como hemos señalado, se vinculan a bajas densidades tradicionales persistentes, sujetas a los rigores climáticos con importantes consecuencias ambientales y productivas (Gráfico 15).

Gráfico 15. Densidad de población en la UE



Fuente: Adaptado del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020)

Nuestras bajas densidades de población proyectadas a niveles LAU, municipios, se reflejan esencialmente en los territorios rurales y en ciudades intermedias. Si las midiéramos a niveles provinciales tan sólo se significan Cuenca, Teruel y Soria; como hemos subrayado “ut supra”, el nivel territorial de análisis es trascendental. Constituyen el testimonio preciso de que nuestra política anterior ha tenido deficiencias sectoriales y sobre todo apenas significación territorial. La dinámica de mercado no ha sido sólo responsable, sino también la aplicación de políticas públicas multinivel, tanto definidas por la UE, como por el Estado español y una buena parte de las Comunidades Autónomas. Se ha determinado una cierta convergencia, con unos objetivos muy definidos, pero no una verdadera cohesión socioterritorial en diferentes niveles. Se ha configurado un modelo de territorio muy selectivo y por lo general escasamente integrado. No es cuestión de enfrentamientos ni de frenar crecimientos metropolitanos, sino de integrar con ellos a ciudades intermedias y territorios rurales, cuyas potencialidades, si corregimos sus estrangulamientos, pueden ser muy beneficiosas. Nos enfrentamos a un tiempo diferente, a unos objetivos productivos

incomparables respecto de etapas anteriores y a unos compromisos políticos de la Unión también distintos. Incluso se han producido importantes cambios normativos que afectan al funcionamiento del FEDER, que demuestran la necesidad de una nueva política territorial asociada a las transformaciones económicas requeridas.

### 3. Cambios en la política territorial europea y nuevas realidades: retos de futuro

Si las dimensiones económicas, sociales y territoriales con sus efectos positivos y negativos estaban en cierta manera consolidadas en las políticas de la UE, la preocupación estrictamente demográfica ha sido más reciente. Surge a partir del progresivo envejecimiento de la población, detectado en todos los países miembros y en todos los niveles territoriales, incluido el metropolitano; de los desequilibrios entre población activa y dependiente y de los problemas futuros que se podían derivar por la culminación de la denominada “transición demográfica”. La aprobación del Parlamento para la realización de un Informe específico por una Comisión delegada presidida por la Eurodiputada socialista Iratxe García, fue el punto de arranque. Su objetivo se centraba casi en exclusiva en el problema demográfico derivado del comportamiento evolutivo de la natalidad, la fecundidad y de la mortalidad general y por ello en las medidas necesarias para ir modificando su tendencia. Sin embargo, el informe no consideraba diferencias territoriales determinadas por un mayor envejecimiento demográfico, en términos relativos, derivado de una emigración rural-urbana, siendo España uno de los más destacados. Era importante establecer en el citado documento esta diferenciación asociada a la pérdida de capital humano y su envejecimiento ya insostenible. Aspecto que podía ser esencial para poder determinar un criterio demográfico y no sólo de renta, en la elegibilidad de los territorios que podríamos denominar más vulnerables, para acceder a los fondos estructurales. Asimismo, había que revisar las unidades territoriales de referencia, menores a las tradicionales descritas, caso de NUTS 3 (provincia) o LAU (locales), para visibilizar los problemas en toda su magnitud. Este aspecto constituía el punto de partida para proponer una nueva modificación en la aplicación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, ante problemas no siempre visibilizados y significar la trascendencia de un nuevo Desarrollo Rural de acuerdo con la reforma de la PAC<sup>1</sup>.

El citado informe fue aprobado en noviembre de 2017 con el título “Instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico” incluyendo, junto a la necesidad de una política demográfica de impulso de la natalidad y fecundidad, en los países de

---

<sup>1</sup> A estos efectos se constituyó, en torno a un informe elaborado por Mercedes Molina Ibáñez, un equipo de trabajo configurado por ella misma, el actual Alcalde de Soria, Carlos Martínez Mínguez y en su momento Vicepresidente del Consejo Europeo de Municipios y Regiones (CEMR) y en ese momento miembro de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), en la actualidad presidente; Serafín Pazos-Vidal, responsable de política europea de la Convención de Autoridades Locales Escocesas(COSLA) en Bruselas y secretario del Comité de las Regiones y del Congreso de Autoridades Locales y Regionales, en la actualidad “Senior expert rural and territorial development en AEIDL, Asociación Europea para la Información sobre Desarrollo Local); Juana López Pagán, Jefa del Área Internacional y Proyectos Europeos de la Federación Española de Municipios y Provincias y Secretaria de la Delegación Española del Consejo de Poderes Locales y Regionales, del Consejo de Europa, actual Directora General de Políticas contra la Despoblación. En el Congreso del CEMR de Nicosia de 2016 se presentó el documento citado insistiendo que el reto demográfico no sólo debía ser entendido por envejecimiento y por desequilibrio entre población activa / dependiente, sino también en su dimensión territorial, vinculado a la despoblación de numerosos territorios de la Unión a partir de un proceso en buena parte configurado por políticas territoriales Europeas, Estatales y Regionales, en nuestro caso de Comunidades Autónomas. Dicho equipo, sobre esta teoría, elaboró una serie de enmiendas que fueron defendidas por la eurodiputada, Sra. García e incorporadas al documento general en la línea expresada “ut supra”.

la Unión, con todo lo que ello lleva integrado, la despoblación en su dimensión territorial y no sectorial. Es decir, el mayor envejecimiento relativo asociado a riesgos irreversibles esencialmente en territorios rurales y por ello a la pérdida progresiva de recursos productivos. Constituyó el elemento de referencia para fundamentar la necesidad de modificar Reglamentos de la Unión en el Consejo Europeo de Municipios y Regiones (CEMR) por el grupo de trabajo referido, esencialmente en el FEDER. A partir de una estrategia de trabajo compleja y en principio no demasiado comprendida, sustentada sobre la necesidad de determinar territorios subregionales elegibles para la aplicación de fondos por criterios demográficos. Se justificaba la transformación del nivel territorial de análisis y el criterio de renta dominante, para orientar de forma específica inversiones y actuaciones futuras.

El proceso culminó con la aprobación de notorios cambios en los antiguos artículos 7 y 8 del FEDER, considerando aplicar una parte de dicho Fondo a territorios subregionales, NUTS 3, nuestras provincias, o LAU, agrupaciones locales, significadas por su baja densidad de población, 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. Su proceso fue complejo y requirió un consenso sociopolítico importante: el Parlamento aprobó los cambios en febrero de 2018 y el Consejo, en diciembre de 2020, quedando reflejados en la “Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción del reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión”, adoptada por el Consejo el 27 de mayo de 2021 (Consejo Europeo, 2021)<sup>2</sup>.

El Reglamento del FEDER ya adoptó cambios sustanciales en el año 1988, 4254/88 Consejo de 19 de Diciembre, sobre todo en relación con las “Inversiones productivas para el mantenimiento o creación de puestos de trabajo”, “Inversiones orientadas a la mejora de las infraestructuras”, “Desarrollo del potencial endógeno de las Regiones”, “Desarrollo Regional en Regiones fronterizas” e “infraestructuras destinadas al medio ambiente”. Introduce una novedad territorial relacionada con la elaboración de los Planes Operativos para las Regiones de Objetivo 1, aclarando que se pueden realizar tanto en el tradicional nivel Regional NUTS II, o también en casos excepcionales en “Regiones específicas NUTS III”, es decir subregionales, que deja a la iniciativa de Estados o de la Comisión. Pero no se especifican nuevos criterios de elegibilidad asociados a dichos cambios territoriales, por lo que sus repercusiones fueron muy escasas. Podríamos relacionar esta actuación con las recomendaciones realizadas para España en el Programa Marco 83-89 ya referido, para aplicar Fondos en provincias significadas por la despoblación, dentro de las Regiones de Objetivo 1. Queremos entender que los logros actuales tengan una mayor proyección territorial, al modificar de forma expresa el criterio elegible.

No debemos olvidar que los únicos territorios significados por problemas diferentes a la consideración de la renta, en dimensiones territoriales que no fueran estatales o regionales,

---

<sup>2</sup> “El FEDER debe abordar los problemas de las zonas desfavorecidas, especialmente de las zonas rurales y las que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, tales como el declive demográfico, en el acceso a los servicios básicos, en particular los servicios digitales, incrementando el atractivo para la inversión, por ejemplo, mediante las inversiones de negocios y la conectividad a grandes mercados. Para ello, el FEDER debe prestar atención a retos de desarrollo específicos que experimentan algunas regiones insulares, fronterizas o de montaña. Además, el FEDER debe prestar especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, que tengan una densidad de población muy baja, conforme a los criterios señalados en el punto 161 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, en concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el periodo 2007-2017. Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local para dichas zonas con objeto de contrarrestar estas dificultades demográficas”.

Comunidades Autónomas en el caso español, eran exclusivamente los denominados ultraperiféricos o los de escasa población del norte de Europa, entre los cuales no encajaban en absoluto los propios de la España interior. En el primer caso, su alejamiento de los centros dinámicos explicaba en parte su especial estatus y la consecuente limitación de su desarrollo a lo que se añadía su carácter geoestratégico. Ese reconocimiento hizo que se integraran en los diferentes tratados de la Unión, que en España se aplica a Canarias, Ceuta y Melilla (Tratado de Maastricht, (1992); Ámsterdam (1997); y Lisboa (2007). En el segundo caso porque quedan recogidos como territorios singulares, en los tratados de adhesión de Suecia y Finlandia, ya que apenas encajaban en los criterios de aplicación de fondos estructurales tradicionales, determinando un nuevo objetivo.

Esta nueva situación derivada de la modificación de un Reglamento trascendental, como el del FEDER, afectaba, en el caso español, a tres provincias, Soria, Cuenca y Teruel, determinadas por una densidad de población menor de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, dada la debilidad demográfica incluso de sus capitales. También abre nuevas posibilidades a agrupaciones, territoriales locales, determinadas por situaciones semejantes, con vistas a la realización de proyectos que determinen cambios de tendencia. Por el momento dicho cambio no ha sido demasiado valorado, sin embargo, ya empieza a tener consecuencias reales. No en vano en la comunicación de la Comisión relativa a las Directrices sobre Ayudas Estatales de Finalidad Regional, si bien se referencia el nivel territorial tradicional de aplicación, la Región, ya se añade que “las zonas poco pobladas y muy poco pobladas también deben indicarse en el mapa de ayudas regionales” que los Estados miembros eleven a la Comisión. Su aplicación, de justicia territorial puede incentivar la instalación de empresas aplicando unos criterios estrictos, si bien no debe ser lo único a reivindicar, ya que otras carencias de competitividad territorial limitan sustancialmente el emprendimiento (Comisión Europea, 2021)<sup>3</sup>.

Confiamos que la adopción del actual Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, introduzca un cambio sustancial a la hora de aplicar fondos de cohesión o de inversión europeos, considerando finalidades específicas para territorios despoblados de buena parte de la España interior y por supuesto de otros países de la Unión, asociados a las mismas causas y consecuencias y donde lo local esté mayormente representado. Será el primer gran acercamiento de las políticas de la Unión a realidades derivadas de la persistencia de desequilibrios territoriales y falta de equidad social, visibilizados cuando se representan en niveles NUTS 3 y LAU (nuestras provincias o agrupaciones locales).

---

<sup>3</sup> En la presente sección, la Comisión expone criterios para determinar las zonas que cumplen las condiciones del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del Tratado. Las zonas que cumplan estas condiciones y que los Estados miembros quieran designar como zonas «a» y «c» 65 deben estar señaladas en un mapa de ayudas regionales que debe ser notificado a la Comisión y aprobado por esta antes de que pueda concederse ayuda regional a empresas situadas en las zonas designadas. Las zonas poco pobladas y muy poco pobladas también deben indicarse en el mapa de ayudas regionales”. “En zonas con poca población, los Estados miembros deberán en principio designar regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. No obstante, un Estado miembro podrá designar partes de regiones NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> u otras zonas contiguas adyacentes a esas regiones NUTS 3, siempre y cuando las zonas designadas tengan menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. En el caso de las zonas muy poco pobladas, los Estados miembros podrán designar regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> u otras zonas contiguas menores adyacentes a esas regiones NUTS 2, siempre que dichas zonas tengan menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> y que la población de las zonas muy poco pobladas, junto con las zonas poco pobladas, no supere la asignación específica de cobertura «c» a que se refiere el apartado 167. Directrices sobre ayudas regionales” (Directrices sobre ayudas Estatales de Finalidad Regional, pp. 35-42).

Este trascendental cambio en las políticas territoriales de la Unión Europea se une a otras evoluciones significativas, caso de la conciencia ambiental, traducida en compromisos firmes para mitigar efectos del crecimiento económico global en la dinámica del planeta, y esencialmente en el cambio climático. Los presupuestos post 2020 y el Next Generation EU se sustentan sobre la transición ecológica y la Europa Verde. Ahora debemos pasar a la acción y ello implicará introducir nuevos indicadores de medida e importantes cambios normativos a todos los niveles territoriales, para vincular los nuevos objetivos a la aplicación y a los resultados de los Fondos, tal y como hemos señalado anteriormente.

En segundo lugar, deseamos considerar la configuración de importantes cambios en el modelo territorial de concentración. Es cierto que se siguen manteniendo posiciones muy favorables al crecimiento de los grandes sistemas metropolitanos y regiones urbanas con proyecciones hasta 2050, tanto por investigadores diversos, cuanto por Programas o Instituciones Europeas de gran trascendencia. Destacan a este respecto: Glaser (2019); Leunig y Swaffield (2008); la posición de ESPON en el citado Congreso de Nicosia a partir de un documento de trabajo, titulado "Territorial Scenarios for Europa towards 2050", o el VII informe de la Comisión (ESPON, 2015).

Sin embargo, se están consolidando importantes externalidades negativas constatadas en los sistemas metropolitanos y regiones urbanas, que la pandemia ha visibilizado en mayor medida, derivadas de la congestión, de la brecha social interna, de problemas de comportamiento social, de la saturación de servicios, de los riesgos de la concentración de la producción en unos escasos lugares, pero sobre todo de los efectos de la contaminación (McCann, Dijkstra, Garcilazo, 2008). Incluso se empiezan a considerar grandes transformaciones y reestructuraciones internas. La expresión de crisis urbana constituye una nueva conciencia en cierto modo reflejada en la carta de Megárides (Beguinot, 2008), en el Manifiesto de los Cuidados o en la necesidad de construir la nueva urbanización. Una nueva frontera y urbana-rural es imprescindible como fundamento de la construcción de un modelo territorial más policéntrico, sostenible, equilibrado y equitativo. No significa cuestionar el crecimiento metropolitano, ni determinar enfrentamientos, sino integrarlo con la incorporación de ciudades intermedias y territorios rurales. Nuevos retos económicos asociados a una nueva gestión del territorio (Molina, 2021b).

Al cambio de paradigma productivo y a la necesidad de transformar el actual modelo territorial, significamos la consideración de una nueva ruralidad vinculada con las ciudades intermedias. Ya no solo se determinan sus deficiencias en infraestructuras y servicios, contenidos en esa brecha socioterritorial con lo urbano ya citada, sino también se difunden sus fortalezas que en parte obedecen a la transición ecológica. Son territorios problema pero también territorios recurso, por el valor de su naturaleza; por las grandes posibilidades de asociar su producción a una imprescindible sostenibilidad ambiental progresiva, contemplada en la nueva PAC; por las reacciones sociales que están configurando nuevas demandas; por sus recursos patrimoniales, fundamentos de un turismo cultural o por su relación con el cambio energético, tal y como considera el Documento de la Comisión de junio de 2021, referente a la "Visión a Largo Plazo de las Zonas Rurales". Ya se están detectando importantes iniciativas con proyección global, algunas con gran trascendencia, caso de los denominados "campeones ocultos" (Simon, 2010).

El papel de las políticas públicas va a ser trascendental y si de verdad creemos en ello se debe apostar por el impulso de actividades estratégicas con una proyección territorial en la línea señalada. Pero también se corre el riesgo de que sus potencialidades no se utilicen correctamente y de nuevo se determinen ganadores a costa de perdedores; el ejemplo de la potenciación de las energías renovables en territorios rurales asociado a grandes corporaciones empresariales, puede ser altamente ilustrativo.

Por último, hay que destacar como cuarto motor del cambio, la creciente conciencia social sobre las desigualdades socioterritoriales, que se ha proyectado en la creación de numerosas Asociaciones de corte territorial. A las tradicionales de “Teruel Existe” y “Soria Ya”, con más de 20 años de funcionamiento, se han incorporado más de 150 colectivos en representación de unas 30 provincias, configurando la Coordinadora de la España Vacía que en el año 2021 acordó la creación de una “Herramienta de Participación política”, siguiendo el modelo de Teruel, que se ha consolidado por su concurrencia a las elecciones de Castilla y León de febrero de 2022, con el éxito obtenido por “Soria Ya”. Sin restar razones a su existencia, se corren importantes riesgos derivados de la creciente fragmentación política en las diferentes instituciones, la posibilidad de enmascaramientos y diferencias ideológicas y lógicamente la valoración de sus resultados.

En la UE y por ello en el Estado español se han experimentado cambios importantes algunos ya reseñados y la expresión de “no dejar a nadie atrás”, o la palabra “cohesión”, alcanzan un protagonismo creciente. La creación de un Ministerio asociado a una Vicepresidencia que aúna el Reto Demográfico con la Transición Ecológica; los compromisos incluso legislativos de algunas Comunidades Autónomas son significativos de que algo se mueve y que en la nueva cohesión territorial las unidades provinciales o locales empiezan a contar, al igual que ha sucedido en la UE. Es momento de acciones concretas y de ellas depende que la imprescindible transformación económica se asocie a una verdadera transformación socioterritorial. Se han dado importantes pasos, escuchando la voz de instituciones y organizaciones políticas, sociales y académicas a través de Conferencias Sectoriales y la Comisión Nacional de Reto Demográfico; determinando acciones ligadas a las llamadas Manifestaciones de Interés, o las 130 medidas determinadas por el MITER; sin olvidar la trascendencia de las posiciones descentralizadoras del actual Gobierno. Sin embargo, se debería tener en cuenta la necesidad de aprobar un verdadero Plan de Acción asociado a un pacto de Estado a corto, medio y largo plazo, con compromisos presupuestarios acordes con el tiempo de realización. En él, los territorios despoblados y desfavorecidos, en relación estrecha con la aplicación de los fondos disponibles, deberían tener un mayor protagonismo en estrecha relación con el impulso de las ciudades intermedias.

Significando que su realidad es muy diversa y no se debe ignorar, es necesario propiciar actuaciones que permitan coordinar territorios a modo de sistema, donde la comarca y la integración rural urbana sea un hecho; que necesitamos crear mecanismos de actuación, a efectos de integrar fondos y coordinar administraciones y que el momento de oportunidad de cambio no solo debe ser sectorial sino territorial, ese Plan de Acción Genérico debería considerar los siguientes pilares:

1. LA INNOVACIÓN EN EL TERRITORIO, PARA DOTARLO DE COMPETITIVIDAD ACORDE CON LOS NUEVOS RETOS. Las Infraestructuras son trascendentales y no debemos presumir que están superadas sus carencias territoriales, ya que todavía son grandes y deben ser concebidas en su pluralidad, dentro de una jerarquía territorial y orientadas a la nueva economía y a la calidad de vida, por la mejora de los servicios, esencialmente educativos, sanitarios y otros sociales. Infraestructuras sí y con finalidades. La digitalización es imprescindible, pero también aquellas propias de la movilidad, las infraestructuras energéticas, las del agua y la conectividad en su conjunto. No todos los territorios parten de una misma realidad.
2. EL IMPULSO DE UN DESARROLLO RURAL MULTIFUNCIONAL, DIVERSIFICADO Y SOSTENIBLE EN RELACIÓN ESTRECHA CON LO URBANO. El sector primario siempre ha sido clave en las economías avanzadas. El caso español es singular, ha quedado relegado a producciones

básicas sin creación de cadena de valor, curiosamente desarrollada en otros territorios, tradicionalmente más competitivos y resilientes. Se han consumido buena parte de sus recursos, esencialmente agua y suelo, pero sus beneficios no han sido locales. Debe tener un papel singular la transformación agraria asociada a las nuevas formas de producción sostenibles (extensivas o circuitos cortos) y a una industria agroalimentaria de calidad, sostenible, pero sin olvidar que la producción agraria y agroalimentaria tiene que ser también inclusiva, considerando la diversidad social y con diferente poder adquisitivo; cambios en la actual producción intensiva son imprescindibles. En ese desarrollo, el papel de la cultura y del patrimonio en general tanto natural, como histórico artístico o el asociado al “saber hacer local” es trascendental, no sólo por su conservación sino por su funcionalidad socioeconómica reflejada entre otras en el turismo cultural. Si la PAC y el FEADER junto con el Plan Estratégico Nacional son importantes, es mayor la responsabilidad actual del de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de la Agenda Urbana.

Los cambios necesarios requieren importantes modificaciones normativas, sobre todo en leyes vigentes no acordes con la transición ecológica, los nuevos desarrollos y la realidad económica de las producciones rurales. Recordemos a este respecto las manifestaciones vinculadas a las carencias de la Ley de la Cadena Alimentaria. Pero también, para evitar conflictos de uso y monopolios productivos, orientados a la consecución de objetivos superiores, pero sin transformación socioeconómica local, sobre todo en relación con el fuerte impulso de las energías renovables citado.

3. LA INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA RURALIDAD Y PEQUEÑAS CIUDADES ASOCIADAS. GENERAR TERRITORIOS RESILIENTES. Es imprescindible actuar sobre 8 grandes ejes, que van desde la formación, al impulso de las PYMES y de la empresa familiar, al refuerzo de la resiliencia femenina a través de la conciliación de la vida familiar y laboral, al acceso a los servicios, esencialmente de los mayores, a la dignidad del trabajo, sobre todo de temporeros, a la inclusión social, a las oportunidades para la infancia o a la vivienda. Es evidente que hay que transformar las tradicionales e injustas “obligaciones familiares” en una verdadera “economía de los cuidados”, posible si de verdad integramos derechos sociales actuales en estos territorios marginados y desfavorecidos.

Ese Plan de Acción puede y debe contemplar las singularidades propias de identidades territoriales, con visión de presente, pero sobre todo de futuro, y determinar transversalidades unidas a la equidad de género y a la incorporación de jóvenes, con políticas discriminatorias específicas.

### **A modo de conclusión**

Nos enfrentamos en el momento actual a una dialéctica compleja, sustentada en argumentos esgrimidos por posiciones ideológicas confrontadas, respecto del peso que debe tener el Estado en el crecimiento económico y en el bienestar social, sin embargo, deberían conciliarse a la hora de corregir problemas derivados de la dinámica de los mercados y en ocasiones de actuaciones de las propias políticas públicas. La Unión Europea es cada vez más consciente de la existencia de que los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales están siendo motivos esenciales de descontentos y posiciones contrarias a su existencia. En el momento de su nacimiento, se

protegió el sector primario, muy vulnerable y necesario, no exento de problemas, fundamento de su Política Agraria Comunitaria, protagonista casi absoluta durante un largo tiempo. La incorporación progresiva de nuevos Estados con problemas y singularidades muy diversas determinó el crecimiento de la dimensión territorial en sus políticas, hoy dominante, a efectos de disminuir desequilibrios y desigualdades entre Estados miembros y Regiones.

No se pueden cuestionar los resultados positivos logrados en los diferentes países, y en sus regiones, caso de nuestras Comunidades Autónomas; la convergencia Estatal y Regional determinada por los valores medios de renta ha sido trascendental y su proyección social indiscutible, aunque en el momento actual y como consecuencia de los efectos de la crisis de salud y de la guerra en Ucrania, se compruebe que no todos los Estados tenían idénticas fortalezas para afrontarlos. Tampoco se ha logrado un verdadero equilibrio territorial interno, las desigualdades socioterritoriales son patentes y los efectos del crecimiento económico han sido muy diferentes, en cuanto a competitividad o bienestar social, siendo los territorios despoblados y desfavorecidos su paradigma. Los descontentos sociales cada vez son más marcados y sus consecuencias muy poliédricas.

Estamos ante un momento de cambio trascendental en la Unión, derivado de la incuestionable transición ecológica y de la imprescindible innovación para una Europa con protagonismo en un mundo global, pero también ante la de la necesidad de no dejar a “nadie atrás” y de construir “Una Europa Justa” asociada a Fondos y Planes Estatales refrendados por la Unión, caso del de España, nunca conocidos. Dado que no todos los territorios y el caso español es un ejemplo, parten de unas mismas realidades, es el tiempo de asociar los objetivos determinados, a “una nueva gestión del territorio” mayormente vinculada a un policentrismo y no a un dominio metropolitano, donde la inserción de las ciudades intermedias sea un hecho y la integración Rural-Urbana una realidad. Revisar el nivel territorial de análisis para visibilizar problemas y potencialidades, significando el sub-regional, caso de NUTS 3, nuestras provincias, o agrupaciones LAU, municipios, junto con nuevos criterios de elegibilidad territorial complementarios de la Renta, serán definitivos para determinar una nueva política territorial más definida de “abajo hacia arriba” a efectos de lograr una cohesión socioterritorial progresiva y justa. Si se ignora, a tenor de la realidad actual, el cambio será incompleto. Considerando que los territorios rurales han sido y son los más vulnerables, nos lleva a plantear tres importantes interrogantes:

¿Qué mundo rural queremos: aquel que sea suministrador de producciones básicas y servicios ambientales a otros territorios por el uso de sus recursos naturales?;

¿Aquel asociado a residencia de quienes trabajan en otros lugares, sobre todo metropolitanos?;

¿Aquel que se vincula a un verdadero desarrollo rural sostenible y diversificado, con empleos y servicios dignos y asiente población mediante una integración con lo urbano?

La respuesta nos la dará el tiempo.

## Bibliografía

AA. VV. (2020). *Anuario sobre Agricultura Familiar en España*. Unión de pequeños Agricultores: Fundación de Estudios Rurales. Madrid: Fundación de Estudios Rurales. UPA.

ALDECOA, F.; FERNÁNDEZ, C. y ABAD, M. (Dirs.) (2014). *Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.



- ATE. AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2020 (2011). *Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. Working paper.
- BEGUINOT, C. (2008). *Citta Cablata. Carta de Megaride '94. Citta europea interetnica*. Collana Studi Urbanistici, Vol XXIX. Napoli: Giannini Editore Napoli.
- CAMARERO y otros (2020). *El campo y la cuestión rural: la despoblación y otros desafíos*. Madrid: FUNCAS.
- COMISIÓN EUROPEA (2017). *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*. Consulta, 11 noviembre 2021, en línea en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0358&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA (2019). *La Política Agraria Común post-2020. Beneficios ambientales y simplificación*. Consulta, 3 noviembre 2021, en línea en [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/eco\\_background\\_final\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/eco_background_final_es.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (2021). *Directrices sobre Ayudas Estatales de Finalidad Regional*.
- COMISIÓN EUROPEA (2021). *Una visión a largo plazo para las zonas rurales más fuertes, más conectadas resilientes y prósperas antes del 2040*. Bruselas: Informe de la Comisión al Parlamento.
- COMISIÓN EUROPEA (s.f.). *Plan de Recuperación para Europa*. Consulta, 10 diciembre 2021, en línea en [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es)
- DIJKSTRA, L., GARCILAZO, E. MCCANN, Ph. (2013). The economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities. *European Planning Studies*, 21, 2013 - Issue 3. *Urban and Regional Studies Institute*.
- DIJKSTRA, L.; POELMAN, H.; RODRÍGUEZ-POSE, A. (2020). The Geography of EU discontent. *Regional Studies*, 54, (6), pp. 737-753. Consulta, 2 noviembre 2021, en línea en <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>
- ESPARCIA, J. y ESCRIBANO, J. (2012). "La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER". *Anales de Geografía UCM*, vol. 32, núm. 2, pp. 227-252.
- ESPON (2014). *Territorial Scenarios for Europa towards 2050*. Luxembourg: ESPON Monitoring Committee.
- ESPON, EUROPEAN UNION (2015). *Territorial Scenarios for Europe*. Annex to the ESPON Policy Brief "Territorial Scenarios for Europe towards 2050". Working paper.
- EUROPEAN COMMISSION (1999). *ESDP European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2021). *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- EUROPEAN COMMISSION & UN-HABITAT (2016). *The State of European Cities Report – "Cities Leading the Way to a Better Future"*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FARINÓS, J. (2009). "Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción". En J. Farinós, J. Romero y J. Salom (Coord.). *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. Valencia, IIDL/PUV, Colección "Desarrollo Territorial", nº 7, pp. 17-62.
- GLASER, E. (2019). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021). *Contabilidad Regional de España. Revisión Estadística 2019*. Consulta, 19 diciembre 2021, en línea en [https://www.ine.es/prensa/cre\\_2020.pdf](https://www.ine.es/prensa/cre_2020.pdf)
- KRUGMAN, P. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

- LEUNIG, T.; SWAFFIELD, J. (2008). *Success and the city. Learning from international urban policies*. London: Policy Exchanges. Consulta, 4 octubre 2021, en línea en <https://www.policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2016/09/success-and-the-city-mar-08.pdf>
- MAPA (2021). *La nueva Política Agraria Comunitaria. El Plan Estratégico Nacional*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- McCANN, Ph.; DIJKSTRA, L.; GARCILAZO, E. (2008). *Regional and urban Evolution in the OECD and Europe: pre-crisis and post-crisis*. University of Groningen. Consulta, 11 octubre 2021, en línea en [https://www.regionalstudies.org/wp-content/uploads/2018/08/Philip\\_McCann.pdf](https://www.regionalstudies.org/wp-content/uploads/2018/08/Philip_McCann.pdf).
- MINISTERIO DE FOMENTO (2019). *Agenda Urbana Española*. Consulta, 19 diciembre 2021, en línea en <https://www.aue.gob.es>
- MITECO (2021). *130 medidas ante el Reto Demográfico*. Madrid: Ministerio para la Transformación Ecológica y Reto Demográfico.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2020). *Áreas rurales UE 27*. Consulta, 11 octubre 2021, en línea en [https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/sabias\\_areasruralesue\\_tcm30-517766.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/sabias_areasruralesue_tcm30-517766.pdf)
- MOLINA, M. (2017). “Dimensión territorial de la Despoblación: aproximación al papel de las Políticas públicas en un entorno europeo”. En: J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo. (Eds). *España. Geografías para un Estado postmoderno*. (pp. 153-170). Barcelona: Geocrítica. Textos electrónicos/Asociación de Geógrafos Españoles.
- MOLINA, M. (2021a). “Despoblación rural y concentración urbana: un modelo territorial dual, desequilibrado e insostenible”. *Argumentos Socialistas*, 40, abril-mayo, 2021, pp. 13-24.
- MOLINA, M. (2021b). “Hacia una nueva frontera rural-urbana”. *Agricultura y Ganadería Familiar en España. Anuario 2021*. (pp. 34-40). Madrid: Fundación de Estudios Rurales. UPA.
- MOLINA, M.; HERNANDO, F. (2022). “¿Por qué nos deben interesar los territorios despoblados y desfavorecidos de la España interior?” En: Martínez, R.; de la Calle, M.; García, M. et al. (Coord.). *Leyendo el territorio. Homenaje a Miguel Ángel Troitiño*. pp. 440-453.
- MOPU (1998). *Actas del Primer Congreso Nacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
- NAREDO, J. M. (1996). *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. Primer catálogo español de buenas prácticas*. Madrid, Ministerio de Fomento. pp. 21-28.
- PARLAMENTO EUROPEO (2019). *La historia del presupuesto de la Unión Europea*. Consulta, 4 octubre 2021, en línea en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL\\_IDA\(2019\)636475\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_ES.pdf)
- PAZOS, M. (2017). “El modelo de tren de Alta velocidad en España. Ideología territorial y megalomanía”. En: J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo. (Eds). *España. Geografías para un Estado postmoderno*. (pp. 139-151). Geocrítica. Textos electrónicos/Asociación de Geógrafos Españoles.
- PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA, 2021/2030. (2019). Presidencia del Gobierno de España. Consulta, 25 octubre 2021, en línea en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/220219-plan.aspx>
- PLAN DE RECUPERACIÓN TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (2021). Presidencia del Gobierno de España. Madrid: Gobierno de España. Consulta, 17 diciembre 2021, en línea en [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

- PNUD (2020). *Informe sobre desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo Humano y el Antropoceno*. Consulta, 26 julio 2021, en línea en <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2017). "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1). pp. 189-209.
- SANTOS, M. (1993). "Los espacios de la globalización". *Anales de Geografía de la UCM*, 13. (pp. 69-77). Consulta, 8 noviembre 2021, en línea en <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC9393110069A>
- SANTOS, M. (1994). *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-científico Informacional*. São Paulo, Hucitec, 190 pp.
- SERRANO, A. (2017). "Modelo Territorial. España 2030". En: J. Farinós, J. F. Ojeda y J. M. Trillo. (Eds). *España. Geografías para un Estado postmoderno*. (pp. 117-138). Geocrítica. Textos electrónicos/Asociación de Geógrafos Españoles.
- SIMON, H. (2010). *Campeones ocultos del siglo XXI*. Madrid: Wolters Kuwer. Economía.
- UNIÓN EUROPEA. (2018). *Séptimo Informe sobre la cohesión económica, social y territorial*. Consulta, 11 octubre 2021, en línea en [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion).
- VON DER LEYEN, U. (2021). *Discurso sobre el estado de la Unión*. Consulta, 11 octubre 2021, en línea en [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses_es)
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987). *Our Common Future. Informe Brundtland*. NU.