

# Población y territorio

ESPAÑA TRAS LA CRISIS DE 2008

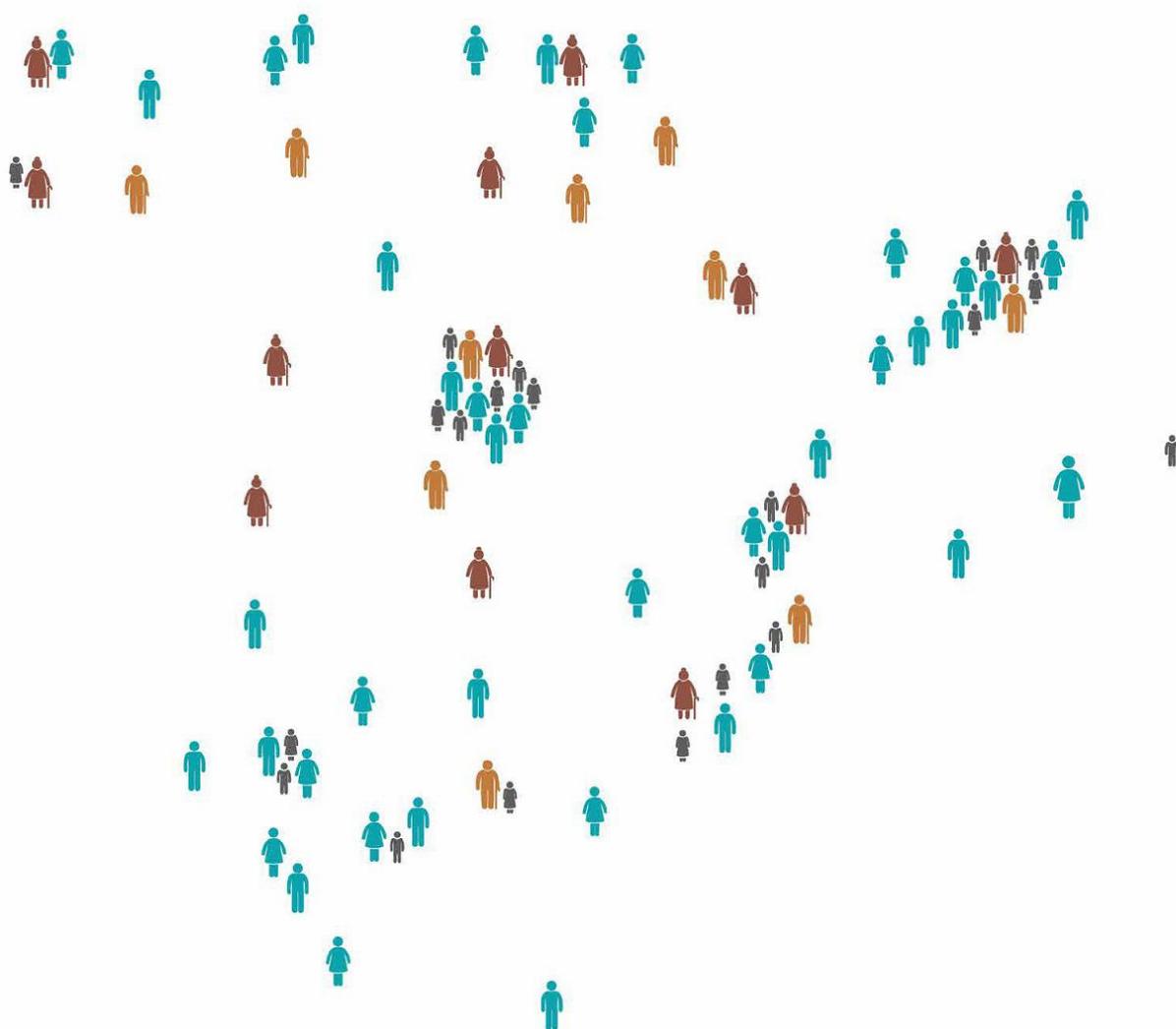
Juan-David Sempere-Souvannavong

Carlos Cortés Samper

Ernesto Cutillas Orgilés

José Ramón Valero Escandell

(EDITORES)



Juan-David Sempere-Souvannavong  
Carlos Cortés Samper  
Ernesto Cutillas Orgilés  
José Ramón Valero Escandell  
(editores)

**Población y territorio**  
**España tras la crisis de 2008**

*Granada, 2020*

Colección

*Salam*

3

DIRECTORA

María José Cano Pérez (IPAZ – Universidad de Granada)

COMITÉ CIENTÍFICO

María Jesús Viguera (Universidad Complutense de Madrid)

Raanan Rein (Universidad de Tel Aviv)

Hamurabi Noufour (Universidad de Buenos Aires – UNTRF de Buenos Aires)

Beatriz Molina Rueda (IPAZ – Universidad de Granada)

Inés Gómez González (IPAZ – Universidad de Granada)

CON EL PATROCINIO:



UA

UNIVERSITAT D'ALACANT  
UNIVERSIDAD DE ALICANTE  
Facultat de Filosofia i Lletres  
Facultad de Filosofía y Letras

CON LA COLABORACIÓN:



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante  
Departament de Geografia Humana  
Departamento de Geografía Humana



Diseño de la colección y cubierta:  
Virginia Vílchez Lomas

© Los autores

© Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

[www.comares.com](http://www.comares.com) • E-mail: [libreriacomares@comares.com](mailto:libreriacomares@comares.com)

[facebook.com/Comares](https://facebook.com/Comares) • [twitter.com/comareseditor](https://twitter.com/comareseditor) • [instagram.com/editorialcomares](https://instagram.com/editorialcomares)

ISBN: 978-84-9045-911-9 • Depósito legal: Gr. 365/2020

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

# Sumario

## PRESENTACIÓN

Respuestas geodemográficas a los cambios del modelo socioeconómico. Visión de conjunto JUAN-DAVID SEMPERE-SOUVANNAVONG, CAROLINA MONTORO GURICH, JUAN MANUEL PARREÑO-CASTELLANO Y CAROLINA DEL VALLE RAMOS . . . . .	1
---	---

## TERRITORIO Y POBLACIÓN

Territorio y población: permanencias y cambios recientes en las dinámicas poblacionales PABLO PUMARES FERNÁNDEZ . . . . .	13
¿Hacia unas ciudades segregadas según la edad? Geografía dinámica del envejecimiento y rejuvenecimiento en las grandes metrópolis españolas FERNANDO GIL-ALONSO, JENNIFFER THIERS-QUINTANA, JORDI BAYONA-I-CARRASCO E ISABEL PUJADAS-RÚBIES . . . . .	29
Análisis de la diversidad de la inseguridad residencial: España y los países mediterráneos en el contexto de los regímenes residenciales europeos JULIÁN LÓPEZ-COLÁS, ALDA BOTELHO DE AZEVEDO Y JUAN A. MÓDENES . . . . .	47
Contrastes en la dinámica demográfica andaluza a comienzos del siglo XXI JOSÉ ANTONIO NIETO CALMAESTRA Y ALBERTO CAPOTE LAMA . . . . .	65
Primeras actuaciones contra el proceso de despoblamiento en Castilla-La Mancha: la Inversión Territorial Integrada (ITI) ÁNGEL RAÚL RUIZ PULPÓN . . . . .	87
El impacto de la actividad turística en la composición poblacional de un entorno urbano, el caso de Barcelona (2010-2016) JOAN SALES-FAVÀ . . . . .	103

## MORTALIDAD Y ENVEJECIMIENTO

Envejecimiento demográfico y cambios sociales en España JULIO PÉREZ DÍAZ Y ANTONIO ABELLÁN GARCÍA. . . . .	123
---	-----

Envejecimiento y vivienda: nuevas situaciones, nuevas demandas RAMÓN DÍAZ HERNÁNDEZ Y JORDI BOLDÚ HERNÁNDEZ. . . . .	157
El envejecimiento de los barrios urbanos en España: una propuesta de medición JUAN JOSÉ PONS IZQUIERDO Y CAROLINA MONTORO GURICH. . . . .	175
Contextos residenciales, envejecimiento activo y calidad de vida. Un análisis a microescala en España FERMINA ROJO-PÉREZ, GLORIA FERNÁNDEZ-MAYORALAS, VICENTE RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, RAÚL LARDIÉS-BOSQUE, MARÍA-EUGENIA PRIETO-FLORES, LORENA P. GALLARDO-PERALTA, M. <sup>a</sup> ÁNGELES MOLINA-MARTÍNEZ, CARMEN RODRÍGUEZ-BLÁZQUEZ, MARIA JOÃO FORJAZ Y ROCÍO SCHETTINI. . . . .	191
Envejecimiento demográfico y hogares unipersonales en la ciudad de Sevilla: la conformación de barrios vulnerables CAROLINA DEL VALLE RAMOS Y PILAR ALMOGUERA SALLENT. . . . .	209

### MOVILIDADES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Cambios y continuidades en las migraciones internas en España JOAQUÍN RECAÑO VALVERDE. . . . .	229
Regionalización del stock de migrantes internacionales en 2015: distancia y conectividad SEVERINO ESCOLANO UTRILLA, PEDRO REQUES VELASCO Y JOSÉ ANTONIO SALVADOR OLIVÁN. . . . .	267
Migraciones interregionales y nivel educativo en España. Un análisis a partir de los datos censales de 1981, 1991, 2001 y 2011 MIGUEL GONZÁLEZ-LEONARDO. . . . .	281
Asylum seekers into southern European countries (Greece, Italy, Spain) over the last decade: a first comparative approach BYRON KOTZAMANIS, MARIA CARELLA, MARIE-NOELLE DUQUENNE Y VASSILIS PAPPAS. . . . .	299
Gentrificación y cambios sociodemográficos en los barrios de Barcelona y Madrid: una mirada a través de los flujos migratorios y residenciales ANTONIO LÓPEZ-GAY Y ANDREA ANDÚJAR LLOSA. . . . .	313

### JÓVENES DE LARGA DURACIÓN

Vulnerabilidad de los jóvenes españoles en tiempos de incertidumbre JOSEFINA DOMÍNGUEZ-MUJICA. . . . .	335
Proceso migratorio, concentración residencial y rendimiento escolar entre los jóvenes en Cataluña JORDI BAYONA-I-CARRASCO Y ANDREU DOMINGO VALLS. . . . .	363
Capital humano e inserción en el mercado laboral de los jóvenes españoles retornados BEATRIZ GONZÁLEZ-MARTÍN Y PABLO PUMARES FERNÁNDEZ. . . . .	379
La movilidad de los jóvenes españoles ante la crisis. Características y diferencias entre los espacios geográficos insular y peninsular: Canarias y Comunidad Valenciana RAQUEL GUERRA TALAVERA. . . . .	393

## CONTENIDOS DEL CD

Territorialización de la movilidad por estudios en Catalunya: explotación de los microdatos de los registros administrativos de la Generalitat de Catalunya JOAN ALBERICH GONZÁLEZ . . . . .	411
Concentración territorial, migraciones internas y movilidad residencial de la población inmigrante en España JORDI BAYONA-I-CARRASCO . . . . .	429
El empresariado transnacional español en Argelia. Determinantes y estrategias de movilidad ante la crisis MARÍA JESÚS CABEZÓN-FERNÁNDEZ . . . . .	446
Populations migrantes et santé : inégalités d'accès à l'offre de soins en Italie MARIA CARELLA, GIL BELLIS ET ALDO ROSANO . . . . .	460
Una propuesta metodológica para impulsar la participación de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones al fenómeno de la regresión demográfica: el caso de las localidades de interior de la provincia de Alicante LIBERTO CARRATALÁ PUERTAS Y DANNY PICIUCCHI . . . . .	476
Exclusión social y juventud rural en la investigación española (2000-2017) JAIME ESCRIBANO PIZARRO, XAVIER AMAT MONTESINOS Y NÉSTOR VERCHER SAVALL . . . . .	489
Evolución de la población y modelo de poblamiento en la aglomeración urbana de Murcia RUBÉN GIMÉNEZ GARCÍA, RAMÓN GARCÍA MARÍN Y JOSÉ MARÍA SERRANO MARTÍNEZ . . . . .	504
Aragón frente a la despoblación: Iniciativas escalares y su efecto en el territorio RAÚL LARDIÉS BOSQUE, ÁNGEL PUEYO CAMPOS, M.ª LUZ HERNÁNDEZ NAVARRO Y LUISA MARÍA FRUTOS MEJÍAS . . . . .	522
Perfil demográfico de Galicia: Condicionantes de la evolución de la población de los municipios gallegos ALEJANDRO LÓPEZ GONZÁLEZ Y XOSÉ CONSTENLA VEGA . . . . .	542
Las migraciones en la era de la sobreinformación. Fuentes para su estudio en España DOLORES LÓPEZ HERNÁNDEZ . . . . .	558
Ser joven y vivir solo en los centros urbanos de Madrid y Barcelona CRISTINA LÓPEZ VILLANUEVA E ISABEL PUJADAS RÚBIAS . . . . .	577
La movilidad residencial en el municipio de Madrid (2006-2016) MARIO MAMPASO TORREMOCHA . . . . .	596
La movilidad transnacional como estrategia de apoyo: vidas vinculadas de los europeos del este en España SILVIA MARCU . . . . .	614
Los diagnósticos territoriales participativos como herramienta para planificar políticas activas de empleo y formación en la Comunidad Valenciana: el caso del Vinalopó ANTONIO MARTÍNEZ PUCHE Y DANIEL SANCHIZ CASTAÑO . . . . .	627

Una mirada a la despoblación de la Plana Utiel – Requena. Un retorno a viejos desafíos y dinámicas poblacionales JAIME MARTÍNEZ RUIZ . . . . .	644
El fraude del consumo de agua en la ciudad de Alicante. Análisis a partir de la caracterización socio-económica y demográfica (2005-2017) ÁLVARO FRANCISCO MOROTE SEGUDIO Y MARÍA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ . . . . .	655
Los efectos de la crisis económica en los desajustes educativo-laborales de la población inmigrante en Europa del Sur ALBERTO DEL REY, MIKOLAJ STANEK Y JESÚS GARCÍA GÓMEZ . . . . .	671
Características urbanas y demográficas de un barrio periférico de la zona norte de Alicante. El caso de Virgen del Remedio ALEJANDRO SAINZ-PARDO TRUJILLO . . . . .	688
Análisis demográfico de las desigualdades socioeconómicas de salud en Cataluña en el contexto de la última crisis económica JEROEN SPIJKER Y PILAR ZUERAS . . . . .	706
Nuevas dinámicas de la diáspora rumana desde el inicio de la crisis observadas a través de Facebook ADRIANA SUIU . . . . .	726
¿Cómo ha modificado la coyuntura económica las migraciones internas y exteriores de los inmigrantes extranjeros? Un análisis según origen continental en las grandes áreas metropolitanas españolas JENNIFFER THIERS-QUINTANA, FERNANDO GIL-ALONSO E ISABEL PUJADAS-RÚBIAS . . . . .	740
La redistribución de la población en la provincia de Valladolid: entre el despoblamiento y la leve revitalización demográfica (2001-2015) MARÍA JESÚS VIDAL DOMÍNGUEZ Y JULIO FERNÁNDEZ PORTELA. . . . .	762
La investigación española en geodemografía Algunas cuestiones a propósito de la solicitud de proyectos y contratos al plan estatal de I+D RUBÉN C. LOIS GONZÁLEZ. . . . .	779
Metodologías cualitativas: la entrevista en profundidad para la investigación en geografía de la población JOSÉ RAMÓN VALERO ESCANDELL . . . . .	792

# Aragón frente a la despoblación: Iniciativas escalares y su efecto en el territorio

RAÚL LARDIÉS BOSQUE  
*Universidad Zaragoza*  
rlardies@unizar.es

ÁNGEL PUEYO CAMPOS  
*Universidad Zaragoza*  
apueyo@unizar.es

M.<sup>a</sup> LUZ HERNÁNDEZ NAVARRO  
*Universidad Zaragoza*  
mlhernan@unizar.es

LUISA MARÍA FRUTOS MEJÍAS  
*Universidad Zaragoza*  
lmfrutos@unizar.es

**Resumen:** La despoblación afecta a muchas zonas rurales españolas desde hace algunas décadas y recientemente la concienciación sobre esta cuestión ha aumentado. Numerosas administraciones han puesto en marcha diversas iniciativas a favor de la atracción de nuevos pobladores en distintos territorios rurales. Aragón es una de las comunidades autónomas donde esta temática preocupa especialmente y donde se han planteado muchas de esas iniciativas. El objetivo de este capítulo es caracterizar el tema de la despoblación y presentar las experiencias más importantes para atraer población en el territorio aragonés, a distintas escalas territoriales y fundamentalmente desde principios de los años 90. Considerando las distintas iniciativas, posteriormente se plantean diversas consideraciones, que podrían tenerse en cuenta en futuras políticas sobre esta materia.

**Palabras clave:** despoblación, iniciativas, atracción, pobladores, Aragón.

La concentración espacial de la población y los distintos procesos y consecuencias a que esa concentración da lugar, suele atraer mucho más la atención de los científicos sociales y de la población en general, frente a la falta de población en los territorios. En España, tras décadas de fuerte éxodo rural y de un intenso proceso de urbanización, la despoblación de las zonas rurales se ha convertido en un tema de creciente importancia e interés social (Frutos, 1998). No hay acuerdo unánime en que estemos ante un problema socio-territorial en todos los territorios; sin embargo, es indudable que esta cuestión no se puede desligar de otras con las

cuales está muy interrelacionada, como la baja fecundidad y la natalidad en esas zonas, el envejecimiento de la población, la escasa oferta de empleos, de infraestructuras y de servicios, y la desigual distribución de esa población entre zonas costeras y de interior (Ayuda *et al.*, 2000).

De un tiempo a esta parte, numerosas administraciones y entidades —públicas y privadas— parecen estar concienciadas sobre esta temática, y han ido poniendo en marcha diversas iniciativas a favor de la atracción de nuevos pobladores en distintas zonas rurales del país. En particular, Aragón es una de las comunidades autónomas donde este tema preocupa especialmente y donde se han desarrollado muchas iniciativas de este tipo.

El objetivo de este capítulo no es profundizar ni en las causas de la despoblación, ni en otros problemas demográficos, ni tampoco volver a diagnosticar la ya conocida situación de desigualdades y desequilibrios sociodemográficos y territoriales en los espacios rurales en España y/o Aragón, ya que todo ello ha sido sobradamente analizado por diversos investigadores. No obstante, primeramente, se caracterizará brevemente el fenómeno de la despoblación a distintas escalas en España y Aragón, y se delimitará conceptualmente. Después, se presentan las principales iniciativas y experiencias desarrolladas para fijar y atraer población a zonas rurales por distintos agentes públicos y privados principalmente en Aragón, básicamente desde los inicios de los años 90 del pasado siglo, y a distintas escalas territoriales —desde aquellas con origen en la UE hasta las promovidas por instituciones locales—. Tras esa revisión de iniciativas, finalmente se abordarán algunas consideraciones, que deberían tenerse en cuenta en futuras políticas sobre esta materia.

## 1. LA DESPOBLACIÓN Y SU MAGNITUD

La mayoría de los agentes económicos y sociales, incluidos los políticos, parecen tener la ‘varita mágica’ para revertir la maltrecha situación demográfica del mundo rural. Sin embargo, la situación parece no hacer más que empeorar y todas las medidas puestas en marcha y los miles de euros invertidos, parecen no estar teniendo un efecto claro ni beneficioso. Además, la mayoría de conversaciones, declaraciones y publicaciones sobre el tema de la despoblación desbordan demagogia, sobre todo las relacionadas con las posibles soluciones para revertir la complicada situación demográfica actual del mundo rural.

Lo primero y razonable sería definir: ¿qué es la despoblación? Es una pregunta difícil de responder, porque a pesar de la desenvoltura con que se maneja el concepto, debe ser interpretada y contextualizada temporal y espacialmente para aquilatar su sentido último, puesto que habitualmente se suele hacer referencia a situaciones muy distintas. Referido a la despoblación rural, se entiende como un proceso amplio de migración (salidas, deserción, éxodo) y de desvitalización

demográfica (mortalidad muy alta por sobre-envejecimiento y fecundidad muy reducida o inexistente) que aboca a un territorio concreto hacia su despoblado definitivo (Aldrey, 2015). También implica cualquier disminución de población respecto a un periodo previo en un espacio determinado, por lo que igual puede afectar a grandes ciudades como a pequeños pueblos, países o barrios, en distinto grado, magnitud o volumen, tanto en términos relativos como absolutos (Sáez, 2016). Además, el «problema» o la intensidad de este fenómeno tampoco es igual en todos los territorios, de forma que el impacto diferente del envejecimiento, la desnatalidad y la escasez de mujeres en los tramos centrales de la pirámide son las claves de la interpretación de las tres tipologías consideradas por Recaño (2017), en las que aparece una gradación de los principales indicadores demográficos.

El problema de la despoblación se suele relacionar con la proximidad o lejanía de un territorio respecto a un indicador demográfico, espacial o económico, interpretado por un experto y considerado como idóneo. La densidad es el indicador más utilizado para el análisis de la distribución espacial de la población, pero el sesgo metodológico más importante procede de la arbitrariedad de las delimitaciones espaciales utilizadas para contar habitantes y referirlos a su superficie. En general, las unidades más empleadas son las de carácter administrativo, cuyos tamaños demográficos y superficie pueden ser muy desiguales, lo cual introduce distorsiones en la imagen de las densidades (Escolano, 2002). En todo caso, y como también afirma Escolano, lo correcto sería promover densidades suficientes (con valores que cambian en el tiempo), de manera que permitan sostener una red suficiente de servicios, gestionar con solvencia los recursos y mantener cierta vitalidad social y demográfica.

En esta línea, también se suele eludir la consideración del bienestar de las personas afectadas, valorado por ellas mismas en términos de su capacidad para definir su proyecto vital, para que se convierta en el criterio principal para evaluar la idoneidad de las estrategias que la afrontan. Sería el cómo, más que el qué y el cuánto (Sáez, 2016). La despoblación es, por lo tanto, un hecho con muchos significados, porque integra diversas dimensiones, y es también el resultado de la interacción de diferentes fenómenos demográficos (Recaño, 2017).

En España, el 84,4% de la población del país vive en el 48% del territorio; sólo Madrid y su área metropolitana concentran el 13,7% de la población del país, que es casi la misma población que vive en el conjunto de la España vacía (Molino, 2016). Sólo en las 23 provincias costeras se concentra el 61,4% (INE, 2016) y esta situación no tiene comparación en el resto de países europeos: además de ser países más poblados, la población en ellos se reparte de forma más homogénea (Molino, 2016).

En paralelo, y según el INE (2017), 4.955 de los 8.125 municipios en España (61%) tienen menos de 1.000 habitantes. Además, 1.286 municipios (15,8%) tie-

nen menos de 100 habitantes y desde el año 2000 esa cifra ha aumentado en 358 municipios.

Según la Ley del Medio Rural de 2007, las zonas rurales en España abarcan aproximadamente el 85-90% de la superficie del país, 6.694 de los 8.122 municipios (82,4%), pero sólo residían en ellas 8,1 millones de personas (17,7% de la población española) (Gobierno de España, 2012). En cuanto a la distribución de la población según el tamaño de los municipios, la mayor parte reside en los de mayor población, y muy poca en los de menor número de habitantes (Tabla 1). Por lo tanto, es común referirse a la España vacía como un extenso territorio en torno a Madrid que ocupa más de la mitad de la superficie del país (53% de 504.645 km<sup>2</sup>), en donde reside sólo el 15,8% de la población española (7,3 de los casi 47 millones).

*Tabla 1. Distribución de la población en España y Aragón según el tamaño demográfico de los municipios, 2016.*

Tamaño de municipios (hab.)	Población (España)	% población (España)	Núm. municipios (España)	Población (Aragón)	% población (Aragón)	Núm. municipios (Aragón)
1.000 y menos	1.466.013	3,0	4.955	152.524	11,6	627
1.001 a 10.000	8.197.073	17,6	2.421	250.498	19,1	91
10.001 a 50.000	12.583.109	27,1	606	192.151	14,6	11
50.001 a 500.000	16.825.642	36,2	137	52.282	4,0	1
500.001 y más	7.485.171	16,1	6	661.108	50,2	1
Total	46.557.008	100,0	8.125	1.317.076	100,0	731

Fuente: Padrón Municipal de habitantes. INE, 2016. Elaboración propia.

Si el medio rural en España ofrece datos bastante desesperantes de cara a la sostenibilidad demográfica futura, lo que ocurre en zonas rurales de la comunidad autónoma de Aragón es un buen ejemplo de esa dinámica regresiva, como corroboran numerosos estudios realizados desde los años sesenta del pasado siglo y diversos indicadores actuales (Gobierno de España, 2012). Aragón representa el 9,4% de la superficie de España, pero esta Comunidad Autónoma concentrando únicamente 1,3 millones de habitantes, y el 2,1% de la población del país (INE, 2017).

En sólo 4 de los 731 municipios de la región reside el 58,8% de su población (INE, 2016) y la densidad es de 28,2 hab./Km<sup>2</sup>, una de las más bajas de la UE. Aragón es la cuarta región española con menor densidad, y la primera si no se considera la ciudad más poblada, Zaragoza, que concentra algo más del 50% de la población regional (Tabla 1).

En Aragón, de forma más extrema que en el conjunto de España, el desequilibrio territorial es uno de los rasgos sobresalientes y se manifiesta en la concentración de la población y las actividades productivas en el área metro-

politana de Zaragoza, la capital regional (Tabla 1). Por el contrario, el territorio clasificado como rural en la región es el 95,2% (Gobierno de España, 2012) y en su mayor parte se caracteriza por la pérdida de población y la tendencia a la despoblación, además de por sus bajas densidades. Según el Ministerio de Agricultura, Aragón tiene las zonas más vacías de España y el medio rural más despoblado (9,6 hab./Km<sup>2</sup>), y en muchas zonas la densidad de población es inferior a los 5 hab./Km<sup>2</sup>.

La tendencia a la despoblación ha sido algo continuado en el último siglo y en gran parte del territorio rural de Aragón (Bielza de Ory, 1977); sobre todo, son los núcleos de población de menor tamaño los que han experimentado pérdidas mayores, especialmente en las zonas de montaña, más inaccesibles y de economía agraria (Escolano y De la Riva, 2003). Desde el punto de vista de la explicación de la despoblación, la naturaleza del problema ha cambiado y se ha complicado, como se ha señalado en diversas investigaciones (Escolano, 1999) y en especial en los dos informes realizados por el Justicia de Aragón en 2000 y 2016. Actualmente ya no es la emigración (éxodo rural) la causa principal del declive demográfico, sino el crecimiento natural negativo. Este es hoy en día el grave problema, causado por el envejecimiento de la población y por la dificultad del reemplazo, generado fundamentalmente por la falta de mujeres (Frutos *et al.*, 2009). El envejecimiento tiene consecuencias muy graves para la supervivencia y el futuro de muchos municipios, no sólo para mantener el volumen de población existente, sino también para su crecimiento, por lo que lo más probable es que muchos pequeños núcleos de población desaparezcan en un futuro próximo.

A continuación, se recogen las iniciativas puestas en marcha por parte de organismos públicos, a distintas escalas territoriales, fundamentalmente en Aragón y desde principios de los años 90 del pasado siglo.

## 2. ANTECEDENTES Y TARDANZA EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Se podría afirmar que únicamente desde esos años 90, los poderes políticos han empezado a tomar conciencia de la despoblación, poniendo en marcha medidas para su 'supuesta' solución. Este retraso puede ser explicado, en parte, por los cuarenta años de dictadura que hubo en España, ya que aquella modalidad de gobierno, centralista, prácticamente no se preocupó por la cohesión territorial ni social, sino más bien por el crecimiento económico acelerado (Pinilla y Sáez, 2002). En este sentido, los Planes de Desarrollo (1959-1975), con la creación de polos de desarrollo generaron grandes desequilibrios territoriales a partir de la atracción de mano de obra desde las zonas rurales del país (Higueras Arnal, 1980).

Progresivamente se hizo evidente el modelo demográfico de baja natalidad, envejecimiento y concentración de la población, y la administración pública

nunca ha reaccionado a un problema que, desde entonces, no ha hecho más que empeorar. ¿Por qué se ha reaccionado tarde? La respuesta se podría encontrar en que invertir en políticas demográficas y territoriales es caro y los resultados maduran a largo plazo, por lo que raramente son prioridad para ningún gobierno (Piniella y Sáez, 2002). Otra razón puede ser que la escasa población que reside en estas zonas tiene poca capacidad para ejercer presión, por lo que las acciones deben ir muy consensuadas debido a los elevados costes que generan.

Tampoco la escasa continuidad de los gobiernos ayuda a afrontar el problema. Las legislaturas, normalmente de cuatro u ocho años, son un periodo muy corto para modificar aspectos estructurales de largo recorrido temporal. Si a ello se une que algunos gobiernos no han obtenido la mayoría absoluta, explica la parálisis política a la hora de abordar el problema, como ha ocurrido en Aragón.

Sobre el retraso en abordar esta cuestión, otro aspecto político tiene que ver con la multiplicidad de niveles en la administración pública; en este sentido, además del nivel municipal, provincial, regional y nacional, se sumó desde 1986 el supranacional y recientemente el comarcal (el proceso de comarcalización arrancó en Aragón en 1993 y se consolidó desde 2002); el resultado es, en ocasiones, un gran abanico de iniciativas, difíciles de coordinar, e incluso poco compatibles entre sí.

### 3. INICIATIVAS A ESCALA COMUNITARIA Y NACIONAL

La mayor parte de las iniciativas para luchar contra la despoblación han tenido un carácter público, se han desarrollado a diferentes escalas territoriales, y casi siempre han consistido en inversiones económicas para la mejora de la situación de las zonas despobladas. Por ello, hay un abanico bastante amplio de inversiones promovidas desde la UE, los estados nacionales, las regiones, provincias, comarcas y municipios (Lardiés, 2018). Además de esas medidas, también actualmente hay otras muchas iniciativas y acciones que, indirectamente, contribuyen al desarrollo rural y a la mejora de distintos aspectos de estas zonas, como las relacionadas con los transportes y comunicaciones, los sistemas productivos, la formación de capital humano, etc., y por lo tanto, también intentan luchar contra la despoblación. Sin embargo, aquí haremos referencia únicamente a aquellas que tienen el objetivo directo de atraer y fijar nueva población.

En Aragón, el interés por el medio rural y por mejorar su situación llegó de la mano de la entonces CEE, y de sus primeras inversiones e instrumentos destinados al desarrollo rural. La tabla 2 recoge las iniciativas desarrolladas contra la despoblación en Aragón, ordenadas cronológicamente.

Tabla 2. Listado de iniciativas contra la despoblación.

Escala	Año comienzo	Iniciativa
UE y Nacional	1991	LEADER.
	2007	Ley Desarrollo Sostenible de zonas Rurales.
	2010	PADIMA (Policies Against Depopulation in Mountain Areas).
	2015	FEMP. Apoyo para el asentamiento.
	2016	Programa 'Pueblos vivos' (3 Grupos Desarrollo Rural).
	2017	Comisionado, Foro de Comunidades Autónomas por el Cambio Demográfico y Estrategia Nacional para el Cambio Demográfico.
Administración Regional y otras experiencias interregionales	1992	1ª Ley OT de Aragón.
	1993	Ley de Comarcalización de Aragón.
	1996	Ley de Delimitación Comarcal de Aragón.
	1998	Directrices Generales de OT de Aragón (DGOT).
	1999-2000	Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional (PIPD).
	2000	Informe 1º del Justicia de Aragón (sobre Despoblación).
	2004	Fundación 'Abraza la Tierra'
	2009	2ª Ley OT de Aragón.
	2012	Asociación contra la Despoblación Rural
	2014	Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA).
	2016	Asociación 'Serranía Celtibérica'
	2017	Informe 2º del Justicia de Aragón (sobre Despoblación).
2017	Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación.	
2018	Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional, y Comisionado para la lucha contra la despoblación en Aragón.	
Administración Local	2001	Dip. Prov. Huesca (DPH): Plan Impulso Demográfico.
	2002	Dip. Prov. Teruel (DPT) y UE: Inversión Territorial Integrada (ITI).
	2006	Dip. Prov. Teruel (DPT) y Programa Habitate.
	2010	Dip. Prov. Teruel (DPT) y UE: Programa PADIMA (Policies Against Depopulation in Mountain Areas).
	2017	Dip. Prov. Zaragoza (DPZ): Consejo Provincial sobre Desarrollo Rural y contra la Despoblación.

Entre las iniciativas iniciales destaca el programa LEADER, que ha contribuido de diversas formas a la mejora de las zonas rurales. Así mismo, algunos grupos de desarrollo rural están impulsando actualmente acciones contra la despoblación. El programa 'Pueblos vivos' es un proyecto piloto en el que participan desde 2016 tres territorios aragoneses, uno de cada provincia (Somontano, Cinco Villas y Maestrazgo-Gúdar-Javalambre), con la finalidad de atraer personas que quieran vivir en municipios rurales. Para ello, se ofrece vivienda barata en alquiler, infor-

mación, orientación y acompañamiento por parte del personal técnico de esos Grupos de Desarrollo Rural, a la vez que se ayuda a los interesados para conocer el territorio, buscar empleo, definir su propio negocio y ponerlo en marcha.

Otra experiencia financiada con fondos comunitarios es el programa PADIMA (*Policies Against Depopulation In Mountain Areas*), que consiste en una iniciativa de cooperación entre varias instituciones para trabajar en áreas de montaña de distintos países comunitarios. Una de las zonas seleccionadas está en la provincia de Teruel. El principal objetivo de PADIMA es contribuir a la mejora de políticas regionales en la lucha contra la despoblación, y aplicar esas experiencias a otras zonas de Europa (Pasca y Rouby, 2012). Para ello, se intentan identificar soluciones y los socios se han centrado en recursos humanos y de capital social para promover el dinamismo demográfico en esas zonas montañosas.

Respecto a las iniciativas desarrolladas por el gobierno nacional contra la despoblación, se puede afirmar que han sido muy genéricas, destinadas a la mejora global de las zonas rurales, y muy escasas las centradas específicamente en el problema de la despoblación y/o la atracción de pobladores. Hubo un intento, con la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña (1982), por ser una ley que tuvo una visión integral y promovió el desarrollo social y económico de zonas de montaña desfavorecidas, pero fomentó especialmente lo agrario, y en menor medida el sector industrial y los servicios —turismo, vinculado a Pymes—; sin embargo, esta ley no pudo calificarse de exitosa, aunque tampoco su objetivo era luchar contra la despoblación. Más recientemente, la Ley para el Desarrollo Sostenible de las zonas Rurales (2007), intentó mejorar varios aspectos mediante la financiación de estrategias y proyectos socioeconómicos en zonas rurales, y no sólo aquellos de tipo únicamente demográfico.

Las otras iniciativas nacionales específicas contra la despoblación han sido escasas y poco operativas, y las cuestiones demográficas sólo recientemente han empezado a despertar el interés de los políticos nacionales. Hasta 2015 se han buscado alianzas con otras regiones de la UE afectadas por el mismo problema demográfico; en paralelo, también muchas comunidades autónomas están pidiendo al gobierno nacional una nueva ponderación en la revisión del sistema de financiación autonómica de las variables que influyen en un mayor coste en la prestación de los servicios (densidad, dispersión, envejecimiento). El gobierno de España nombró la Comisionada ante el reto demográfico (01/2017), cuyo papel era pactar con las Autonomías las políticas a seguir en materia demográfica. En ese contexto, también algunas comunidades autónomas como Aragón, Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, La Rioja y Extremadura han constituido el «Foro de Comunidades Autónomas por el Cambio Demográfico». Así, en 2017 se empezó a consensuar un acuerdo de la Conferencia de Presidentes para elaborar una estrategia nacional frente al reto demográfico, para aprobarla posteriormente como la 'Estrategia Nacional para el Cambio Demográfico' (REDR, 2017).

Con esta Estrategia, el Gobierno de España (equipo de Rajoy) pretendía impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos (no sólo a la despoblación), de forma global y transversal. El proceso fue lento y hubo años de cierta inactividad, pero la llegada del gobierno socialista supuso el nombramiento de una nueva Comisionada (06/2018), que mantuvo el reto de aprobar la «Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico», previsiblemente en primavera de 2019, pero sin llegarse a aprobar a fecha de 2020.

A nivel nacional, también destacan en materia de despoblación de las zonas rurales los esfuerzos realizados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que agrupa más del 90% de las entidades existentes en España. Durante las últimas décadas, las iniciativas desarrolladas por la FEMP se han centrado en apoyar la oferta de terrenos para el asentamiento de nuevas familias, de propuestas e inversiones para crear nuevos puestos de trabajo, además de la promoción de recursos naturales y otros, para su uso turístico (FEMP, 2017). Desde su Comisión de Despoblación se demanda la necesidad de atender a los pequeños municipios y territorios mediante políticas específicas transversales, que palién el despoblamiento o el envejecimiento que están padeciendo y que dificulta sus oportunidades presentes a corto y medio plazo. En concreto, se apela a la coordinación de un plan nacional contra la despoblación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la FEMP, en el que tomen el protagonismo las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, que son los que conocen de primera mano la crisis demográfica y son los que mejor pueden luchar contra la despoblación rural (FEMP, 2017).

#### **4. INICIATIVAS DEL GOBIERNO REGIONAL Y OTRAS EXPERIENCIAS INTERREGIONALES**

En el ámbito político, fue a finales de los años 90 cuando se comenzó a trabajar en Aragón sobre el problema de la despoblación. En 1992 se aprobó la primera Ley de Ordenación del Territorio (Tabla 2), y en 1998 las ‘Directrices Generales de Ordenación del Territorio’ de rango regional. Este fue el primer instrumento de intervención territorial en la región, y aunque prestó especial atención a los desequilibrios de población fijando un sistema urbano jerárquico, no se dotó de los necesarios fondos económicos para su desarrollo.

Desde entonces, los poderes políticos parece que han prestado más atención a las cuestiones demográficas. Un primer informe en 1999 suscitó el debate sobre la política demográfica en Aragón, a la vez que se instó al gobierno regional a elaborar el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional (PIPD), publicado en 2001, y que constaba de 104 medidas y 83 resoluciones (Gobierno de Aragón, 2001). Genéricamente, las medidas del PIPD pretendían eliminar los obstáculos a la natalidad, mantener la población en el medio rural e incluso fomentar la

emigración de la ciudad al campo, lo cual era mucho suponer, como tristemente se ha comprobado con el tiempo. El documento se articulaba en cuatro grandes bloques dedicados a familia, inmigrantes, medidas que relacionan lo demográfico con lo territorial, y el último con políticas que deberían coordinarse con otras administraciones. En su conjunto, un aspecto positivo del Plan es que tuvo un enfoque abierto y sistémico, acorde con las diversas causas y efectos en las conductas demográficas (Pinilla y Sáez, 2002).

Dado su carácter tan integral, su planteamiento sobrepasó la temática puramente demográfica y abordó otros asuntos relacionados con la población en sentido amplio. Tanto por su forma como por su contenido, se calificó como excesivamente ambicioso en sus fines, y también por ser difícil que lo abordara una única administración regional.

La preocupación por los problemas demográficos aragoneses también fue recogida en un Informe del Justicia de Aragón (2000), que sumándose a los estudios académicos instaba a la Administración a tomar medidas más eficaces. Años después, también el Justicia de Aragón (2017) encargó otro informe al CEDDAR, que abarcaba el periodo 2000-2016, y que presentó en Las Cortes en 2017.

La comarcalización en Aragón ha sido otra medida política a partir de la aprobación de Ley de Comarcalización en 1993, de la Ley de Delimitación Comarcal en 1996 (Tabla 2), y la constitución posterior de las 33 comarcas desde 2001. Su análisis y la consideración de los efectos demográficos requerirían más tiempo y espacio que el aquí disponible. Sin embargo, teóricamente, el traslado de competencias en determinados servicios a las comarcas y con ellas los funcionarios, se pretendía que sirviese para incrementar el número de habitantes comarcales y evitar que otros se fueran. El balance demográfico de la comarcalización no ha sido negativo, ya que la mayor parte de las cabeceras de comarca han reforzado su población, gracias a esa concentración de servicios y las actividades económicas (Lardiés *et al.*, 2012).

A las medidas anteriores puestas en marcha por el gobierno de Aragón, recientemente hay que añadir la ‘Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación’, aprobada a finales de 2017 (Decreto 165/2017, de 31 de octubre), que desarrolla lo esbozado por la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) aprobada en 2014. Se trata de una herramienta a escala regional, multi-sectorial y multidisciplinar, cuyos objetivos generales son conseguir un desarrollo armónico y sostenible y un equilibrio demográfico en la estructura global y local y en la distribución territorial de la región; ello, teniendo en cuenta que los condicionantes socioeconómicos y tecnológicos actuales propician una mayor flexibilidad de la utilización del sistema de asentamientos, lo que afecta, así mismo, a las estructuras de población, planteando una nueva concepción de la idea de equilibrio demográfico. En lo referente a los aspectos demográficos se especifican los siguientes: fomento de la natalidad y políticas de género; acogida de inmigrantes;

frenar el éxodo de jóvenes y elaborar un plan de regreso; atención a mayores; atención a colectivos vulnerables, todo ello dotando de funcionalidad a los núcleos, según la categoría que establece la mencionada EOTA.

Para alcanzar tales objetivos, estas Directrices se entienden como un instrumento-marco regional que pautе las actuaciones sobre población y poblamiento. Tras un análisis DAFO se establecen las necesidades sobre las que definir las estrategias, medidas y acciones a llevar a cabo. El plan se articula en 15 Ejes de Desarrollo, con 380 acciones concretas para luchar contra la despoblación, centradas en la gobernanza, jóvenes, empleo, inmigración, educación, sanidad, servicios sociales y medidas fiscales, entre otras. Entre las estrategias específicas se pretende mejorar la conexión de internet en los pueblos, crear un 'Fondo de Cohesión Territorial' que establezca criterios para determinar en qué lugares actuar con discriminación positiva, así como modificar el sistema de financiación autonómica para poder afrontar este problema.

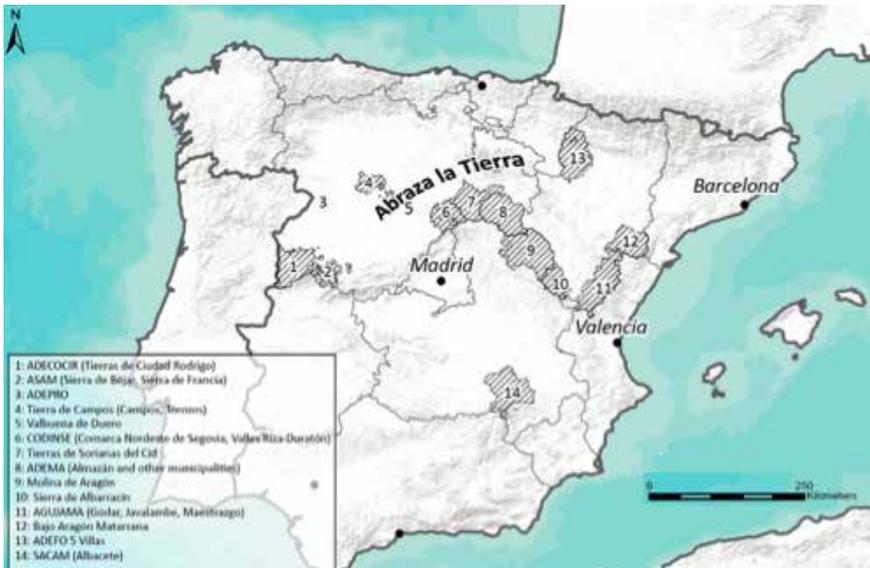
Además de los esfuerzos realizados por el gobierno de Aragón, a escala regional e intrarregional hay diversas asociaciones cuyo objetivo es ayudar a las personas que desean establecerse en zonas rurales. De esas asociaciones, las principales son *la Asociación contra la Despoblación Rural, Abraza la Tierra y Serranía Celtibérica* (Tabla 2).

*La Asociación contra la Despoblación Rural* tiene ámbito geográfico nacional y la constituyen un grupo de personas, principalmente de Aragón y también de otras provincias españolas (Soria, Guadalajara y Cuenca), que desde 2012 ayudan a personas a crear pequeños negocios en zonas rurales. Su objetivo es mantener a los jóvenes en los pueblos y asentar nuevas familias, y para ello ofrecen ayuda, no material ni económica, sino información, orientación y acompañamiento, poniendo en contacto a los nuevos pobladores con los pueblos que desean atraer habitantes. Los resultados son limitados, ya que hasta finales de 2018 sólo se habían asentado unas 15 familias y unas 40 personas en Teruel, Zaragoza, Soria y Guadalajara.

Otro proyecto similar es la asociación *Abraza la Tierra*, que nació en 2004, aunque desde 2010 es una Fundación. Esta iniciativa surgió en el seno del Grupo de Desarrollo Rural de Sepúlveda (Segovia), tiene su sede actual en Campo de San Pedro (Segovia), y su objetivo es contribuir al proceso de revitalización rural mediante el apoyo a nuevos pobladores que llegan con proyectos laborales y emprendedores en territorios rurales. *Abraza la Tierra* da la bienvenida a los nuevos pobladores con criterios unificados, a través de un protocolo sistemático que es lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias particulares de cada territorio, acompaña a nuevos vecinos durante el proceso de selección de un pueblo para vivir, y hace un seguimiento de su llegada e integración en la vida del pueblo. Así, 14 grupos de desarrollo local existentes en tres Comunidades Autónomas españolas (Figura 1) diseñaron una metodología de trabajo para facili-

tar la fijación e integración de nuevos vecinos emprendedores en estas áreas. Entre 2004 y 2018, esta Fundación ha recibido más de 13.000 solicitudes por correo electrónico de instalación en las zonas rurales en las que la Fundación actúa, y más de 8.000 por teléfono. También se han realizado más de 3.000 entrevistas a familias con proyectos viables de instalación, siendo 670 las familias que se habían instalado hasta finales de 2018 (más de 1.300 personas). Si bien en los primeros años de la iniciativa se llevaba control estadístico de las personas llegadas y sus características (origen, empleos anteriores, etc.), la falta de medios económicos hizo dejar de contabilizar datos desde hace años (Abraza la Tierra, 2018).

Figura 1. Territorio de Abraza la Tierra.



Fuente: Abraza la Tierra ([www.abrazalatierra.com](http://www.abrazalatierra.com)).

La tercera de estas iniciativas es *Serranía Celtibérica*, que es el resultado de una serie de acciones e investigaciones de profesores de la Universidad de Zaragoza en su sede de Teruel. Esta asociación trabaja, desde 2016, en uno de los territorios más despoblados de Europa: 65.825 Km<sup>2</sup> (el 13,1% de España, y el doble de extensión que Bélgica o Cataluña) en 10 provincias españolas de 5 comunidades autónomas (Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Valencia y La Rioja) (Figura 2). A este territorio se le ha denominado la 'Laponia del Sur', por ser una de las zonas más despobladas, envejecidas, con mayor dispersión demográfica y carentes de infraestructuras de la UE.

Figura 2. Territorio de Serranía Celtibérica.



Fuente: Serranía Celtibérica ([www.celtiberica.es](http://www.celtiberica.es)).

Desde las administraciones públicas se lucha para reconocer administrativamente el territorio despoblado de *Serranía Celtibérica* y poder recibir ayudas de Europa, puesto que reúne tres de los seis requerimientos para percibir ayudas europeas (zona escasamente poblada, rural remota y territorio de montaña); sin embargo, no recibe las ayudas que le corresponderían, porque a pesar de encontrarse en el mismo país de la UE y por pertenecer a regiones administrativas diferentes, no se ha sabido valorar el problema en sus dimensiones reales (Diario de Teruel, 2017). Se ha instado al Gobierno español para reconocer, en el marco de la Europa de las Regiones, la identidad interregional de este amplio territorio, teniendo en cuenta las tres circunstancias citadas previamente. Eso permitiría que España siguiera recibiendo fondos de cohesión después de 2020, y colaborar e impulsar junto con las comunidades autónomas implicadas la declaración de la Serranía Celtibérica como Inversión Territorial Integrada (ITI) dentro del eje 2014-2020.

Finalmente, y ligado a Serranía Celtibérica, se ha creado el 'Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional', desde donde se ha elaborado el «Mapa de la despoblación de Aragón» (06/2018), y también el Comisionado para la lucha contra la despoblación en Aragón (Tabla 2). En ambos casos, las iniciativas, hasta el momento, han sido escasas.

## 5. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Finalmente, la administración pública a escala local (provincias y municipios) también ha desarrollado otras experiencias e iniciativas contra la despoblación en alguna de las tres provincias de Aragón, aunque son muy similares a las puestas en marcha en otros municipios de España.

Los tres gobiernos provinciales están concienciados con este problema, y los tres destinan fondos económicos procedentes de financiación europea para luchar contra ella. La Diputación Provincial de Zaragoza creó en 2017 el ‘Consejo Provincial sobre Desarrollo Rural y contra la Despoblación’, que está integrado por sindicatos, sindicatos agrarios, agentes económicos y grupos políticos, además de la Universidad de Zaragoza y el Gobierno de Aragón. Dotado con 500.000 €, su objetivo es identificar las inversiones necesarias para asentar empresas y emprendedores en polígonos industriales de municipios de la provincia que están a la mitad de su capacidad, con el fin de crear un tejido industrial que asiente población.

También en la provincia de Huesca se han abordado medidas para atraer habitantes a las zonas rurales. La Diputación Provincial puso en marcha en 2001 el ‘Plan Impulso Demográfico’ (DPH, 2017), consistente en una convocatoria de subvenciones económicas a municipios menores de 500 habitantes para la construcción y mejora de infraestructuras y rehabilitación de viviendas para ser ocupadas por familias que deseen instalarse en ellas. Desde 2001 y hasta finales de 2018, las actuaciones han sido unas 150 y la inversión de unos 5 millones de euros; el problema ha sido la disminución de las dotaciones anuales durante los años de la crisis (sólo 300.000 € entre 2013 y 2016, claramente insuficientes para atender todas las necesidades). Por lo tanto, aunque las dotaciones de algunos pueblos han mejorado, no es suficiente para solucionar un problema tan complejo.

Teruel es la provincia que presenta el problema más grave de despoblación. Su Diputación Provincial lleva desarrollados varios proyectos para la lucha contra este problema desde 2002, con la voluntad de dinamizar su territorio. Por un lado, cuenta con una ITI (Inversión Territorial Integrada), que es una nueva figura que contempla la UE para acceder a partidas de diversos programas europeos. Esta ITI se financia con 26 millones de euros de fondos comunitarios, que con otros tantos del Gobierno de Aragón se destinan a luchar contra la despoblación y el envejecimiento en esta provincia. Además, el gobierno provincial se ha implicado mucho con el proyecto PADIMA, comentado anteriormente.

Sin embargo, fue la iniciativa *Habitate* (ya finalizada) la que permitió la instalación de unas 30 ó 40 familias en zonas rurales de la provincia (DPT, 2017). Esta ‘Asociación de Entidades por la Población de Teruel’ fue impulsada en 2006 por la Diputación Provincial de Teruel para frenar la despoblación de la provincia y favorecer su desarrollo mediante la atracción e integración de nuevos pobladores, por lo que fue una experiencia similar a *Abraza la Tierra*. El funcionamiento de

*Habitate* se basó en la coordinación entre todas las instituciones y administraciones, aunque su efecto ha sido limitado, ya que el débil tejido económico en estas zonas hace muy difícil que estos nuevos pobladores sigan pudiendo vivir de pequeños negocios.

Finalmente, también por parte de la Administración local, municipios de las tres provincias han desarrollado iniciativas e inversiones para intentar fijar nueva población. Son iniciativas realizadas con escasos medios materiales, pero muy similares entre sí. Generalmente, los municipios suelen ofrecer alojamiento gratuito y la gestión de algún pequeño negocio de algún pueblo, como requisito para que alguna familia (normalmente con hijos pequeños) se instale en el pueblo a cambio de un alquiler barato o gratuito. Experiencias de este tipo han sido muy numerosas y han atraído a algunas familias, aunque no hay datos concretos sobre ello.

## **6. BALANCE SOBRE LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES**

El objetivo de este trabajo ha sido presentar las principales medidas e iniciativas puestas en marcha contra la despoblación y para atraer nuevos residentes a zonas rurales, fundamentalmente en Aragón y a distintas escalas territoriales. Tras esa presentación, se recogen consideraciones sobre el tipo de medidas y el efecto genérico que han tenido, sobre todo de cara a la implementación de futuras políticas.

De lo analizado se deduce que en Aragón las políticas autonómicas frente a la despoblación durante las legislaturas anteriores a la actual fueron pocas, articuladas fundamentalmente en torno a las Directrices de Ordenación Territorial (1998) y al Plan Integral de Política Demográfica (2001), aunque muy proliferas y extensas en su redacción concreta. Esta minuciosidad de los textos contrasta con que posteriormente apenas fueran implementadas, y con que su vigencia quedara en una especie de limbo institucional.

La experiencia en Aragón es que las iniciativas públicas implantadas para corregir el problema de la despoblación en las últimas dos décadas, casi siempre se han basado en normativas y actuaciones que no han supuesto nuevos escenarios financieros, sino que han contado únicamente con las capacidades económicas existentes (siendo ya insuficientes), por lo que no dejan de ser únicamente una recopilación de buenos deseos para el futuro.

Un aspecto clave y decisivo para evitar el declive demográfico y para cualquier política demográfica es la creación de empleos, en la lógica capitalista en la que nos encontramos. No basta, por lo tanto, con ayudar a la población a que se instale en una zona rural, tal y como plantean muchas medidas aquí presentadas, porque sólo con eso les esperará una vida bastante artificial si no se acompaña con un

puesto de trabajo a su medida y que le genere ingresos suficientes. Únicamente la llegada de determinados flujos de población hacia zonas rurales como los migrantes de retiro y los integrantes de la *lifestyle migration* muestran, en principio, cierta independencia de la generación de ingresos económicos en el territorio, pero son modalidades migratorias que representan una parte muy pequeña en el total de los flujos en las zonas rurales (Lardiés Bosque *et al.*, 2012).

Así, parece importante la existencia de tejido económico y su traducción en oferta de empleos, por lo que tampoco la mejora de los servicios e infraestructuras (sobre todo de transportes y comunicaciones) justificará la retención de población en estas zonas. Muchos de los intentos de autores y políticos de luchar contra la despoblación se han centrado en el papel (importante) que juegan las infraestructuras de transportes y comunicaciones, además de en la existencia de servicios y equipamientos en las zonas rurales, si bien estos factores, por sí solos, no son garantía suficiente.

Algunas medidas han tenido incluso el efecto contrario al deseado, como ocurre con las destinadas a la mejora de la formación de la población. Se tiende a pensar que sólo mejorando la educación la población no emigrará, pero si un territorio no es capaz de generar actividad económica, la población emigrará en busca de empleos acordes con su formación; esto es lo que ha ocurrido y sigue ocurriendo entre la población joven que reside en zonas rurales de Aragón, lo cual ha agravado más el problema del envejecimiento y reducido la natalidad. Por lo tanto, aunque los equipamientos y la formación de los habitantes se mejoren, si los actores no encuentran un empleo acorde con sus capacidades en el medio rural y no son capaces de generar ellos mismos actividad económica y ofertar servicios, la población termina emigrando.

Además de considerar los factores económicos para solucionar el problema de la despoblación, los de tipo sociológico, cultural, y relacionados con la mentalidad imperante son decisivos. Conviene tener presente la voluntad de los habitantes de cualquier territorio para decidir, libremente, dónde vivir (Sáez *et al.*, 2001). Mientras los gobiernos plantean escenarios demográficos que sean sostenibles en términos ecológicos, económicos y sociales, siempre son los ciudadanos, individualmente, quienes los deben ratificar. O dicho de otra forma, si durante las décadas del éxodo rural lo que estaba 'de moda' era emigrar de las zonas rurales para vivir en la ciudad, todavía no se ha puesto 'de moda' vivir en los pueblos, aunque es cierto que algo está cambiando.

Es positivo que el Gobierno de Aragón haya decidido abordar los problemas demográficos de la región con la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación (2017), en el marco de la ordenación del territorio, al considerar que constituye uno de los problemas graves, con consecuencias económicas, sociales y territoriales, definiendo objetivos, estrategias, medidas y prioridades. Sin embargo, el plan adolece de algunas deficiencias. Una es de tipo metodoló-

gico, ya que el documento es muy ambicioso y algunas medidas están agrupadas según los Ejes que establece la EOTA (Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón), lo que implica un excesivo número de medidas (184) y acciones (380), reiteraciones e incluso contradicciones, que no facilitan la interconexión de las acciones a emprender. Muchas medidas tampoco se justifican porque no contribuyen ni a atraer ni a fijar población en las zonas rurales, y, además, al estar enunciadas por temas, pueden inducir a confusión y no da pistas de por dónde empezar a aplicarlas. No existe un cronograma de actuaciones, ni se cuantifica el coste económico de esas medidas, por lo que convendría priorizarlas según su importancia, con su planificación temporal, así como jerarquizar y seleccionar territorios o asentamientos según su tamaño y funcionalidad.

Hubiera sido más eficaz centrarse en las cuestiones propiamente demográficas y su conexión con el territorio y atender a acciones más concretas y menos numerosas, como la creación y mantenimiento de empleo con incentivos para las empresas e incluso para los empleados públicos. Así mismo, si bien en la Directriz se tienen en cuenta la mejora de los transportes y las comunicaciones, especialmente de las TIC, debería haber sido prioritaria esta cuestión. En cuando al fomento de la natalidad, se incluyen un número excesivo de estrategias y medidas, por lo que es imprescindible reducirlas y priorizar las actuaciones en cada una de ellas, analizando el impacto y capacidad de arrastre sobre la demografía y el territorio.

La falta de coordinación es otra característica de la Directriz, ya que se echa en falta la establecida con otras Administraciones regionales (CC.AA.), pero sobre todo entre las distintas iniciativas existentes en Aragón en materia de despoblación a escala suprarregional, regional y local, que son las que han sido presentadas en este capítulo. Finalmente, siendo necesaria la participación ciudadana, no se tendría que haber limitado a la presentación de alegaciones en los talleres temáticos que se realizaron antes de su aprobación y en el periodo de consulta pública, sino que se debería haber contemplado una participación efectiva de los distintos agentes y expertos durante el periodo de redacción. En suma, se trata de un plan bienvenido y necesario, aunque muy ambicioso, que se tendrá que financiar jerarquizando las actuaciones.

La solución a la despoblación y a cualquier otra política que pretenda corregir los desequilibrios territoriales no debe fijarse como meta únicamente lograr determinadas densidades. Más bien, se deben promover densidades suficientes, que podrán ir cambiando con el tiempo dependiendo de cada territorio y sus características, de los valores de la sociedad, etc., pero que permitan alcanzar una cierta vitalidad sociodemográfica, sostener un nivel mínimo de servicios y gestionar correctamente los recursos.

En general, la lucha contra la despoblación se ha planteado desde perspectivas parciales y sectoriales, como la demográfica. Sus objetivos se deben basar en el

reequilibrio territorial y en la regeneración de los territorios, y de allí la importancia del territorio y de la distribución de los efectivos (Bielza de Ory, 2003). Sin embargo, esos objetivos resultan bastante utópicos debido a que el pasado y la tendencia demográfica no auguran poder alcanzar una estructura territorial y demográfica mínimamente equilibrada en términos de sostenibilidad socioeconómica, territorial y ambiental a medio plazo.

El problema está en que alcanzar los objetivos de equilibrio demográfico y territorial es muy difícil en un contexto de economía libre, en la que los agentes económicos compiten por obtener las mejores ventajas territoriales, por lo que tienden a localizarse en los lugares centrales y con más ventajas. Parece, pues, que la descentralización económica y la creación de tejido económico y servicios apropiados en el mundo rural es la gran asignatura pendiente.

Ante estas reflexiones, cabe preguntarse ¿cómo se puede parar esta hemorragia e invertir esta tendencia? Parece claro que los problemas de despoblación no se corrigen sólo con determinadas políticas demográficas, atrayendo inmigrantes, financiando a los que todavía quedan en las zonas rurales u otras medidas marcadas por la inercia, sino que el verdadero planteamiento tiene que incorporar una apuesta decidida por la ordenación del territorio y las nuevas relaciones campo-ciudad, respaldada con recursos apropiados, con planes que incluyan el desarrollo endógeno, todo ello encaminado a la revitalización del medio rural.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAZA LA TIERRA (2018). Documentación del Curso Extraordinario de la Universidad de Zaragoza «Nuevos vecinos en nuevos pueblos». Ateca (Zaragoza). 11-13 de julio de 2018. Dir. L.A. Sáez. Web: [www.abrazalatierra.com](http://www.abrazalatierra.com).
- ALDREY VÁZQUEZ, J. A. (2015). Despoblación / despovoamento / depopulation. En L. López Trigal (Dir.), *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional*. León: Universidad de León, 182-184.
- AYUDA, M.<sup>a</sup> I., Pinilla, V., y Sáez, L. A. (2000). El problema de la despoblación en Aragón: causas, características y perspectivas. *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, Vol. XVIII, n.º 1, 137-175.
- BIELZA DE ORY, V. (1977). *La población aragonesa y su problemática actual*. Zaragoza: Librería General.
- (2003). Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas. En S. Escolano y J. R. de la Riva (Eds.), *Despoblación y ordenación del territorio*. Zaragoza: Institución «Fernando el Católico». Diputación Provincial de Zaragoza.
- DIARIO DE TERUEL (2017, 18 de febrero). Serranía Celtibérica busca apoyos en la Federación de Municipios. *Diario de Teruel*, p. 15.
- DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA (DPH). (2017). *Plan de Impulso Demográfico*. Huesca: Diputación Provincial de Huesca. <http://www.dphuesca.es/impulso-demografico>.
- DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE TERUEL (DPT). (2017). *Habitare*. Teruel: Diputación Pro-

- vincial de Teruel (DPT). <http://www.inieue.net/inieue/empremter-2/habitate>.
- ESCOLANO UTRILLA, S. (1999). *La población aragonesa en el umbral del siglo XXI*. Zaragoza: CAI 100.
- (2002). El desequilibrio del modelo territorial de la población aragonesa. Algunas implicaciones a propósito del «Plan integral de política demográfica». En V. Pinilla y L. A. Sáez (Coords.), *Despoblación y políticas públicas en Aragón*. Zaragoza: Gobierno de Aragón, 99-111.
- ESCOLANO, S., y DE LA RIVA, J. (Eds.) (2003). *Despoblación y ordenación del territorio*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- FEMP (2017). *Población y despoblación en España. Informe*. Madrid: Comisión de Despoblación, Federación Española de Municipios y Provincias.
- FRUTOS MEJÍAS, L.ª M. (1998). Los espacios en declive demográfico: problemas y posibilidades de recuperación. *Economía Aragonesa*, n.º 2, 38-56.
- FRUTOS MEJÍAS, L. M., CASTELLÓ PUIG, A., y HERNÁNDEZ NAVARRO, M. L. (2009). El déficit de población femenina y su importancia en los problemas demográficos estructurales de los espacios rurales: El caso de Aragón. En L. López Trigal, A. Abellán García y D. Gordenau (Coords.), *Envejecimiento, despoblación y territorio*. León: Universidad de León, 163-174.
- GOBIERNO DE ARAGÓN (2001). *Plan Integral de Política Demográfica (PIPD)*. Zaragoza: Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Diputación General de Aragón.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2012). *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014). Situación y diagnóstico del medio rural en España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- HIGUERAS ARNAL, A. (1980). Los desequilibrios regionales en España. En *La región y la geografía española*, Madrid: AGE, 227-242.
- INE (2016-2017). *Padrón Municipal de Habitantes*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- JUSTICIA DE ARAGÓN (2000). *El informe sobre la despoblación en Aragón. Informes especiales*. Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- (2017). *Informe especial sobre la despoblación en Aragón, 2000-2016: tendencias, datos y reflexiones para el diseño de políticas*. Boletín oficial de las Cortes de Aragón. n.º 192, Año XXXV, Legislatura IX, 25 de octubre de 2017.
- LARDIÉS BOSQUE, R. (2018). Rural depopulation in Spain: the impact of initiatives to attract newcomers. En S. Kordel, T. Weidinger y I. Jelen (Eds.), *Processes of Immigration in Rural Europe: The Status Quo, Implications and Development Strategies*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 318-335.
- LARDIÉS, R., RUIZ, E., FRUTOS, L. M., CASTELLÓ, A., y HERNÁNDEZ, M. L. (2012). Inmigración en las zonas rurales de Aragón. En E. Araque y F. Baena (Eds.), *Investigando en Rural*. Huarte: Ulzama, 155-164.
- MOLINO, S. del (2016). *La España Vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Zaragoza: Noema.
- PASCA, A., y ROUBY, A. (2012). *Strategies to increase the attractiveness of mountain areas: how to approach depopulation in an integrated manner?* Final report. Brussels: European Commission.
- PINILLA, V., y SÁEZ, L. A. (Coords.) (2002). *Despoblación y políticas públicas en Aragón*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.

- RECAÑO, J. (2017). La sostenibilidad demográfica de la España vacía. *Perspectives Demográfiques*, n.º 7, 1-4.
- REDR (2017). Acuerdo para una Estrategia Nacional frente a la despoblación. Red Española de Desarrollo Rural (REDR). <http://www.redr.es/es/cargarAplicacionNoticia.do?identificador=29149>.
- SÁEZ PÉREZ, L. A. (2016). Incorrección política y académica sobre la despoblación. Propuestas para una renovación en forma y fondo. Congreso sobre Despoblamiento en zonas rurales. Montánchez (Cáceres), 20-21 octubre 2016.
- SÁEZ PÉREZ, L. A., AYUDA BOSQUE, M.ª I., y PINILLA NAVARRO, V. (2001). Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda. *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, n.º 1, 211-232.