



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
COMISIÓN PARA LA RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

Grupo de Trabajo de Unión Europea

Miguel Martínez Tomey – Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales

15 de junio de 2020

Sr. Presidente, Señorías, Sras. y Sres.

Quiero agradecer a Sus Señorías haber considerado pertinente conocer la opinión del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, entidad encuadrada en el Rolde de Estudios Aragoneses que me honra presidir y que lleva trabajando desde 1998 en la investigación y diseminación de conocimientos sobre la despoblación y el desarrollo rural. Lo componemos profesores universitarios, investigadores y profesionales en asuntos públicos que desde las ciencias sociales –antropología, economía, geografía, historia o la sociología- y, preocupados por el desarrollo desequilibrado entre el mundo rural y el urbano, consideramos pertinente que la investigación académica trascienda la mera especulación para incidir en los debates sobre la acción política en esta compleja materia.

En mi intervención expondré en primer lugar algunos aspectos sobre los que quisiera llamar la atención acerca de la pandemia de COVID-19 en relación con las áreas rurales de lo que comúnmente se conoce hoy día como “España vacía” o “vaciada”; en segundo lugar, atendiendo a la misión encomendada a este grupo de trabajo, a contextualizar nuestros desafíos en esta materia con lo que está sucediendo en el ámbito europeo; y, en tercer lugar, me atreveré a plantearles algunas propuestas para la acción política que consideramos de gran importancia y que esperamos resulten inspiradoras y útiles para esta Cámara y para el Gobierno de España.

Les propongo para empezar que consideren hasta qué punto esta dura prueba de la COVID-19 ha mostrado a los ojos de millones de personas al medio rural como un espacio de oportunidad. El, por lo general, menor impacto de la pandemia en estas áreas de baja densidad de población que el sufrido en las concentraciones urbanas, donde los patrones de trabajo, movilidad y uso de los espacios comunes, compartidos por millones de individuos, han tenido efectos más graves, ha hecho cuestionarse a no pocos las ventajas del medio urbano como escenario idóneo exclusivo de su proyecto de vida y de trabajo.



Las tecnologías de la información y la comunicación han pasado su prueba de fuego demostrando que el teletrabajo ya no es poco más que una excepcionalidad sino que ha sido testado masivamente por la fuerza de las circunstancias y ha erosionado en buena medida el hasta ahora indisoluble vínculo entre el empleo y la ubicación de residencia de no pocos trabajadores y trabajadoras. Se trata, sin duda, de una percepción que, con la vuelta a la deseada normalidad, quedará algo más matizada pero que, a pesar de ello, habrá abierto a muchas más personas la expectativa de poder desarrollar sus proyectos vitales y profesionales en un entorno al que se atribuye (probablemente de una forma más idealizada de lo deseable pero también más realista de lo que pudiera haber sido en el pasado) una mayor seguridad y humanidad en las relaciones sociales y, obviamente, una mayor calidad ambiental. En este tiempo han circulado encuestas de opinión y noticias de prensa que apuntarían en esa dirección: la determinación más o menos fuerte de un sector creciente de la población de plantearse cambiar su lugar de residencia al medio rural, el inesperado aumento en las compras de segundas residencias (a menudo con la intención de que se conviertan en primeras residencias) en zonas turísticas y rurales, o la migración o intento de migración precipitada de muchas personas desde las ciudades hacia sus segundas residencias en vísperas o al comienzo de la declaración del estado de alarma parecen reveladores indicios.

Lo cierto es que, antes que ellos y empujados por sus propias inclinaciones, muchas personas ya habían tomado esos derroteros antes: aunque la tendencia despobladora de amplias áreas de nuestro territorio rural sigue arrojando un balance negativo, desde los años de 1990 es claramente perceptible un movimiento migratorio inverso, de la ciudad al campo, protagonizado en parte por individuos que regresan a sus lugares de origen al final de su vida profesional y en una proporción creciente, de personas jóvenes que han apostado por el medio rural como el lugar donde desean vivir y trabajar. Como señalan mis compañeros en el CEDDAR, los profesores Pinilla y Collantes en su libro *¿Lugares que no importan?* (todo un manual sobre la naturaleza y evolución de la despoblación rural en España y en comparación con otros países de nuestro entorno cuya lectura les recomiendo vivamente), se trata de un reflujó que experimentaron otros países que sufrieron más tempranamente que nosotros un proceso de fuerte despoblación rural (en el caso de Inglaterra un siglo antes que el nuestro) y que, en un momento dado, conocieron un movimiento inverso que transformó para siempre la estructura económico-social y, en definitiva, la vida de muchos asentamientos que habían sufrido un vaciamiento poblacional muy notable.



Sin embargo, la gran mayoría de aquellos que llegan al medio rural con proyectos y expectativas profesionales no lo hacen en el sector primario, el pretendido motor de la economía rural, sino en los sectores secundario y terciario. Se trata, por lo general, de jóvenes criados y formados en las ciudades, profesionalmente muy cualificados, con una actitud emprendedora muy valiosa y arraigados en un entorno rural pero muy bien conectados con el mundo, que ejercen sus capacidades y prosperan -o lo intentan- tal y como lo harían viviendo en el medio urbano. Son profesionales liberales, industriales, ingenieros, arquitectos, diseñadores, informáticos, etc.

Y no puede ser de otro modo: el sector primario en la UE apenas supone un 2% del PIB y el 2,4% del empleo (poco más en el global de España). Con un mero análisis “de brocha gorda” de estas magnitudes es fácil comprender por qué un medio rural entendido como un espacio esencialmente agrario ha expulsado a su población joven -en gran medida con una formación y cualificaciones para las que no hay oportunidades de empleo en el sector primario- y femenina -todavía empleada mayoritariamente en un sector terciario reducido a su mínima expresión en los pueblos-. ¿Cómo podemos esperar que al menos el 25% o el 30% de la población viva en un medio rural condenado por nuestras políticas de desarrollo rural a no ser otra cosa que agrario cuando este sector solo aporta el 2 o el 3% de la riqueza? Y aquí tenemos el primero de nuestros desafíos políticos: tenemos un concepto del desarrollo rural concebido, desde todas las escalas de gobierno (europea, española, autonómica) como algo casi exclusivamente agrario. Identificamos lo rural con lo agrario y diseñamos políticas que intenten obrar el milagro de que sea este sector el que retenga y atraiga a la población al medio rural. Llevamos 35 años fracasando clamorosamente en esa irreal pretensión y, a pesar de ello, contra la tozuda evidencia de su incapacidad para levantar la economía y la población de nuestros pueblos en la medida que se precisa para detener su declive, seguimos empeñados en hacer planes de desarrollo rural agrarios y agraristas sin que apenas nada se haga por poner el foco en lo que estos nuevos emprendedores rurales de origen urbano están haciendo ya en muchos de nuestros pueblos. Ellos y las actividades en las que se emplean, son el verdadero futuro y esperanza de nuestros pueblos y deberían ser ya el principal objeto de nuestros programas de desarrollo rural del presente; ¡ajo!: sin descuidar ni un ápice lo que ya se viene haciendo por la agricultura, pero añadiéndole esta fuerte impronta diversificadora. Es muy preocupante que, a pesar del inmenso problema que tenemos con la despoblación rural y la desvertebración de nuestro territorio, los planteamientos sobre desarrollo rural que sostenemos actualmente en las negociaciones del próximo periodo de programación sigan siendo prácticamente los mismos que teníamos en 1985.

Nuestro medio rural puede tener un futuro si aprovechamos el anhelo de muchas personas de vivir en un entorno mejor pero conectados con nuestra realidad global. ¿Qué necesitan ellos y nuestros pueblos para tener un sitio bajo el sol de nuestro mundo globalizado? Son básicamente siete premisas que, en la medida en que podamos hacerlas accesibles en condiciones razonables y adaptadas a las realidades del espacio rural, harían posible a millones de personas aprovechar ese potencial espacio de oportunidad:

1. Dotación de **infraestructuras y equipamientos básicos** y acceso a **suministros esenciales** en condiciones asequibles y de calidad.
2. **Oferta de vivienda** asequible y de calidad.
3. Disponibilidad de **servicios básicos** para la población y un adecuado acceso a los mismos en factor tiempo, tanto en lo que se refiere a servicios públicos - educativos, sanitarios, administrativos y sociales-, como a actividades comerciales de proximidad o una cierta oferta cultural y de ocio.
4. **Conectividad** -banda ancha de internet, telefonía móvil-, **comunicaciones y movilidad de calidad y prestaciones adecuadas**.
5. **Marco normativo** -en todos los ámbitos, desde la fiscalidad hasta la ordenación de los recursos naturales-, **consecuente con las realidades y necesidades del medio rural**.
6. Presencia y generación de **actitudes de emprendimiento en el entorno social** con capacidad de **retener el talento y de atraer a emprendedores** a través de las **oportunidades e incentivos** apropiados.
7. Presencia y formación **de trabajadores cualificados y capacidad de retener y de atraer capital humano** exógeno a través de la oferta de **oportunidades laborales**.

Cuanto mayor sea la cantidad, calidad y variedad de todos estos factores esenciales a disposición de las personas y las empresas en un determinado territorio más fácil será explotar ese nicho de oportunidad rural al que he aludido al comienzo, revitalizando su economía y manteniendo y atrayendo población deseosa de poner en práctica un nuevo emprendimiento fuertemente innovador y vinculado a los valores de la sostenibilidad y la inclusión recogidos en los objetivos de la Agenda 2030. La ausencia o insuficiencia de cualquiera de estas premisas lastra gravemente o imposibilita la consecución de un desarrollo sostenible que permita restituir el equilibrio demográfico. En algunos casos, como el de las comunicaciones y la conectividad por banda ancha, se constituyen en condición *sine qua non* para que todos los demás requisitos continúen teniendo sentido y no terminen desapareciendo por falta de



coherencia funcional entre ellos, pero no le va muy a la zaga el problema de la vivienda (paradójicamente, en un ámbito lleno de viviendas vacías pero fuera de mercado y en su mayoría en malas condiciones de habitabilidad).

¿Estamos en condiciones de desarrollar desde la UE y desde España y sus CCAA las políticas necesarias para asegurar estas premisas en el medio rural?

Ya hemos señalado las negativas inercias que nuestro alicorto concepto de desarrollo rural ha tenido en las políticas europeas. Este hecho parece estar siendo ya percibido en el seno de la Comisión Europea. Incomprensiblemente, no tanto entre los Estados miembros. Solo así se explica que el artículo 174 del TFUE apenas haya tenido hasta la fecha una plasmación en lo que se refiere al mandato de prestar especial atención a las áreas rurales y a las regiones que padecen desventajas demográficas graves y permanentes. Para corregir o paliar este déficit político se han introducido enmiendas en primera lectura a la actual propuesta de reglamento del FEDER y el FSE por parte del Parlamento Europeo, pero que dudamos que sean respaldadas por el Consejo.

Pero tras muchos esfuerzos por parte de las pocas entidades que están llevando a cabo acciones de lobi en favor de las zonas despobladas o escasamente pobladas (entre las que quiero destacar uno español: la red SSPA que impulsan las organizaciones empresariales y grupos de acción local de las provincias de Cuenca, Soria y Teruel) la Comisión Europea ha iniciado de oficio una revisión de sus planteamientos sobre el desarrollo rural y en estos momentos está elaborando una Comunicación sobre una nueva visión rural. Esta iniciativa parte, entre otras aportaciones, experiencias y planteamientos de referencias tales como la Declaración de Cork 2.0 (de la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en esa ciudad irlandesa en 2016), la iniciativa de Pueblos y Territorios Inteligentes impulsada inicialmente por la Red Europea de Desarrollo Rural y que ahora ha sido adoptada por la propia Comisión, o el documento “Principios sobre Política Rural de la OCDE” adoptado por la reunión ministerial de la OCDE en sesión celebrada en Atenas en marzo de 2019.

Quiero destacar el llamado “Mecanismo Rural de Garantía” al que se alude en la Declaración de Cork: aborda la necesidad de contar con una legislación que comprenda y asuma la extrema disparidad de condiciones existentes entre el medio rural más vulnerable y el entorno urbano. Lamentablemente para los territorios rurales de población dispersa, escasa y de baja densidad, nuestras instituciones políticas y su imaginario social, económico y cultural, están residenciados en un entorno urbano y están a su vez fuertemente condicionadas por un contexto normativo y sociopolítico estatal, europeo y global esencialmente urbano. Como consecuencia de ello, las lógicas, prevenciones, enfoques y

medidas que se disponen en la normativa de alcance general son, por encima de todo, urbanas. Se puede decir que, con escasas excepciones, legislamos para los habitantes de las ciudades (sobre todo las más grandes), no para los habitantes de los pueblos.

Los efectos que ello tiene en el ámbito rural, muy especialmente en sus zonas más vulnerables y degradadas, es cada vez más patente y negativo. Con tan solo considerar el ejemplo reciente que suponen las medidas adoptadas en el marco del estado de alarma decretado como respuesta a la pandemia de la COVID-19, en lo que afecta a los pequeños núcleos rurales tenemos un pequeño botón de muestra de las muchas otras medidas y normas aprobadas a lo largo de las últimas décadas que se han adoptado completamente de espaldas a la dura e ignorada realidad que explica el declive de nuestras zonas rurales.

Este problema ha sido más tempranamente abordado -desde hace más de 15 años- en otros países de nuestro entorno europeo y de la OCDE que se han mostrado por diversas razones especialmente preocupados por la calidad de su legislación en lo que afecta a sus áreas rurales: Suecia, Finlandia, Reino Unido (especialmente Inglaterra e Irlanda del Norte), Canadá o Australia son pioneros en un aspecto de la calidad de nuestra gobernanza de gran relevancia en países que presentan graves desequilibrios territoriales -la mayoría de los mencionados- o que se muestran particularmente preocupados por la prosperidad y el porvenir de sus frágiles comunidades rurales. Tal es así que la Comisión Europea, ya está trabajando sobre este “Mecanismo Rural de Garantía”, *rural proofing* o evaluación de impacto rural, para estudiar su implantación en los procesos legislativos europeos. El Gobierno de España debería apoyar plenamente esta línea de trabajo de la Comisión y plasmar sus orientaciones en las políticas europeas y españolas que hayan de aplicarse en el marco plurianual 2021-2027.

Voy a terminar mi intervención proponiéndoles tres medidas políticas para la reconstrucción del medio rural ante la COVID-19 y ante 70 años de abandono:

1ª) Adoptar un enfoque holístico y diversificado del desarrollo rural que no lo limite a lo agrario y que actúe con decisión en apoyar la diversificación económica y social del medio rural. Nuestros planes de desarrollo rural tienen que dejar de depender de la cartera (europea o española) de Agricultura y hacerse transversales e interdepartamentales. Los nuevos planes deben asegurar en la mayor parte del territorio la consecución de las siete premisas que he descrito para el arraigo de las nuevas actividades y de la población que ha de vivir de ellas. No siempre es posible proveerlas del modo en que se hace en los entornos urbanos: el espacio es distinto y es necesario un ejercicio de



ordenación del territorio, de clasificación funcional de los asentamientos y de un concepto de la movilidad y del espacio distinto al que solemos emplear para afrontar las necesidades de la sociedad urbana.

2ª) Introducir un modelo de gobernanza más participativo, de abajo arriba, en todos los ámbitos, pero muy especialmente en lo que afecta al medio rural. Es necesario introducir una evaluación previa de impacto rural (Mecanismo Rural de Garantía) para legislar pensando también en las realidades de los territorios y pequeños núcleos rurales, donde todo es más pequeño, más limitado, más precario y en donde hacer cualquier cosa que es sencilla e inmediatamente rentable en una ciudad resulta una tarea titánica.

3ª) Dotarnos de instrumentos de acción apropiados para asegurar el resultado de nuestras medidas en los territorios rurales más frágiles y despoblados. Los instrumentos de fomento económico convencionales apenas llegan a estos territorios dada su escasa masa crítica, mucho menos las soluciones administradas desde las capitales y mediante la estructura administrativa ordinaria. El ejemplo de las Tierras Altas e Islas de Escocia y de su agencia de desarrollo territorial HIE es la feliz demostración de que este método aporta resultados y que deberíamos contemplar seriamente su implantación. Seguramente habría que orientar hacia ese objetivo el compromiso recogido en la “Agenda del Cambio”, documento programático del actual Gobierno español, (igualmente plasmado en las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico) de crear unas “oficinas de despoblación” en diferentes comarcas españolas. Y una última nota que quiero ponerles sobre la mesa para nuestro intercambio de impresiones y preguntas: el papel que estarían llamados a jugar en todo esto los grupos de acción local Leader.

Quedo a su disposición para lo que deseen comentar o preguntar.

Muchas gracias por su atención.