

UN TRATO JUSTO PARA LA ESPAÑA DESPOBLADA



Pixabay



Francisco Burillo Mozota

Catedrático de Prehistoria de la Universidad de Zaragoza en el Campus de Teruel, y Promotor del Proyecto Serranía Celtibérica

fburillo@unizar.es

La Asociación Instituto de Investigación Serranía Celtibérica ha identificado en España diez Zonas Escasamente Pobladas, que abarcan el 54% del territorio. En aplicación del artículo 174 del Tratado de la Unión Europea calculamos que estas zonas deben recibir, al menos, 12.000 millones de euros de los Fondos Estructurales del 2021-2027, junto con una fiscalidad diferenciada, similar a la de otras zonas, como Canarias, causa de su espectacular crecimiento demográfico. Únicas medidas que consideramos seguras para revertir la lacra de la despoblación

INTRODUCCIÓN

En Geografía Humana, un territorio con menos de 10 hab/km² se considera desierto demográfico. Sin embargo, en el Tratado de Adhesión de Finlandia y Suecia con la Unión Europea de 1994 se estableció el índice de 8 hab/km² para definir las regiones escasamente pobladas. Unos parámetros que solo cumplían estos territorios desérticos de la zona ártica, debido a su climatología extrema, hasta que desde la *Asociación Instituto para el Desarrollo de la Serranía Celtibérica* (ISC) realizamos el estudio que sacó a la luz, en 2011, el desierto demográfico por despoblación más grande de Europa, la Serranía Celtibérica, que con una extensión de 65.823 km² presenta actualmente un censo de 460.613 habitantes y una densidad de 6,99 hab/km².

Nos sorprendió que, en España, que ocupa el puesto 14 de la economía mundial, existiera una interregión que, con una extensión superior al doble de Bélgica, afectaba a cinco comunidades autónomas, y diez de sus provincias, compartiera con Laponia ese índice demográfico extremo de menos de 8 hab./km², y lo más increíble, que hasta ese momento nadie hubiera sacado a la luz su situación.

Visibilizarlo sirvió para que los medios de comunicación abrieran por fin una ventana informativa al terrible problema de la despoblación, hasta entonces oculto a la opinión pública. Y no solo eso. También que las Cortes Generales aprobaran por unanimidad en 2015 impulsar medidas para frenar el grave abandono de Serranía Celtibérica, como también lo han hecho las Cortes de Aragón, de Valencia y La Rioja. Iniciativas que, lamentablemente, han quedado, como el territorio, en el olvido.

Pero estos contratiempos fueron un acicate para nosotros. Así, a principios del 2018, Pilar Burillo Cuadrado, experta en Sistemas de Información Geográfica del ISC, aplicó los criterios establecidos por la Unión Europea de agrupación de municipios para delimitar las zonas despobladas. Y del resultado de su trabajo trascendió un dato que hasta entonces tampoco se conocía: que en el 54% del territorio español solo vivía el 5% de su población. Y además, que había otra interregión en territorio español con menos de 8 hab./km²: la Franja con Portugal o Franja Céltica.

Estos datos, que hicieron saltar todas las alarmas, fueron claves para reforzar nuestro empeño en mostrar que en el problema estaba, precisamente, la solución, y que su visibilización, inédita hasta el momento, abría una puerta a la aplicación en estos territorios de las medidas económicas y de fiscalidad diferenciada, en aplicación del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), como ya se hacía en otras zonas, como Canarias.

DESIGUALDAD EN EL REPARTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

El Tratado de Lisboa (2007), conocido como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dedica el título XVIII a la Cohesión Económica, Social y Territorial, desarrollando en su artículo 174 lo que podemos considerar como la “Carta Magna de las zonas desfavorecidas”:

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

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

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

De hecho, este artículo encabeza la base jurídica del Reglamento (UE) 1303/2013 por el que se establecen las disposiciones comunes de los Fondos Estructurales, que, para el periodo 2014-20, ascienden a 351.800 millones de euros. De ellos, 63.300 millones configuran un fondo de cohesión que no llega a España, debido a su alta Renta Nacional Bruta. A nuestro país se le destinan sólo 28.600 millones de los Fondos Estructurales, con una gran desigualdad en su reparto. Aragón, con el 84% de su territorio por debajo de 12,5 hab/km², recibe 665 millones de euros; 13.942 euros por km². Mientras que Galicia, con el 14% de su territorio por debajo de 12,5 hab/km² percibe 2.000 millones; 97.627 euros por km². Y Extremadura, a pesar de ser la única región española considerada menos desarrollada, con el 55% de su territorio por debajo de 12,5 hab/m², obtiene 1.800 millones de euros; 43.234 euros por km².

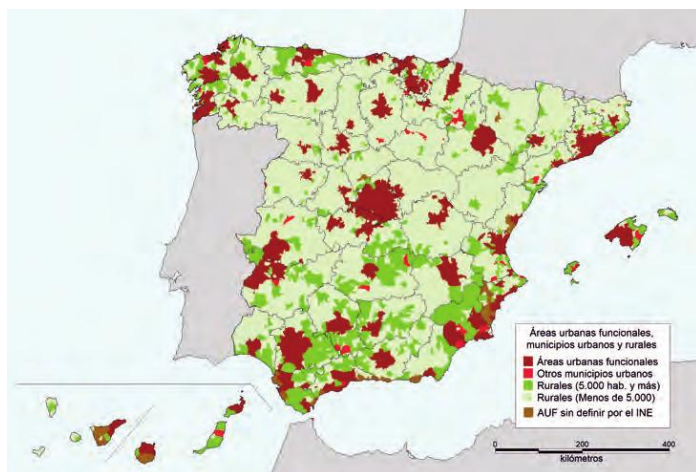


pxHere

Están abiertas las negociaciones de los Fondos Estructurales del período 2021-27. En la última, los presupuestos han quedado reducidos a 323.181 millones de euros, aunque se destinan 200.000 a las regiones menos desarrolladas. España recibirá menos fondos que en la etapa anterior, si se aplican similares criterios. Pero por suerte se han producido en el año 2019 novedades institucionales y legislativas que nos proporcionan argumentos sólidos para que las zonas despobladas sean tenidas en cuenta en la política europea.

NUEVAS PERSPECTIVAS PARA EL PERIODO 2021-2027

En lo legislativo, la reunión que miembros del ISC tuvimos con el exvicepresidente del Parlamento Europeo, Ramón Luís Valcarcel, presentándole el mapa del Sur de Europa de las zonas despobladas, fue la base de la enmienda, posteriormente aprobada, presentada al Reglamento (COM) 2018/375 sobre las disposiciones comunes relativas a los Fondos Europeos para el periodo 2021- 2027, por la que se reconocen “las agrupaciones de unidades administrativas locales con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km² en zonas escasamente pobladas o inferior a 8 habitantes por km² en zonas muy escasamente pobladas”, y se encuentran entre las destinatarias de los fondos FEDER.

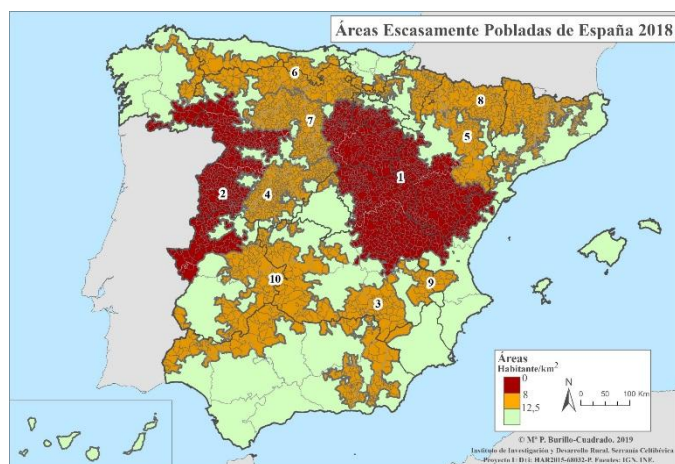


Áreas Urbanas de España 2016

Áreas Urbanas	Nº Municipios	Hab 2016	Área (Km²)	Densidad (Hab/Km²)
1.Valencia	45	1.546.128	628,8	2.458,85
2.Madrid	52	6.018.681	2.890,10	2.082,52
3.Bilbao	35	900.307	504,00	1.786,32
4.Barcelona	165	5.048.195	3.271,50	1.543,08
5.Málaga	8	966.916	817,40	1.182,92
6.Alicante-Elche	6	693.592	683,50	1.014,77
7.Sevilla	24	1.304.387	1.529,20	852,99
8.Asturias	18	812.084	1.462,90	555,12
9.Murcia	10	646.816	1.230,90	525,48
10.Zaragoza	15	737.621	2.295,40	321,35
Total	378	18.674.727	15.313,70	1.219,48
Resto España	7.746	27.852.312	491.677,30	56,65

© MªPilar Burillo-Cuadrado. Instituto de Desarrollo Rural Serranía Celtibérica. Fuente: Ministerio de Fomento

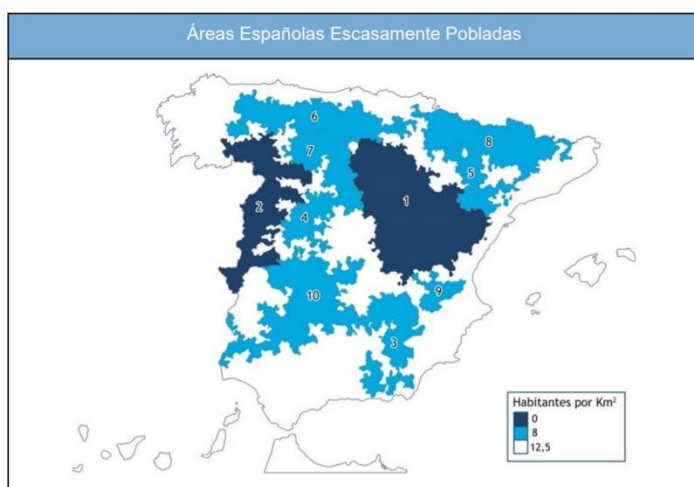
“Áreas Urbanas Funcionales” 2016 (José M. Delgado, 2018)



Áreas Escasamente Pobladas de España

SESPAs (2018)	Nº Municipios	Población	Área(Km²)	Densidad (hab/Km²)
1. Serranía Celtibérica	1.383	492.453	69.162	7,12
2. Franja con Portugal	586	248.901	33.477	7,43
3. Serranía Bética	169	189.307	21.495	8,81
4. Serranía Central	477	135.540	13.979	9,70
5. Tierras del Ebro	174	122.268	12.275	9,96
6. Cordillera Cantábrica	378	293.515	29.526	9,94
7. Tierras del Duero	400	150.471	13.914	10,81
8. Pirineos	477	328.608	29.559	11,12
9. Serranía Levantina	50	63.533	5.715	11,12
10. Sierra Morena y Submeseta	281	496.055	43.983	11,28
Total	4.375	2.520.651	272.995	9,23
España	3.749	44.212.432	232.996	189,76

“Áreas Escasamente Pobladas” 2018 (Pilar Burillo, 2018)



Fuente: Instituto de Desarrollo Rural Serranía Celtibérica

Áreas Españolas Escasamente Pobladas. 2018

ÁREAS	Nº municipios	Población	Área (km²)	Densidad (hab./km²)
Serranía Celtibérica	1.383	492.453	69.162	7,12
Franja con Portugal	586	248.901	33.477	7,43
Serranía Bética	169	189.307	21.495	8,81
Serranía Central	477	135.540	13.979	9,70
Tierras del Ebro	174	122.268	12.275	9,96
Cordillera Cantábrica	378	293.515	29.526	9,94
Tierras del Duero	400	150.471	13.914	10,81
Pirineos	477	328.608	29.559	11,12
Serranía Levantina	50	63.533	5.715	11,12
Sierra Morena y Submeseta	281	496.055	43.983	11,28
TOTAL	4.375	2.520.651	272.995	9,23

Fuente: Mª Pilar Burillo-Cuadrado. Instituto de Desarrollo Rural Serranía Celtibérica

“Áreas Escasamente Pobladas” 2018 (Defensor del Pueblo, 2018)

También es de suma importancia lo referente a la nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas establecidas en el Reglamento (CE) 1059/2003, por el que se definían dos tipos de NUTS (del francés *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*), las “unidades administrativas” (con tres niveles, NUTS 1 para las naciones; NUTS 2 para las regiones; NUTS 3 para las provincias) y las “unidades no administrativas”, que deben reflejar “circunstancias económicas, sociales, históricas, culturales, geográficas o medioambientales”. Dicho Reglamento se modifica con la Propuesta (COM) 2016/788, que reconoce la importancia de las estadísticas europeas publicadas por Eurostat “para determinar la admisibilidad de las regiones para los fondos de cohesión” y que invita a definir jurídicamente “tipologías territoriales para determinar las zonas y regiones urbanas, rurales, costeras u otras de la UE”. De hecho, las “Áreas Urbanas Funcionales” (AUF), referidas a las zonas urbanas y las franjas periurbanas colindantes, ya están reconocidas por Eurostat desde el 2010.

Y por fin va a ser el Reglamento (UE) 2019/1130 “relativo a las condiciones uniformes para la aplicación armonizada de las tipologías territoriales” el que establezca las “Zonas Escasamente Pobladas” (ZEP) por agrupación de municipios. Un trabajo que nosotros ya habíamos realizado, y que el Defensor del Pueblo, Francisco Fernández Marugán, había incluido en su *Informe Anual 2018*, en el capítulo *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*, entregado el 11 de junio de 2019 a la presidenta del Congreso, Meritxell Batet. En el capítulo 8, dedicado a *El problema de la España vacía*, expone:

Es de interés destacar lo expresado por Pilar Burillo-Cuadrado, investigadora de la Universidad de Zaragoza, que ha elaborado un mapa en el que destaca que solo el 5 % de la población española vive en el 54 % del territorio. Este territorio corresponde a 4.375 municipios, que son, igualmente, el 54 % de los 8.131 municipios que existen en nuestro país. El cuadro y el mapa elaborados por la citada investigadora –documentos que se incorporan al informe–, recogen con meridiana claridad los datos demográficos y las zonas de lo que se viene llamando áreas españolas escasamente pobladas.

PROPUESTA ECONÓMICA Y FISCAL PARA LAS ZONAS ESCASAMENTE POBLADAS (ZEP)

La extrema situación de las zonas despobladas españolas necesitan un **aporte económico** para su desarrollo territorial en aplicación del artículo 174 del TFUE, para lo cual se deben conocer otros indicadores como los económicos. El profesor de Econometría de la Universidad de Castilla-La Mancha en Cuenca y miembro del ISC, Agustín Pablo Álvarez Herranz, ha calculado que el Producto Interior Bruto per Capita de Serranía Celtibérica es de 7.615 euros, inferior al más bajo de los países de la UE –Bulgaria con 7.800–. Y los estudios que está realizando con las otras nueve “NUTS no administrativas”, muestran una situación similar. Por todo ello, nuestra propuesta es que estas 10 Zonas Escasamente Pobladas sean consideradas regiones menos desarrolladas, y por lo tanto entren en el reparto de los 200.000 millones de euros de los Fondos Estructurales, lo que supondría, al menos, 12.000 millones de euros.

Otra de las aportaciones que deben llegar a las ZEP es la correspondiente al **valor del capital natural**, como el agua, paisaje, aire, o la absorción de CO₂, contemplada en el “Acuerdo Verde Europeo”, (COM) 2019/640, cuyo objetivo es alcanzar la neutralidad climática en el año 2050. El consultor internacional de la FAO y miembro del ISC, Javier García Pérez, ha realizado el estudio *“El coste social del carbono: oportunidades en la Serranía Celtibérica”*, calculando que este territorio, en el que se encuentra la minería del carbón que abastecía la térmica de Andorra, absorbe anualmente una media de 6 millones de toneladas de CO₂, lo que le ha llevado a calificarlo como el “Pulmón del Sur de Europa”, valorando la compensación anual que debería recibir en torno a 383 millones de euros, o 2.681 millones para el periodo 2021–27. Estos cálculos, que deberán extenderse al resto de las ZEP, serán otras de las compensaciones económicas que el Gobierno de España debe exigir a la UE.

Pero lo más importante para atraer población es tener un **trato fiscal diferenciado**, como ya avanzamos por primera vez en 2014, al identificar en nuestros estudios que estos territorios debían tener ventajas similares a las que ya venían disfrutando otras zonas desfavorecidas como las insulares ultraperiféricas, caso de Canarias, cuyo espectacular crecimiento demográfico, 503.994 personas desde 2000 a 2019 –esto es, 43.381 más que las que habitan en la Serranía Celtibérica–, se debe a los acuerdos tomados para crear empleo favoreciendo la instalación de empresas, con un IVA reducido al 7% y un impuesto de sociedades del 4%. Además, los problemas existentes en las zonas despobladas de falta de médicos, veterinarios, maestros, guardia civil, etc., se solucionarían con similares bonificaciones, que en Canarias, en sueldo e IRPF a los residentes en su lugar de trabajo. También tiene que tener un trato similar la PAC para dinamizar el sector agroganadero, verdadero custodio del territorio. Medidas a las que hay que sumar la implantación de la banda ancha y telefonía móvil y mejora de las comunicaciones. De ahí la urgencia de aplicar en 2020 las propuestas señaladas, y que queden recogidas en el “Acuerdo de Asociación de España 2021-2027”.