

EL DESPOBLAMIENTO EN LA ESPAÑA AUTONÓMICA: SITUACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA

D. José Luis Martínez Guijarro
Vicepresidente primero del Gobierno de Castilla-La Mancha

D.^a Virginia Marco Cárcel
Directora general de relaciones institucionales y asuntos europeos

1.- Introducción

El cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. Entre sus factores se encuentran el envejecimiento de la población, la disminución del número de jóvenes y una tasa de natalidad inferior. Esto hace que el crecimiento demográfico dependa, en gran medida, de los movimientos migratorios, muy diferentes en unos y otros territorios de la UE. Los desequilibrios crean desafíos diversos tanto en las zonas que pierden población como en las grandes áreas urbanas receptoras.

Desde el año 2000, el crecimiento poblacional de Europa ha sido muy modesto en comparación con los 50 años anteriores: en torno al 0,5% anual. En 2014, doce Estados miembros experimentaron pérdidas de población, mientras que en dieciséis se dio un crecimiento. Existen importantes diferencias entre el Este y el Oeste de Europa y también, aunque en menor medida, entre el Norte y el Sur. Incluso dentro de un mismo Estado son frecuentes las desigualdades regionales. En particular, se aprecia un patrón global de mayor crecimiento en las áreas urbanas que en las rurales en la mayoría de los países europeos. Las áreas rurales remotas experimentan desafíos demográficos en todo el continente. La reciente crisis económica ha acentuado la polarización de tendencias tanto a nivel europeo como nacional, así como los desafíos de pérdida de población a nivel regional; sobre el enorme impacto económico, social, presupuestario y ecológico, tanto a escala nacional como regional y local, del cambio demográfico. Este afecta a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Determina la evolución del Estado del Bienestar, fundamentalmente por la presión sobre los sistemas de salud y los servicios sociales de atención a las personas mayores. Incide en el desarrollo de los distintos territorios de la UE y en el mantenimiento de los ecosistemas tradicionales.

En España, la pérdida de población, el envejecimiento demográfico y la despoblación en gran parte del interior peninsular, ha obligado a buscar a las Comunidades Autónomas afectadas sinergias para que se establezcan medidas específicas en materia de despoblación, creando un foro de debate, en el que no importan los signos políticos sino las necesidades de todos los ciudadanos que queriendo vivir en estos territorios, no cuentan con las mismas oportunidades que tendrían en las grandes ciudades. El Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos (FREDD), así se denomina, está formado por ocho Comuni-

dades Autónomas: Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y La Rioja. Representan un territorio continuo con el doble de superficie de Bélgica que se extiende a través de una decena de provincias (como Burgos, Cuenca, Guadalajara, Segovia, La Rioja, Soria, Teruel, Zaragoza) y posee una densidad de población inferior a los 8 hab./km² (en Laponia no se superan los 2 hab./km²). Desde su creación en 2013, se han celebrado 8 encuentros en los que se han alcanzado diversos acuerdos de gran trascendencia para enmarcar el despoblamiento en la agenda del Gobierno de España y de la Unión Europea.

Si tomamos los datos estadísticos del INE 2017 podemos comprobar que la densidad de población más baja de toda España la tiene Castilla-La Mancha con 25,57 hab./km², estando las provincias de Cuenca (11,59 hab./km²) y Guadalajara (20,74 hab./km²), muy por debajo de la media de densidad de población regional.

**Tabla 1.– Densidad de población 2017.
Provincias y Total Comunidad autónoma**

Código	Provincia	Superficie km ²	Población	Densidad
02	Albacete	14.926,0	390.032	26,13
13	Ciudad Real	19.813,0	502.578	25,37
16	Cuenca	17.141,0	198.718	11,59
19	Guadalajara	12.212,0	253.310	20,74
45	Toledo	15.370,0	686.841	44,69
Total Castilla-La Mancha		79.462,0	2.031.479	25,57

Fuente: INE. Cifras de población según Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2017.

En Castilla-La Mancha, la existencia de zonas con gran dispersión territorial de los núcleos de población, unido a la baja densidad de la misma y a la dificultad orográfica, contribuyen a profundizar la dicotomía entre los entornos urbano y rural, dificultando la gestión de los recursos y servicios sobre el terreno en un contexto de elevado envejecimiento poblacional y riesgo de despoblamiento. Del mismo modo, la existencia de zonas en las que la población activa se encuadra en un ámbito medio/bajo, contribuye a que los niveles de pobreza y exclusión sean más acentuados en estas zonas de marcado carácter rural.

Hoy en día, todo el mundo habla y muestra interés por el fenómeno de la despoblación, pero esto no implica necesariamente un mejor conocimiento de los factores ni de la intensidad de este fenómeno, dado que se trata de un proceso complejo en el que intervienen diversas causas, ni por supuesto, el que se tengan las soluciones para frenarlo. Pero desde Castilla-La Mancha estamos convenci-

dos de que se pueden encontrar diferentes soluciones, eso sí, en diferentes ámbitos, como la labor que realizamos diferentes regiones en FREDD.

2.- A nivel europeo

Por un lado, en el seno de la Unión Europea, contamos con el Comité de las Regiones (CdR), organismo consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos a escala local y regional, procedentes de todos los Estados miembros de la UE y que cuenta con 350 miembros. A través del CdR, los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades. Así, se aprobó un Dictamen titulado “La respuesta de la UE al reto demográfico”, presentado por D. Juan Vicente Herrera Campo, Presidente de Castilla y León, el 16 de junio de 2016 con el respaldo de todas las regiones españolas afectadas por los retos demográficos y remitido a la Comisión Europea.

Este Dictamen, junto a numerosas reuniones y encuentros que en las Instituciones europeas hemos mantenido tanto el Gobierno de Castilla-La Mancha, al más alto nivel, como otras regiones españolas parecen haber calado en la sensibilidad del Parlamento y la Comisión Europea, de tal forma, que en el debate que se está manteniendo en estos momentos en la UE sobre el futuro de la Política de Cohesión posterior a 2020, ya se tiene claro que debe desempeñar un papel prominente en la ayuda a las regiones para adaptarse al cambio demográfico; que se tienen que crear instrumentos específicos para frenar la pérdida de población; así como conceder una mayor flexibilidad en los porcentajes de financiación, la elección de objetivos temáticos y la creación de indicadores específicos para las regiones afectadas por desventajas demográficas. Castilla-La Mancha además viene solicitando de forma urgente en los últimos años, que los recursos destinados por las regiones con desafíos demográficos, a la cofinanciación de las medidas establecidas en los Programas Operativos de los fondos FEDER, FSE y FEADER, no computen como déficit, y por lo tanto, se puedan aplicar en todo su extensión.

En junio de 2017, se presentó ante la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo un Proyecto de Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico. En ese documento, que incluía las aportaciones del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos, se abogaba por una mayor coordinación de los instrumentos de la Unión Europea en los diferentes sectores políticos para garantizar un enfoque más amplio del cambio demográfico, subrayando la necesidad de aumentar la eficacia y complementariedad de los fondos europeos para responder a los retos demográficos y defendiendo un papel más prominente de la Política de Cohesión para ayudar a que las regiones se adapten a los cambios demográficos, solicitando la creación de un marco jurídico a escala de la Unión Europea que reconozca específicamente los territorios que sufren desventajas demográficas.

3.– A nivel nacional

Los Presidentes autonómicos del FREDD entregaron al entonces Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, en el seno de la Conferencia de Presidentes celebrada en enero de 2017, la Declaración suscrita por ellos, el 28 de octubre de 2016, en Cuenca, en la que se indicaba la necesidad de considerar la dimensión de este cambio demográfico, que demanda acciones de cooperación entre todas las administraciones públicas, actuando cada una de ellas en el ámbito de sus competencias y con la finalidad de que estas acciones se refuercen mutuamente.

Además, se consideraba que uno de los factores que constituyen el cambio demográfico es en realidad enormemente positivo, esto es, los ciudadanos viven cada vez más tiempo y de forma más saludable, pero al mismo tiempo más dependientes y demandantes de servicios, lo cual puede significar una oportunidad en términos de empleo y crecimiento para el conjunto de la sociedad y se pedía al Presidente del Gobierno que actuase en consecuencia.

Así el Gobierno de España adquirió como compromiso elaborar una Estrategia Nacional en la que participen todas las Administraciones Públicas, tanto la central como la autonómica y local con el objetivo de abordar los graves problemas demográficos que sufrimos. Compromiso que el actual Gobierno de España mantiene y en el que se está trabajando.

3.1.– *Pero al Gobierno de España le pedimos más*

Celebramos que el Gobierno de España se haya comprometido con la elaboración de una Estrategia Nacional, pero la inclusión de criterios demográficos, como número de municipios, y/o número de habitantes por kilómetro cuadrado, en el nuevo sistema de financiación autonómica y la dotación de más recursos en las políticas de desarrollo rural debido a su carácter transversal y su incidencia en la vertebración del territorio, resultan, a nuestro juicio, de vital importancia.

La creación de un Fondo nacional específico para hacer frente a los desafíos demográficos, es otra de las propuestas que los Presidentes de las regiones FREDD solicitaron al Gobierno de España. El Fondo debería definir un catálogo de intervenciones, tales como las inversiones físicas, el estímulo de la demanda y creación de servicios de mercado y de servicios públicos de no mercado (sanitarios, sociales y educativos) y bonificaciones fiscales y en los costes a la seguridad social. Asimismo, deberá tener en cuenta el coste del envejecimiento poblacional que tiene que atender cada Comunidad Autónoma, el coste de las políticas de apoyo a la natalidad en estos territorios, fijar la población al territorio e impulsar la repoblación.

En materia de incentivos, hablamos de la aplicación de incentivos fiscales, por un lado hacia las personas, con objetivo de garantizar el relevo generacional y la integración de la mujer en el medio rural, así como para fomentar el mantenimiento y asentamiento de nueva población joven. Para ello, el Gobierno de España debe llevar a cabo una decidida política fiscal que, teniendo en cuenta el problema de la despoblación, establezca, por un lado, deducciones, similares

a las establecidas en el tramo autonómico para la adquisición, rehabilitación y alquiler, tanto de viviendas habituales como de segundas viviendas.

Asimismo, podrían aumentarse las deducciones referidas a nacimiento, adopción y discapacidad que se apliquen por el nacimiento o adopción, durante el período impositivo, de hijos que generen el derecho a la aplicación del mínimo por descendiente, viéndose incrementadas en un porcentaje razonable para los contribuyentes residentes en municipios con escasa población.

Por otro lado, son también relevantes los incentivos fiscales hacia las empresas. Es necesario incentivar y apoyar el asentamiento de nuevas actividades dentro de las áreas rurales, especialmente las que contribuyan a generar empleo y tengan vinculación con el territorio o sean industrias limpias, así como el mantenimiento de las actividades económicas actuales. Todo ello atendiendo en todo momento al margen permitido por la Directiva de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea.

En la actualidad, las microempresas, predominantes en nuestras zonas, cuentan con menos de 10 trabajadores y tienen un límite de 2 millones de euros de volumen de negocio y balance general, y por lo tanto, no disfrutan de deducciones ni bonificaciones que se apliquen con carácter general atendiendo a criterios de lucha contra la despoblación. Convendría establecer también medidas para las empresas que tributan por el IRPF, por lo que el Gobierno de España debería incluir un factor de corrección que disminuya el rendimiento neto positivo cuando la actividad se desarrolle en municipios escasamente poblados. Asimismo, las bonificaciones y deducciones en la cuota que vengan determinadas por la inversión en activos fijos y por la generación de empleo cuando estos tengan lugar en municipios escasamente poblados sería una medida positiva.

Para las empresas que tributan por el Impuesto de Sociedades, ya que las deducciones actuales están basadas en criterios económicos o sociales, pero no en criterios de lucha contra la despoblación, el Gobierno debería implementar una bonificación importante de la parte de cuota íntegra del impuesto que corresponda a rentas obtenidas por las entidades que operen en municipios escasamente poblados, así como una deducción en el régimen común para la inversión en activos fijos y por la generación de empleo en estos territorios.

Además, en las Comunidades Autónomas más afectadas por la despoblación, tenemos un grave problema en relación con las obligaciones de cobertura de banda ancha de los operadores nacionales. En este sentido, debería modificarse el Real Decreto 458/2011, que actualmente penaliza sustancialmente la cobertura territorial de las Comunidades Autónomas más despobladas. Además, respecto al despliegue de banda ancha en núcleos rurales, es esencial que las actuaciones que se ejecutan actualmente con Fondos Estructurales Europeos y alineadas con los objetivos establecidos por la Agenda Digital Europea, prioricen la financiación de soluciones tecnológicas que posibiliten la evolución al 5G.

Especialmente por lo que se refiere a los núcleos de población de menos de 50 habitantes, debe articularse una línea específica de ayudas para el despliegue

de LTE (4G) con el fin de dotarles de conectividad y movilidad. Para solucionar con rapidez el problema del acceso de banda ancha en el último tramo en las zonas rurales, se propone incluir la telefonía móvil en el servicio universal porque facilita el despliegue de soluciones de acceso de banda ancha en movilidad (BAM) en las zonas rurales. De esta manera, por una parte se solventarían las dos carencias de telecomunicaciones básicas en las zonas rurales de nuestro territorio: inexistencia o precariedad de los servicios de telefonía móvil y de banda ancha de alta velocidad, garantizando así la cohesión territorial a nivel europeo. Porque aunque parezca increíble, el mundo rural sigue teniendo carencias básicas como la inexistencia del servicio de telefonía móvil.

4.- A nivel regional

Y en Castilla-La Mancha, ¿qué estamos haciendo para poner freno al despoblamiento?

El art. 36 del Reglamento 1303/2013, regulador de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), para el periodo 2014-2020, prevé la utilización de Inversiones Territoriales Integradas, como herramientas para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo urbano o territorial, cuando las mismas exijan un enfoque integral que implique inversiones del FSE, el FEDER o FEADER, conforme a más de un eje prioritario o varios programas operativos (estatal, regional o transfronterizo).

Pues bien, el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, con fecha 26 de abril de 2016, acordó la definición de las áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo, así como el inicio de los trámites para la implementación de la ITI de Castilla-La Mancha 2014-2020.

La definición inicial de estas zonas se realizó sobre la base del estudio de las comarcas en riesgo de despoblamiento realizado por la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (incorporado como Anexo al citado Acuerdo), y detectaba las siguientes zonas geográficas susceptibles de ser objeto de intervención de la ITI:

- En la provincia de Toledo: Comarca de Talavera y Comarca de la Campaña de Oropesa.
- En la provincia de Ciudad Real: Comarca de Almadén y Comarca de Campo de Montiel.
- En la provincia de Albacete: Comarca de Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel y Sierra de Segura.
- La provincia de Cuenca, con actuación preferente en núcleos de población de menos de 2.000 habitantes.
- La provincia de Guadalajara, salvo el área de influencia del Corredor del Henares.

El total de municipios en zona ITI (después de la incorporación de nueve municipios producida por el Decreto 49/2017, de 9 de agosto) es de 632, con la siguiente distribución:

- Provincia de Albacete: 37 municipios.
- Provincia de Ciudad Real: 26 municipios.
- Provincia de Cuenca: 238 (222 municipios de actuación preferentes +16 con más de 2.000)
- Provincia de Guadalajara: 267 municipios.
- Comarca de Talavera de la Reina: 64 municipios.

Así la zona ITI, de Castilla-La Mancha en el contexto regional, representa el 50% del territorio regional, pero su peso demográfico disminuye hasta el 17% (12% si se excluye la ciudad de Talavera de la Reina). Nuestra estructura territorial se caracteriza por municipios de pequeño tamaño de población, 562 habitantes de media (423 si se excluye Talavera de la Reina), frente a 5.522 habitantes de la zona NO ITI. Es decir, tenemos nuestra población concentrada en las grandes ciudades, situación que se agravó con la reciente crisis económica. Con una densidad de tan sólo 4 habitantes por kilómetro cuadrado, en la zona ITI de Guadalajara, 5, en el caso de la zona ITI de Cuenca, 7 en la de Albacete, y 9 en la de Ciudad Real, siendo en la zona ITI de Talavera de la Reina, de 14 habitantes por kilómetro cuadrado, excluyendo la ciudad de Talavera de la Reina.



El significado económico de la zona ITI se limita al 17% del tejido empresarial regional y, aún menos en términos de empleo, 13%. El menor ratio de trabajadores por empresa, inferior a 6 personas, nos revela una estructura empresarial más atomizada en la zona ITI que en el resto de la región. Además el número de trabajadores por habitante, se reduce a 23 personas, siete por debajo de la media regional.

La población de Castilla-La Mancha es de aproximadamente 2.030.807 personas, siendo la población masculina mayoría, con 1.019.254 hombres, lo que supone el 50,18% del total, frente a las 1.011.554 mujeres que son el 49,81%.

Conocer esta realidad, a través de un análisis cuantitativo y cualitativo fue un primer paso para invertir en estas zonas de forma adecuada, pero también lo fue la participación de toda la sociedad civil castellano-manchega, en el mismo, para conocer sus necesidades directas. Una vez identificadas las áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo, procedimos a la elaboración de un documento estratégico, a efectos de justificar las necesidades de intervención en el territorio, documento que contiene el contexto geográfico de intervención, diagnóstico DAFO, asignación de FEIE indicativa de 490.609.803 euros y retos, líneas estratégicas y acciones destinados a impulsar los siguientes ámbitos:

- Acceso a nuevas tecnologías.
- Modernización y diversificación del sector agrario.
- Desarrollo turístico y puesta en valor de recursos turísticos endógenos.
- Competitividad empresarial y diversificación económica.
- Convergencia a una economía sostenible.
- Cuidado del medio ambiente como activo de desarrollo.
- Nuevas oportunidades de empleo y promoción socio-laboral.
- Promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza para la mejora de vida de las condiciones de la población local.
- Formación como instrumento de desarrollo y regeneración socio-económica.

Con fecha 25 de abril de 2017, el Consejo de Gobierno, tomó en consideración la Estrategia ITI, aprobándose el Decreto 31/2017, de 25 de abril, que estableció el modelo de Gobernanza de la ITI, así como los municipios integrantes de la ITI, sin que se realizara la creación de nuevos organismos intermedios para la gestión y ejecución de la ITI, posibilidad ésta prevista en el art. 36 del Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, correspondiendo a cada una de las Consejerías, del Gobierno de Castilla-La Mancha, la ejecución de las líneas ITI gestionadas por las mismas. Del mismo modo, corresponde el control de las operaciones vinculadas a la ITI a la autoridad de gestión del programa FEADER y a los organismos intermedios del programa FEDER y del programa FSE.

No obstante lo anterior, y aun sin crear estructuras administrativas propias, una iniciativa como la planteada necesitaba de una acción coordinada, así como de la participación en su implementación de los territorios, para lo cual se definió el marco institucional en el referido Decreto de gobernanza, que regula la composición y funciones de los siguientes órganos de la ITI:

- Un Comité de Planificación, Coordinación y Seguimiento de la ITI, como órgano colegiado inter-orgánico de participación administrativa,

encargado de la definición y aprobación de actuaciones o proyectos que se propongan realizar en el marco de la Iniciativa Territorial Integrada 2014-2020 de Castilla-La Mancha, en el que estarán representadas todas las Consejerías de la Administración Regional con vinculación directa en la implementación de las acciones contempladas en la ITI, así como organismos intermedios y autoridad de gestión.

- Los Subcomités Territoriales de Participación, para cada uno de los territorios definidos como zona ITI, como órgano de participación e interlocución de las actuaciones a desarrollar, con representación de los interlocutores económicos y sociales de las zonas (en su composición se integran representantes a nivel provincial de la Junta de Comunidades, así como representantes de los sindicatos, empresarios, municipios y diputaciones, grupos de acción local, la universidad y el tercer sector), y que canalizará las propuestas que se estimen convenientes para el desarrollo de estrategia.

Pero para que la ITI fuese una realidad desde el punto de vista financiero, resultaba necesario proceder a modificar los Programas Operativos de los Fondos Estructurales asignados a Castilla-La Mancha para el periodo 2014-2020, mediante la presentación ante los respectivos Comités de Seguimiento de los diferentes Programas Operativos, la iniciativa ITI, a fin de iniciar la tramitación ante las instituciones comunitarias y realizar las modificaciones en cada uno de los Programas Operativos, de cara a introducir un criterio de selección de operaciones vinculado a las zonas con despoblación y declive socioeconómico, que ha tenido lugar en las siguientes fechas:

- Decisión de ejecución de la Comisión 8953 de 19/12/2017, por la que se modifican elementos del PO FEDER y se incorpora la Iniciativa Territorial Integrada.
- Decisión de Ejecución de la Comisión de 14/12/2017, por la que se modifica el PO FEADER y se incorpora la ITI.
- Decisión de Ejecución de la Comisión 9374 de 10/08/2018, por la que se realiza la modificación del PO FSE a efectos de incorporar la iniciativa ITI.

Las referidas modificaciones operadas en los PO de FEIE han permitido que las operaciones provenientes de los territorios ITI, hayan sido consideradas de un modo preferente a la hora de realizar la selección de las operaciones. Indicado lo anterior, el criterio ITI no sólo ha sido incorporado a las operaciones financiadas con FEIE, sino también a actuaciones financiadas con fondos propios de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha así como provenientes de otras Administraciones.

A fecha de hoy, hemos publicado **66** convocatorias de ayudas con fondos de la Junta de Comunidades o de otras Administraciones, así como de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), incluidas las expresiones de interés del PO FEDER. Todas ellas incluyen criterios de discriminación positiva a favor de los territorios ITI, por importe de **586.805.312,18** euros.

Tabla 2.- Total convocatorias con criterio ITI

Disposiciones con criterio ITI	FEDER	FSE	FEADER	JCCM y otros fondos	Total
Nº	25	5	14	22	66
Importe convocado (euros)	169.599.820,00	78.148.101,91	255.319.884,21	83.737.506,06	586.805.312,18

Al igual que en las convocatorias de ayudas y subvenciones, se han incluido criterios de valoración ITI en diferentes Instrumentos Financieros puestos a disposición por el Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, ofreciendo la posibilidad de optar a un 20% de financiación adicional para los proyectos ubicados en territorios ITI. Habiéndose aprobado hasta el momento una inversión en proyectos de 5.005.333,53 euros, con un importe de préstamo de 1.558.696,51 euros.

La aplicación de la Inversión Territorial Integrada en Castilla-La Mancha es ambiciosa, pero desde el Gobierno de Castilla-La Mancha tenemos muy claro que no es suficiente con conocer nuestra realidad socioeconómica, sino que debemos actuar con los instrumentos que tenemos a nuestro alcance, así como demandar los que otros deben poner al servicio de los ciudadanos, para evitar las desigualdades entre zonas urbanas y rurales. Aún es pronto para saber el impacto de esta iniciativa, pero lo que si tiene un gran impacto es no hacer nada.