

Por unas ayudas justas para nuestro territorio

No podemos equivocarnos de nuevo; necesitamos una nueva consideración del territorio que tenga en cuenta la realidad socioeconómica y territorial del país para el justo y equitativo reparto de los fondos europeos.

27 de abril 2022

Carlo Stella Serrano

Tras ser aprobado el mapa para las ayudas europeas correspondientes al periodo 2022-2027 constatamos nuevamente cómo el modelo actual del análisis territorial deja en el olvido a gran parte de los potenciales beneficiarios de los mismos. Es necesario un nuevo análisis territorial basado en una perspectiva realista y objetiva que consiga beneficiar al mayor número de territorios con problemas sociales, económicos y demográficos. Esto sólo se consigue a través de un análisis a nivel local del territorio para poder hallar la situación demográfica verdadera del país e intentar poner remedio a la sangría demográfica de la España interior. Por suerte, este exhaustivo estudio ya está realizado gracias a la labor investigadora de la Red de Investigación RDEN-SESPA donde siguiendo una rigurosa metodología la investigadora Pilar Burillo ha delimitado las zonas escasamente pobladas exactas, no solo de nuestro país sino de todo el Sur de Europa.

La Política de Cohesión de la UE tiene como objetivo reducir las disparidades sociales, económicas y territoriales entre las distintas regiones de Europa. La principal herramienta empleada son los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) que a su vez están compuestos de distintos fondos -cada uno de ellos con una función concreta- como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo de Cohesión Territorial (FC); Fondo Social Europeo (FSE); Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Los FEIE se estructuran en un marco temporal plurianual en los denominados periodos de programación (de entre 5-7 años).

Sobre la delimitación administrativa

La delimitación administrativa de las zonas se hace a través de una división en los niveles administrativos estadísticos de Eurostat, llamados NUTS¹ (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas). Los niveles jerárquicos de las “regiones” NUTS corresponden aproximadamente a la magnitud de tamaño de nuestro ordenamiento territorial: zonas o agrupaciones de regiones (1); región (2); provincia (3); entidades locales (4), aunque los niveles no corresponden siempre a la división administrativa del país, sino que es Eurostat quien define las “regiones” dependiendo de más criterios (poblacionales). Por ejemplo, a nivel estadístico, la misma Comunidad de Madrid tiene consideración de NUTS-1 (ES2) mientras que Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura conforman conjuntamente otra NUT-1, la Centro (ES4).

¹ REGLAMENTO (CE) No 1059/2003 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de mayo de 2003 por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS)

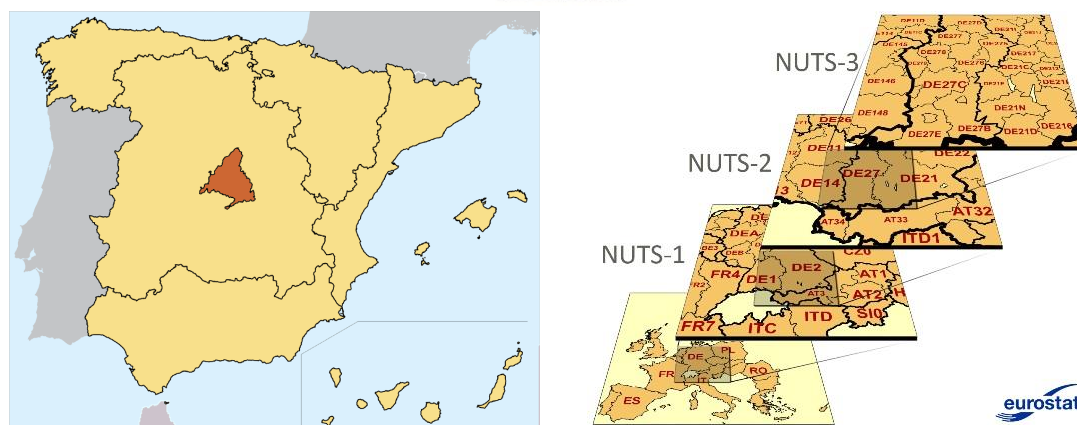


Figura 1: Clasificación NUTS-1 en España; Figura 2: Diversos niveles de las NUTS (Fuente: Eurostat)

El artículo 3.5 del reglamento de las NUTS¹ permite la creación de NUTS no administrativas para la agrupación de unidades administrativas locales (UAL o LAU por sus siglas en inglés) teniendo en cuenta criterios pertinentes “tales como las circunstancias geográficas, socioeconómicas, históricas, culturales o medioambientales” de la zona, situándose dentro de los umbrales de población expuestos en la tabla siguiente. A su vez, las tipologías territoriales de nivel LAU se vieron organizadas en otro Reglamento de Ejecución² donde se dividían según su grado de urbanización (DEGURBA) en el que las “zonas rurales” o “zonas escasamente pobladas” podían crearse en “unidades territoriales de nivel LAU en las que al menos un 50 % de la población vive en celdas de mallas rurales.”.

Nivel	Mínimo	Máximo
NUTS 1	3 millones	7 millones
NUTS 2	800 000	3 millones
NUTS 3	150 000	800 000

Figura 3: Tabla de clasificación NUTS (Fuente: Reglamento (CE) no.1059/2003 Art 3.2.)

Sobre la clasificación de los fondos

Las disposiciones relativas a la gestión de fondos están establecidas en varios reglamentos para cada programación que van desde el Reglamento (UE) 2021/1056 hasta el 2021/1060³. Además, la definición de las zonas se establece en las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional (conocidas como las DAR) (C153/2021)⁴, apoyado por el Mapa de ayudas regionales⁵ (publicado recientemente) para el periodo 2022-2027.

² **REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2019/1130** DE LA COMISIÓN de 2 de julio de 2019 relativo a las condiciones uniformes para la aplicación armonizada de las tipologías territoriales con arreglo al Reglamento (CE) n.o 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo

³ **Reglamento (UE) 2021/1060** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura

⁴ **Comunicado C153/2021** sobre las Directrices de ayudas estatales de finalidad regional (DAR)

⁵ **Mapa de ayudas regionales para España (2022-2027)**. Ayuda estatal SA.100859 (C2022/1524)

Las ayudas regionales se clasifican según su intensidad siguiendo distintos criterios en zonas “a” y zonas “c” predeterminadas o no predeterminadas. Estas ayudas son principalmente ayudas directas a la creación de empresas mediante subvenciones para el sostenimiento de los costes laborales.

La intensidad de las ayudas depende del tamaño de la empresa (grande, mediana o pequeña) y según el criterio empleado en la clasificación de la región (zona a o c). Las zonas “a” son aquellas que pueden optar por una intensidad de ayudas máxima al tener un PIB per cápita < 75% de la media UE o bien al ser ultraperiféricas. El Fondo de Cohesión territorial sin embargo puede aplicarse en regiones más desarrolladas aún si el PIB per cápita > 90% de la media UE. Mientras que las zonas “c” predeterminadas son aquellas consideradas “escasamente pobladas” quedando el resto de criterios socioeconómicos, geográficos o estructurales para la delimitación de zonas “c” no predeterminadas.

El DAR⁴ recoge que las “zonas con poca población” son aquellas “regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km²” pero además reconoce (artículo 169) que “un Estado miembro podrá designar [como zona “c” predeterminada] partes de regiones NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km² u otras **zonas contiguas adyacentes** a esas regiones NUTS 3. En el caso de las zonas muy poco pobladas, los Estados miembros podrán designar regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² u otras zonas contiguas menores adyacentes a esas regiones NUTS 2”.

Por último, en el reglamento existe la figura de “Inversión Territorial Integrada” (ITI) como estrategia de desarrollo territorial para territorios específicos que conlleven “inversiones de uno o varios Fondos, de más de un programa o de más de una prioridad”. La ITI se complementa con el desarrollo local participativo con el enfoque de abajo-arriba de los grupos de acción local (GALs). Teniendo en mente la normativa podemos pasar a ver la clasificación actual.

Sobre el modelo actual

Para el periodo plurianual 2022-2027 las autoridades españolas proponen las regiones NUTS 2 de Castilla-La Mancha (incluyendo la región NUTS 3 de Cuenca), Extremadura, Andalucía, Ceuta, Melilla y Canarias como zonas “a” (intensidad máxima de ayudas). En cuanto a las zonas “c” predeterminadas las autoridades proponen la región NUTS 2 de Murcia y las regiones NUTS 3 de Teruel y Soria según el criterio poblacional. Por último, se decide incrementar las intensidades de ayudas para las regiones NUTS 3 de Zamora (debido al criterio de pérdida poblacional de más de un 10% en 10 años) y a Salamanca (por estar adyacente a la zona “a” portuguesa de Berias e Serra da Estrela). El resto de zonas “c” no predeterminadas comprenden varias zonas del país, agrupando un 33% de la población.

El modelo actual que representa el problema de la despoblación únicamente en las tres provincias de Cuenca, Teruel y Soria se remonta al esfuerzo por su reconocimiento del lobby SSPA⁶ (Southern Sparseley Populated Areas), originado por CEOE-CEPYME de las respectivas áreas en un intento de copiar la red de los territorios escasamente poblados del norte de Europa (NSPA). Sin embargo, el problema de la despoblación no es únicamente exclusivo de estas provincias, que entran en la clasificación por criterio poblacional (para su nivel NUTS 3 de <12,5 hab/km²). Entonces surgieron partidos políticos que quisieron llevar más adelante la lucha identitaria-provincial que en palabras de Sergio del Molino⁷ significó el uso del parlamento como “un buzón de reclamaciones localistas, imitando los usos y costumbres de los nacionalismos vascos y catalán, que sólo intervienen en la

⁶ <https://sspa-network.eu/en/home/>

⁷ S. De Molino, *Contra la España vacía*, Alfagura, 2021, pág. 21

política española para chantajear y obtener beneficios directos en sus territorios. [...] La España vacía ya no era el germen de una forma de comprenderse unos a otros, sino de extrañarse y despreciarse”.

Por lo tanto, el error en nuestro modelo actual se debe al incorrecto análisis de la realidad territorial, siendo necesario una escala distinta para poder apreciar el verdadero vacío que sufre España y lograr un justo y equitativo reparto de fondos.

A continuación, se muestra el mapa de las áreas poco pobladas según la SSPA y el mapa 174 (también realizado a cargo de la SSPA) que analiza la zonificación a nivel municipal.



Figura 4: Mapa SSPA (Fuente: SSPA)

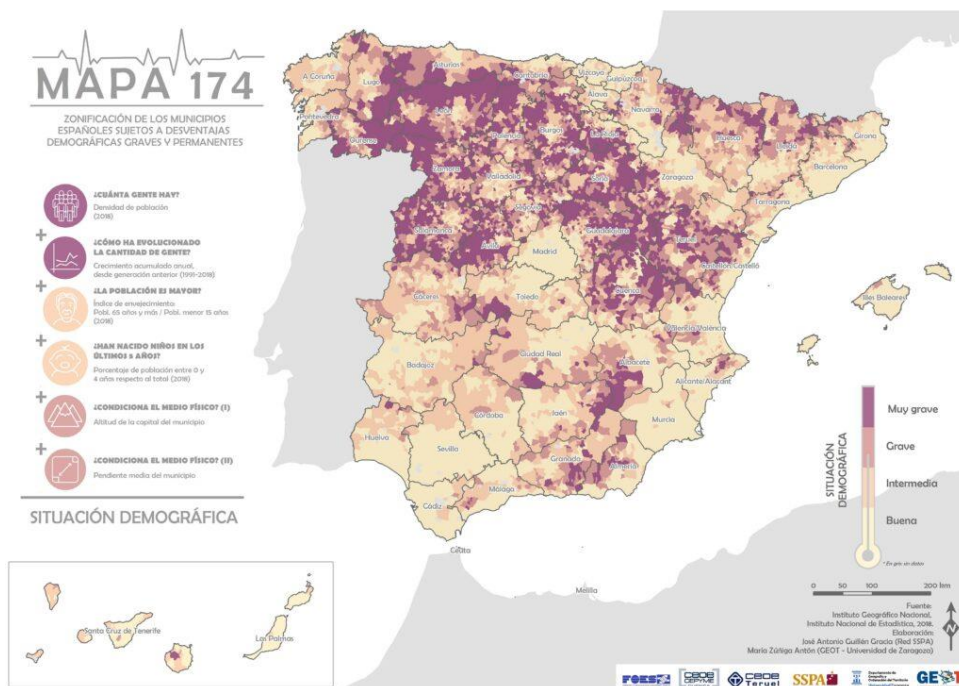


Figura 5: Mapa 174 (Fuente: SSPA)

Sobre la necesidad de un nuevo modelo justo

El mapa 174 toma su nombre del artículo 174 del TFUE que dice: *“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.”.*

Sin embargo, la realidad territorial de España hace que haya zonas que cumpliendo de sobra los criterios de despoblación no sean beneficiarias de ayudas por el mero hecho de haber realizado un incorrecto análisis del territorio (con una escala equivocada). Y habiendo analizado las clasificaciones, existen muchas herramientas que permiten -de acuerdo con la normativa europea- el correcto análisis del territorio, como pueden ser las ITIs (Inversiones Territoriales Integradas); las NUTS “no administrativas” (como unión de municipios que presentan características comunes) o la importancia de las LAU (como unión de entidades locales).

La RDEN-SESPA, formada por el Instituto de Investigación y Desarrollo Rural Serranía Celtibérica, el Instituto de Ingeniería de España y más de 15 instituciones y asociaciones ya ha realizado este minucioso estudio, además clasificando los municipios en cuestión en diversas agrupaciones o NUTS “no administrativas”. Destacan en España dos áreas en situación crítica, siendo estas la Franja Céltica y la Serranía Celtibérica (que abarca algo más que solo Cuenca, Teruel y Soria). Estas dos zonas son en toda regla “desiertos demográficos” (<10hab/km²) cuyas tendencias a medio-largo plazo no son nada esperanzadoras.

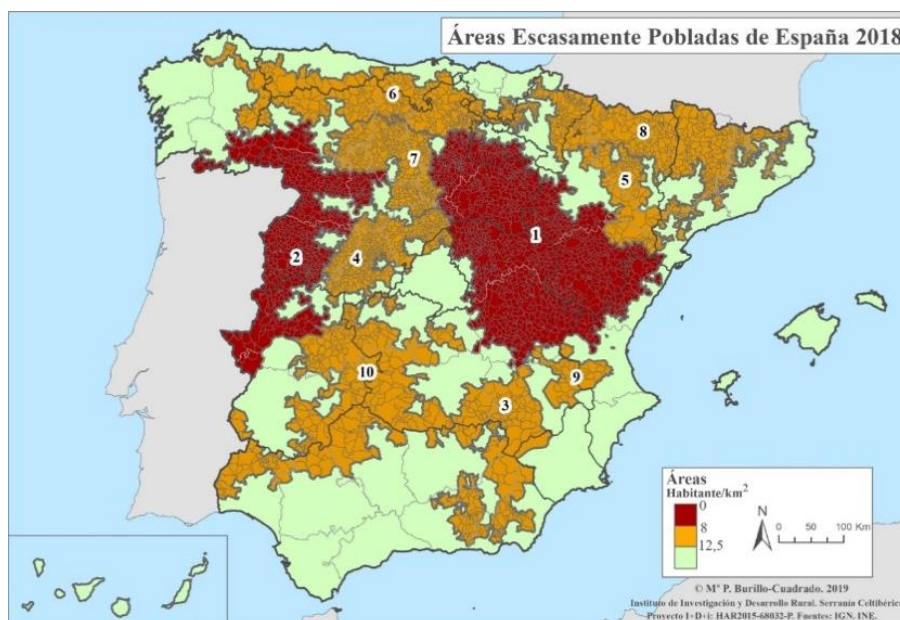


Figura 6: Mapa RDEN-SESPA de España

Áreas Escasamente Pobladas de España				
SESPAs (2018)	Nº Municipios	Población	Área(Km ²)	Densidad (hab/Km ²)
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

Figura 7: Tabla de las Áreas identificadas

Con respecto a esta última decir que ha recibido importantes apoyos institucionales destacando la PnL de las Cortes Generales del año 2015 en la que se reconoce la *“identidad interregional de la Serranía Celtibérica, en el marco de la Europa de las Regiones, como Región Escasamente Poblada, Región Montañosa y Zona Rural Remota”* e insta la colaboración con las Comunidades Autónomas implicadas para declarar *“la Serranía Celtibérica como Inversión Territorial Integrada.”*⁸. A este apoyo se le suman las PnL de las Cortes de Aragón (2015)⁹; de Valencia (2017)¹⁰; de la Rioja (2020) y las propuestas del grupo de trabajo de despoblación del Senado.

Por lo tanto, el área conocida como la Serranía Celtibérica (pudiendo ser clasificada como NUTS-2 “no administrativa”, según la normativa) cumple de sobra con los requisitos para ser reconocida como zona muy escasamente poblada (<8 hab/km²), pero también pudiendo clasificarse como una ITI “no administrativa”. Lo bueno del análisis efectuado por la RDEN-SESPA es que dota de una continuidad y agrupación territorial a las zonas, siendo capaz de ilustrar de la manera más veraz la realidad socio-económica y territorial de los municipios, pudiendo así focalizar los fondos europeos de Cohesión a las áreas que realmente lo necesitan.

Además, el estudio de la RDEN-SESPA no se limita únicamente a España, sino que analiza todas las SESPA del Sur de Europa, siguiendo la misma rigurosa metodología y análisis territorial desde la realidad local. A continuación, se aprecia el mapa elaborado para el Sur de Europa.

⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales, del 20 de octubre de 2015, acuerdo adoptado por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 8 de octubre de 2015 la Proposición no de Ley sobre el Proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación.

⁹ Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, del 31 de marzo de 2015: Aprobación por la Comisión de Política Territorial e Interior de la Proposición no de Ley núm. 5/15, sobre la inversión territorial integral del Proyecto Serranía Celtibérica contra la despoblación

¹⁰ BOC número 162, 15-03-2017, Resolución 922/IX, sobre la inversión territorial integral del proyecto Cordillera Celtibérica contra la despoblación

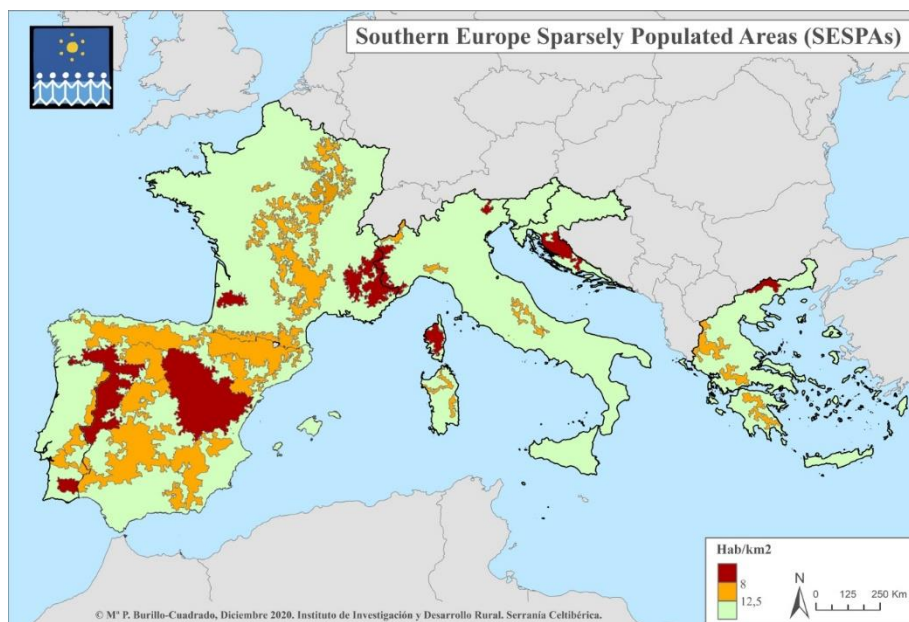


Figura 8: Mapa RDEN-SESPA del Sur de Europa.

Por lo tanto, ¿qué explica este injusto reparto de fondos?, ¿por qué sigue ignorándose gran parte del territorio a pesar de su realidad demográfica? El ridículo del actual modelo de análisis territorial se puede observar con un simple ejemplo: si pensamos en ciertas zonas despobladas como puede ser el Valle de Sedano (BU), no es lógico que teniendo una densidad poblacional de $<2\text{hab}/\text{km}^2$ reciba trato distinto que la provincia de Soria, con la cual colinda; o que, en un mismo territorio de zona de Sierra, Quintanar de la Sierra (BU) reciba trato distinto a San Leonardo de Yagüe (SO), únicamente por estar situada en otra provincia.

Conclusión

En conclusión, vemos como el problema se reduce al error en la medida o escala: las capitales de provincia distorsionan la realidad y obtenemos una visión miope de la realidad socio-económica y territorial de nuestro país. En consecuencia, los Fondo Europeos benefician a menos territorios de los que realmente podrían beneficiarse, generando así una deuda histórica de inversiones en dichas zonas. Y por ello creo que es conveniente concluir con el siguiente gráfico que muestra el crecimiento del PIB per cápita español en comparación con la población de las SESPAs españolas que no ha hecho más que reducir.

Es cierto que España es uno de los países que más se ha beneficiado de las ayudas procedentes de la UE (de la PAC y Políticas de Cohesión), pero si observamos la desde el primer marco financiero de 1988 las líneas se cruzan: nuestro PIB per cápita aumenta y la población de las zonas escasamente pobladas sigue bajando. Es necesaria una nueva óptica que analice la situación desde la solidaridad territorial, dejando atrás las demarcaciones administrativas, el sentimiento nacionalista provincial y exigir una solución desde la unión territorial.

¿Podríamos lograr que los Fondos Europeos consigan revertir esta tendencia de declive poblacional y que lleguen donde realmente deban llegar? Ante el modelo actual excluyente y que genera una pugna identitaria territorial por lograr ser beneficiario de fondos, está el modelo armonioso que demuestra el problema centrándose en su realidad, sin entrar en las rígidas delimitaciones provinciales ni debates históricos: únicamente analizando desde lo más bajo. ¿Acaso cambia la realidad territorial al pasar de

una provincia a otra en la España vaciada? Todos los pueblos presentan los mismos retos y tienen el mismo derecho a beneficiarse de ayudas. Por eso el modelo desarrollado por la RDE-SESPA es el modelo acertado para analizar la realidad territorial del país y solo a través de él se podrán desarrollar políticas específicas para cada territorio o zona de una manera real y justa.

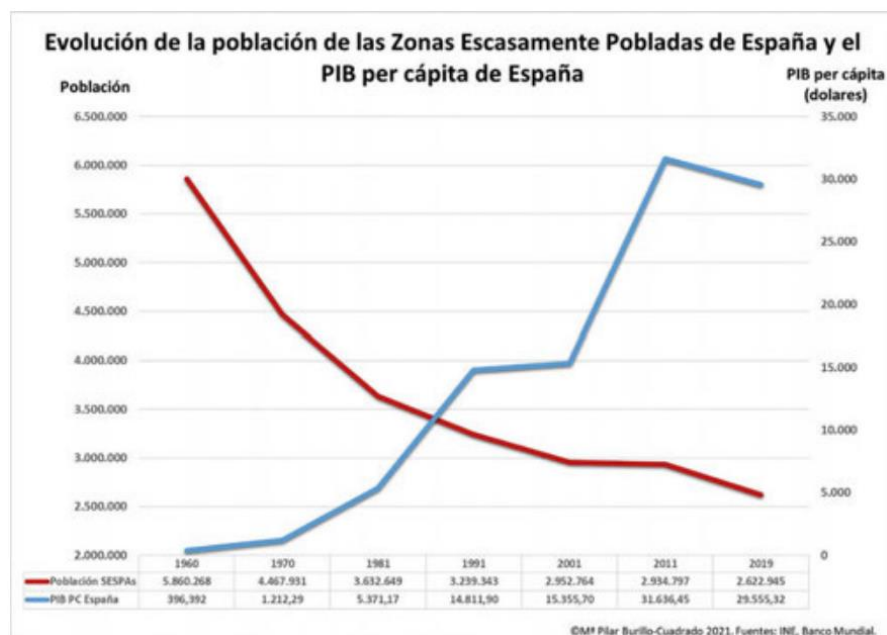


Figura 7: Relación entre el PIB per cápita y la población de las SESPAs españolas (Fuente: Pilar Burillo)

Claramente, algo está fallando en nuestro modelo poblacional que aparte de estar mal repartida está envejecida lo que en un horizonte temporal no muy lejano no se encamina a mejor. El reparto desigual de la población en nuestro país es un gran reto que tenemos por delante y si de verdad quiere buscarse una solución deberá primero empezarse a analizar correctamente a través de una zonificación realista basada en agrupaciones de municipios (bajo cualesquiera de las figuras existentes tanto como las LAU, el establecimiento de una ITI, las Comarcas, las Mancomunidades o las áreas de influencia de los GALs). Son muchas las políticas posibles para revertir la tendencia como la importancia de los Fondos Europeos (inversión en cohesión territorial, ayudas a la creación de empresas, inversiones estratégicas en proyectos) y las políticas del gobierno para la generación de demanda (fiscalidad diferenciada, incentivos para familias, bonos natalidad, reducción en cuotas de autónomos, inversión en educación y sanidad...etc.)

Lo que está claro es que un cambio estructural requerirá mucho tiempo, pero la concienciación sobre la realidad es el primer paso a lograr. Nunca es tarde para lograr el cambio, es cuestión de voluntad. Nuestro medio rural y nuestro país lo necesita. No podemos permitir volver a equivocarnos.