



## EL RETO DEMOGRÁFICO

Desafíos y oportunidades ante el problema de la  
“España vaciada”

Secretaría de Política Institucional y Políticas  
Territoriales

Servicio de Estudio de la Confederación

Abril 2022



## ÍNDICE

	Pág.
<b>I. CARÁCTERÍSTICAS DE LAS ZONAS RURALES: CAUSAS DEL PROBLEMA</b>	<b>4</b>
1. Población, territorio y ocupación del suelo	4
2. Estructura económica	7
3. Empleo	11
4. Desigualdad y pobreza en el medio rural	13
5. Infraestructuras físicas y suministros básicos	16
6. Infraestructuras digitales y conectividad	18
7. Implicaciones de las crisis más recientes	21
<b>II. INSTRUMENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS DESPOBLADAS</b>	<b>22</b>
1. La Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico: un buen punto de partida para actuar	22
2. En el ámbito europeo	24
3. En el ámbito autonómico: Estrategias de las Comunidades Autónomas	32
4. En el ámbito nacional	33
<b>III. PRINCIPALES PRIORIDADES DE UGT FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO Y LA DESPOBLACIÓN</b>	<b>37</b>

## I. CARÁCTERÍSTICAS DE LAS ZONAS RURALES: CAUSAS DEL PROBLEMA

La evolución de la realidad sociodemográfica en España muestra aspectos positivos, como una elevada esperanza de vida de la población, pero también rasgos negativos que pueden suponer un riesgo para la sostenibilidad socioeconómica, la cohesión social y la vertebración territorial del conjunto del país.

Entre ellos, **la desigual distribución de la población** se alza como uno de los principales motivos que son causa de preocupación. En efecto, existe un grave desequilibrio en la distribución territorial de los habitantes del territorio español que, de manera general, se concentran en grandes núcleos urbanos, causando que las zonas rurales deban enfrentarse a **un serio problema de creciente despoblamiento**.

Ésta no es una cuestión baladí, dado que sus repercusiones van más allá del aspecto puramente demográfico, teniendo consecuencias sobre las formas de vida, la cultura e identidad propias de los territorios afectados. Tampoco hay que olvidar **la importancia estratégica del medio rural en la cohesión socioeconómica del país**, evitando la hipertrofia y la dependencia económica de las grandes ciudades, lo que lo sitúa como un **eje fundamental para la vertebración de modelos de desarrollo equilibrados en el tiempo**.

En este apartado profundizaremos en **las causas que motivan la existencia de lo que se conoce como España Vaciada**, indagando no sólo en su realidad demográfica, sino también en los condicionantes socioeconómicos que actualmente llevan a estos territorios a continuar perdiendo población día tras día. Como veremos, una población envejecida, una estructura productiva agrarizada o la predominancia del empleo temporal son sólo algunos de los factores que limitan la fijación y atracción de población en el medio rural.

### 1. Población, territorio y ocupación del suelo

Como hemos introducido, España se caracteriza por un gran desequilibrio territorial, con una muy desigual distribución de la población que se concentra principalmente en las grandes áreas urbanas. Así, la mayor parte de la población, en concreto un 83%, se encuentra en el 16% del territorio, lo que implica que en el restante 84% se asienta el 17%.

#### *Baja densidad de población*

Las **zonas rurales** se encuentran, por tanto, caracterizadas por una **baja densidad de población**. En 2020, había un total de 7,5 millones de personas empadronadas en el medio rural -el 15,9% del total-, siendo el 49,1% mujeres y el 50,9% hombres, censados en 6.671 municipios -el 82 % del total-, resultando en una densidad de población de 17,8 hab/km<sup>2</sup>. Una ratio que, para las zonas rurales con menos de 5.000 habitantes, se sitúa en 12,8 hab/km<sup>2</sup>.

Un problema que se recrudece aún más cuando atendemos a los municipios de aún menor población, hasta el punto de que, cerca de la mitad de los municipios españoles (el 48%) cuenta con una densidad inferior a los 12,5 hab/km<sup>2</sup>, el límite fijado por la Unión Europea

para constatar **riesgo de despoblamiento**. Son los municipios con menor número de habitantes los que presentan mayor riesgo de despoblamiento, ya que, del total de municipios en riesgo, un 83% cuentan con menos de 500 habitantes.

### ***Distribución geográfica desigual***

Con respecto a su **distribución geográfica**, el medio rural ocupa todo el territorio español, aunque su importancia relativa a nivel regional aumenta según se avanza hacia el noroeste. Las cuatro comunidades autónomas donde el medio rural es más importante en términos de **superficie ocupada** son Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha y Comunidad Foral de Navarra. En todas ellas, la superficie rural supera el 90% del total. Le siguen en importancia, con más del 80% de ocupación de superficie, el Principado de Asturias, Extremadura, Galicia y Cantabria. Y a continuación, con más de un 75%, se encuentran Andalucía y Cataluña. En el lado contrario se encuentran las Islas Baleares, con el 38,6% de su superficie de tipo rural.

En términos de **importancia relativa de la población** censada en municipios rurales se sitúan, primero, Extremadura, con el 49,1% y, segundo, Castilla-La Mancha, con el 44,1%. Le siguen Castilla y León, y Aragón, con más del 30%. A continuación, se encuentra un grupo de cinco regiones con porcentajes entre el 30% y el 20%, formado por la Comunidad Foral de Navarra, Galicia, Andalucía, el Principado de Asturias y La Rioja. La Comunidad Autónoma de Madrid es la región con menor porcentaje de población rural, con un 2,0% de total de su población.

Al problema de la baja densidad de población, las zonas rurales adolecen de otras circunstancias que refuerzan su condición de áreas despobladas y que suponen una amenaza para su propia supervivencia. Éstas son la brecha de género y el envejecimiento de la población.

### ***Elevada brecha de género***

La primera, la **brecha de género**, está muy relacionada con las propias características del sistema productivo que predomina en estas regiones, que cuentan con una especialización productiva orientada hacia trabajos que tradicionalmente han sido llevados a cabo por hombres, dejando a las mujeres relegadas al ámbito de los trabajos reproductivos. Esta dinámica, si bien se ha reducido en el tiempo a raíz de la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado, sí que ha seguido manteniendo un reparto desigual del trabajo productivo a razón del género, que puede variar según la estructura ocupacional específica de cada localidad.

Aunque en los siguientes apartados se tratará este tema con mayor profundidad, sí hay que tener presente que se trata de una de las manifestaciones que más preocupa en torno a la evolución sociodemográfica del medio rural. En 2020, el **índice de masculinidad** de los municipios rurales era de 103,5 hombres por cada 100 mujeres, mientras que en los municipios urbanos era de 94,8%. Una tendencia que también se agudiza en el caso de los municipios con menor población, elevándose la ratio de masculinidad, esto es, el porcentaje de municipios con más hombres que la mitad de su población, a un 86,9% en el caso de los municipios con menos de 100 habitantes.

## Población envejecida

El segundo problema, no menos importante, es el **envejecimiento de la población**; mucho más intenso en los municipios de tamaño más reducido, donde habita gran parte de la población rural. En 2019, la media de edad de la población en España se situó en 43,9 años, muy inferior al que muestran los municipios con menos de 100 habitantes (58 años). Así, dentro de los municipios rurales, son los de pequeño tamaño los que muestran una población más envejecida, elevándose al 26,6 el porcentaje de mayores de 65 años, siendo el de jóvenes tan sólo del 11,1%.

### C1. Caracterización del medio rural de España en 2020 (valores absolutos)

Población, número de municipios, superficie y densidad

Tipo de municipio	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	Nº MUNICIPIOS	SUPERFICIE Km2	DENSIDAD Hab/km2
<b>RURAL</b>						
<b>30.000 a 5.000 hab.</b>	3.068.158	1.534.135	1.534.023	319	74.255	41,3
<b>RURAL</b>						
<b>&lt; 5.000 hab.</b>	4.470.771	2.299.883	2.170.888	6.352	349.965	12,8
<b>RURAL Total</b>	7.538.929	3.834.018	3.704.911	6.671	424.220	17,8
<b>URBANO</b>	39.911.866	19.421.572	20.490.294	1.460	80.525	495,6
<b>TOTAL</b>	47.450.795	23.255.590	24.195.205	8.131	504.745	94,0

Fuente: Informe Anual de Indicadores del MAPA 2020 (a partir del Padrón Municipal del INE).

### C2. Caracterización del medio rural de España en 2020 (valores relativos %)

Población, número de municipios, superficie y densidad

Tipo de municipio	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	MUJERES	Nº MUNICIPIOS	SUPERFICIE Km2
<b>RURAL</b>					
<b>30.000 a 5.000 hab.</b>	6,5	50,0	50,0	3,9	14,7
<b>RURAL</b>					
<b>&lt; 5.000 hab.</b>	9,4	51,4	48,6	78,1	69,3
<b>RURAL Total</b>	15,9	50,9	49,1	82,0	84,0
<b>URBANO</b>	84,1	48,7	51,3	18,0	16,0
<b>TOTAL</b>	100,0	49,0	51,0	100,0	100,0

Fuente: Informe Anual de Indicadores del MAPA 2020 (a partir del Padrón Municipal del INE).

No obstante, el envejecimiento que caracteriza al medio rural **no es homogéneo en toda España**. Para caracterizar la proporción existente entre jóvenes y mayores, se calcula el índice formado por el número de personas menores de 15 años de edad por cada 100 personas de 65 o más años (a menor valor del índice, más envejecida estará la población del territorio analizado). Las Comunidades Autónomas donde este fenómeno es más evidente

son Galicia, el Principado de Asturias, y Castilla y León, en las cuales hay menos de 31 personas menores de 15 años por cada 100 mayores de 65 años.

En definitiva, el medio rural, al igual que el urbano, presenta una **pirámide poblacional regresiva**, con tasas de natalidad y mortalidad bajas y un crecimiento natural muy reducido, representativa de una sociedad envejecida que tiende a serlo cada vez más. Una circunstancia que se recrudece si tenemos en cuenta que, en España, se ha producido un **proceso de despoblación en un contexto generalizado de crecimiento demográfico del país**: desde el año 2010 hasta 2019, la población española ha pasado de 41.116.842 habitantes a 47.026.208; sin embargo, en ese mismo período han perdido población el 62,7% de los municipios españoles. Son principalmente personas jóvenes y mujeres que no ven oportunidades en su propio territorio, con insuficientes servicios e infraestructuras, con una estructura económica dedicada al sector primario, generador de empleo precario y temporal, las que acaban emigrando a otras zonas con mayores posibilidades.

### C3. Caracterización del medio rural por comunidad autónoma Población y superficie. Porcentaje respecto al total. 2020

	RURAL TOTAL		TOTAL		% RURAL / TOTAL	
	Población (habitantes)	Superficie (km2)	Población (habitantes)	Superficie (km2)	Población	Superficie
Andalucía	1.926.635	68.880	8.464.411	87.591	22,8	78,6
Aragón	422.356	45.462	1.329.391	47.699	31,8	95,3
Asturias	214.090	9.244	1.018.784	10.604	21,0	87,2
Illes Baleares	117.636	1.929	1.171.543	4.992	10,0	38,6
Canarias	214.763	3.903	2.175.952	7.445	9,9	52,4
Cantabria	82.687	4.319	582.9005	5.261	14,2	82,1
Castilla y León	858.930	90.463	2.394.918	93.869	35,9	96,4
Castilla La Mancha	902.201	72.128	2.045.221	79.408	44,1	90,8
Cataluña	535.435	24.937	7.780.479	32.108	6,9	77,7
Comunidad Valenciana	369.957	15.566	5.057.353	23.264	7,3	66,9
Extremadura	522.207	35.816	1.063.987	41.635	49,1	86,0
Galicia	695.499	24.946	2.701.819	29.577	25,7	84,3
Madrid	138.637	3.568	6.779.888	8.022	2,0	44,5
Murcia	175.686	5.304	1.511.251	11.316	11,6	46,9
Navarra	179.177	8.876	661.197	9.801	27,1	90,6
País Vasco	118.284	4.404	2.220.504	7.092	5,3	62,1
La Rioja	64.749	4.476	319.914	5.028	20,2	89,0
Ceuta	0	0	84.202	20	0	0
Melilla	0	0	87.076	14	0	0
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>7.538.929</b>	<b>424.220</b>	<b>47.450.795</b>	<b>504.745</b>	<b>15,9</b>	<b>84,0</b>

Fuente: Informe Anual de Indicadores del MAPA 2020 (datos del padrón municipal del INE).

## 2. Estructura económica

Así, la estructura económica de las zonas despobladas se caracteriza por poseer una **especialización productiva orientada hacia la realización de actividades relacionadas con el sector primario**, de baja productividad e intensivas en factor trabajo. **La agricultura y la industria agroalimentaria**, dedicada al procesado y transformación de los productos

---

agrarios, son las principales actividades económicas de estas áreas rurales<sup>1</sup>. Se trata de tareas cuyo proceso productivo presenta un fuerte componente estacional, asociadas a las fechas de cultivo de los alimentos propios de la zona y, por tanto, generadoras de empleo mayoritariamente temporal.

De esta manera, el tejido económico de las zonas despobladas se caracteriza por una **baja productividad y una escasa generación de valor añadido**, asociada a esas primeras etapas del proceso de producción agroalimentaria, que condiciona el nivel de renta de su población. Éstas, unidas a la **poca capacidad de diversificación productiva y la existencia de un tejido empresarial muy atomizado y la escasez de infraestructuras físicas y digitales**, se elevan como las principales causas que dificultan un mayor desarrollo económico de las zonas rurales.

### ***Especialización productiva***

Si se atiende a la distribución del valor añadido por ramas de actividad, es posible observar algunas **diferencias entre las regiones rurales y las urbanas** para ciertas actividades<sup>2</sup>, siendo especialmente relevantes los valores arrojados en torno a las actividades del sector primario y las actividades financieras y de seguros, inmobiliarias, profesionales, científicas y técnicas, administrativas y de servicios de apoyo.

---

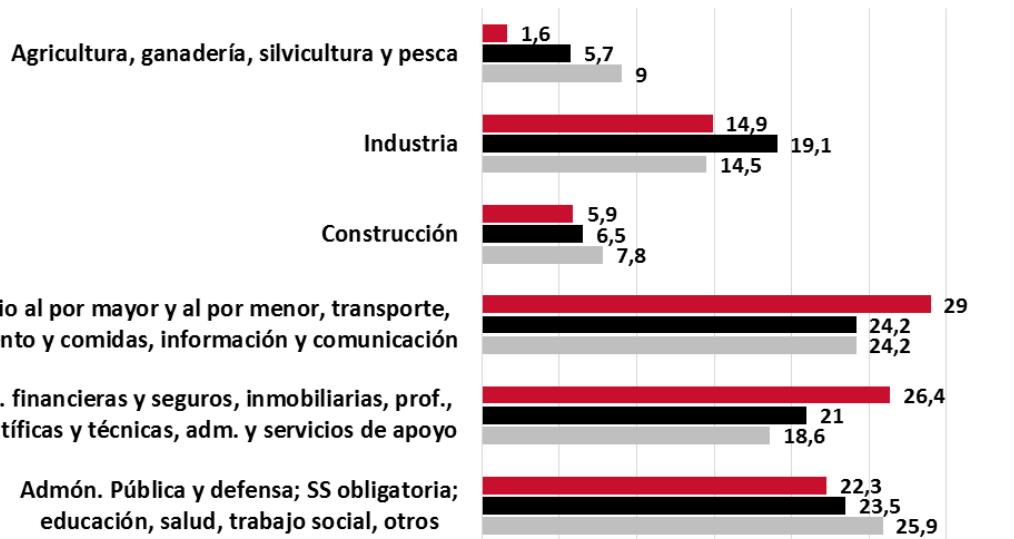
<sup>1</sup> Si bien dentro del sector primario se encuadran tanto las actividades agrícolas como las pesqueras, estas últimas no son tan importantes en términos relativos al hablar de la estructura productiva de la España Vaciada; en tanto que la mayor parte de la producción pesquera se concentra en grandes puertos pesqueros de las áreas del litoral urbanizadas y altamente pobladas. Por tanto, en este documento, nos centraremos en las actividades derivadas de la rama agrícola del sector primario.

<sup>2</sup> El análisis de los indicadores económicos del medio rural puede realizarse a partir de las Estadísticas Regionales disponibles en Eurostat. Esta metodología se conoce como Grado de Urbanización, Degurba por sus siglas en inglés (Degree of Urbanization) y permite distinguir los resultados entre ciudades, zonas intermedias y periurbanas y zonas rurales. Está estandarizada dentro de Eurostat por lo que se pueden obtener los resultados con un alto nivel de precisión. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/data/database>

## G1. Valor añadido bruto por ramas de actividad en las regiones según su grado de urbanización, 2018

Porcentaje de cada rama sobre el VAB total en cada área

■ Urbanas ■ Intermedias ■ Rurales



Fuente: SEC-UGT con datos de Eurostat.

Así, si atendemos al grado de urbanización de las áreas, la mayor diferencia se da en **las actividades financieras, de seguros, inmobiliarias, profesionales o científicas y técnicas, cuyo peso es 7,8 puntos inferior en las zonas rurales que en las áreas urbanas**. Son actividades que se caracterizan por una mayor productividad y una mayor generación de valor añadido en el proceso productivo, relacionadas a su vez con la creación de empleos mejor remunerados.

Por su parte, el **peso de las actividades agroalimentarias en las zonas rurales es 7,4 puntos porcentuales superior al existente en las urbanas**, dando cuenta de la importancia del medio físico en las actividades productivas de las áreas rurales. Se trata de actividades que, junto con la industria agroalimentaria, se encuadran dentro de la esfera de la producción en la cadena de valor alimentaria. No obstante, los eslabones dedicados a la comercialización y distribución alimentaria, que actualmente retienen y concentran la mayor parte del valor añadido generado en la cadena, no se realizan en estos territorios; produciéndose en centros de comercialización y distribución alejados de las áreas rurales, lo que conlleva la práctica exportación de la riqueza que allí se genera.

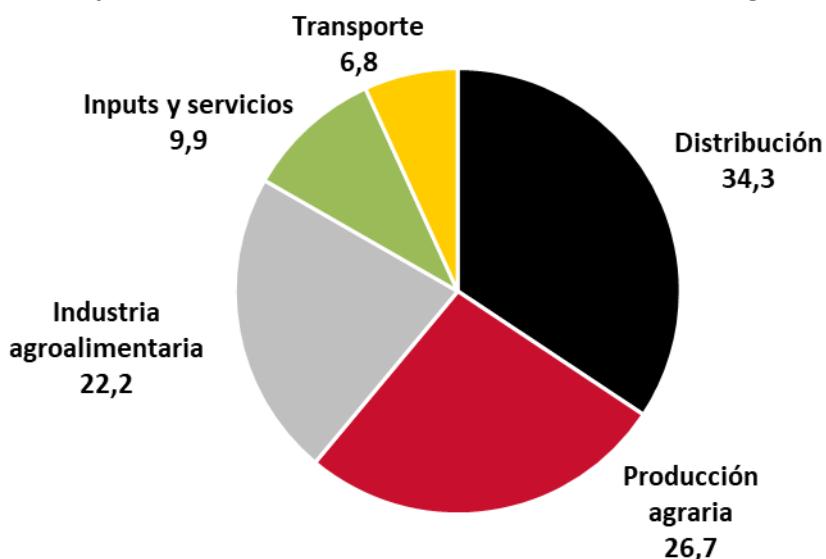
### **Sector agrícola e industria agroalimentaria**

Aun así, la importancia del sector agrícola en estos territorios va más allá de la cantidad de valor que sea capaz de generar y retener, pues hay que tener en cuenta sus **efectos indirectos como motor tractor con capacidad de arrastre sobre otros sectores o actividades**. Su interrelación más obvia es sobre la **industria agroalimentaria**, así como sobre todos los servicios que se generan a su alrededor: el transporte, el almacenamiento o la comercialización de los productos; o todas las actividades de provisión de insumos que

son necesarias para que éstas funcionen, desde fertilizantes agrícolas a maquinaria y equipos para la transformación agroalimentaria.

El **valor añadido bruto de todo el sistema agroalimentario**, es decir, teniendo en cuenta las fases de: provisión de insumos, producción agraria, industria agroalimentaria, transporte y distribución, se elevó a 107.719 millones de euros en 2018; lo que supone **un 9,9% de todo el valor añadido generado por la economía española** o, si se prefiere, **el 8,9% del PIB<sup>3</sup>**. La fase de la distribución es la que tiene un mayor peso económico dentro del sistema agroalimentario, elevándose al 34,2% del total de valor generado. Le siguen la producción agraria (26,7%), la industria agroalimentaria (22,2%), la provisión de inputs y servicios (9,9%) y los servicios de transporte (6,8%).

**G2. Valor añadido bruto del sistema agroalimentario, 2018**  
**Porcentaje sobre el total del valor añadido bruto del sistema agroalimentario**



Fuente: SEC-UGT a partir de Contribución del sistema agroalimentario a la Economía Española (MAPA).

No obstante, como hemos dicho anteriormente, si bien el sector primario tiene una gran capacidad de arrastre sobre otras actividades interrelacionadas, eso no quiere decir que todas ellas se realicen en los territorios rurales. Principalmente, **son las actividades agrícolas y de transformación agroalimentaria las que se realizan en estas zonas**, dado que el carácter perecedero de los productos agrícolas obliga a disponer de centros de almacenaje, procesado y envasado que se sitúen próximos a las tierras donde son cultivados.

Mientras que estas primeras fases son **realizadas por agricultores y cooperativas agrícolas asentadas en las zonas rurales, con una vasta interrelación con el entorno y la cultura locales**, el resto de fases son realizadas en el exterior. El producto sale de la cooperativa y se transporta a un centro logístico propiedad de una distribuidora alimentaria (que, en el canal de distribución moderno, se trata de un supermercado o hipermercado), desde el cual ya se distribuye al punto final de venta al consumidor.

<sup>3</sup> Datos recogidos a partir del informe “Contribución del sistema agroalimentario a la Economía Española” realizado en 2020 por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

No obstante, a pesar de que, como hemos visto, la estructura productiva de las zonas rurales cuenta con un mayor predominio de las actividades agrarias, que, a la vez, suponen un freno para el desarrollo económico de estas regiones, hay que tener en cuenta que estas actividades poseen una **importancia crucial para la supervivencia de estos territorios más allá de su vertiente económica**. Desde el punto de vista social, **son actividades que generan empleo y contribuyen a fijar la población en estos territorios en consonancia con la cultura, el paisaje, la biodiversidad y la gastronomía locales, preservando con ello la identidad cultural de estas regiones**.

### 3. Empleo

El **empleo en las zonas rurales se encuentra muy condicionado por el carácter de su estructura productiva**, en la que predomina la actividad agrícola y, por tanto, la sucesión de trabajos con un fuerte componente estacional. En consonancia, el **empleo** que se genera en estos territorios se caracteriza por ser **temporal**, además de **estar masculinizado y ser realizado por una población cada vez más envejecida**. Existen, igualmente, grandes **problemas de permanencia** por el requerimiento estacional de mano de obra de temporada, que suponen una limitación para la fijación de la población en estos territorios.

Así, tomando como referencia los principales indicadores de empleo disponibles en las Estadísticas Regionales de Eurostat, tales como la tasa de empleo, de actividad o de paro, es posible apreciar algunas diferencias que perfilan las particulares circunstancias en las que se desenvuelve al empleo en el entorno rural.

En primer lugar, **en 2020 la ocupación y la actividad en las zonas rurales fue inferior respecto al resto de los territorios considerados**. En términos generales, en las zonas rurales fue inferior tanto la tasa de actividad (52,2%), como la tasa de empleo (44,5%); contrastando con la mayor tasa de actividad (57,1%) y de ocupación (48,5%) presentada por las ciudades. Estas diferencias en ocupación y actividad entre ambos tipos de regiones se deben fundamentalmente al alto grado de población envejecida existente en las zonas rurales, que, como ya hemos visto, es una de las características propias de los habitantes de estas regiones.

#### C4. Indicadores de empleo en ciudades y áreas rurales

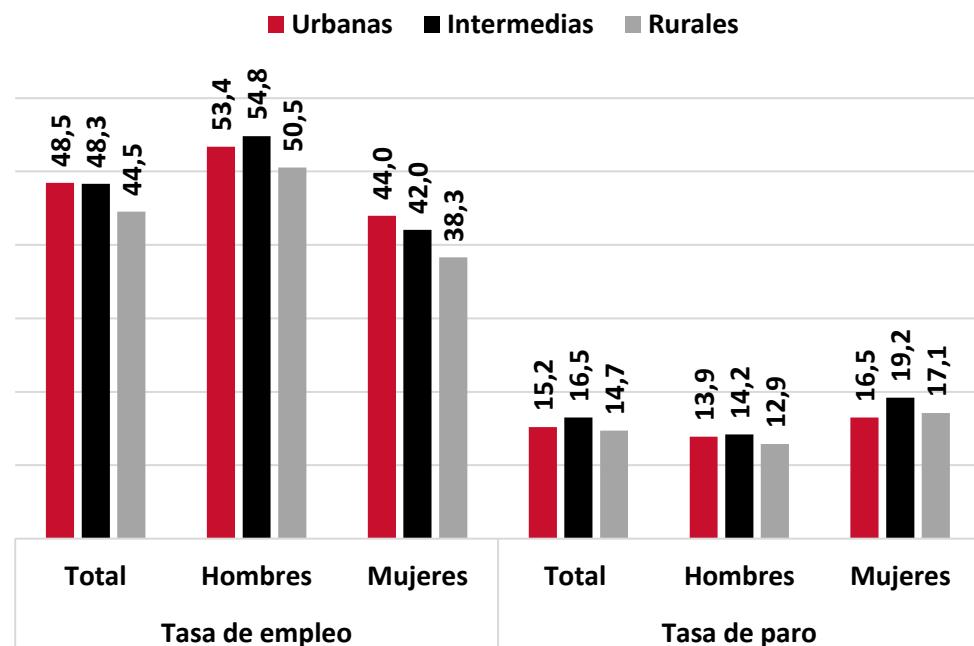
	TOTAL	CIUDADES	CIUDADES MEDIANAS Y PERIFÉRICAS	ÁREAS RURALES
<b>Activos</b>	22.733,30	12.318,30	7.631,80	2783,2
<b>Ocupados</b>	19.202	10.451	6.376	2375,3
<b>Parados</b>	3.530,90	1.867,30	1.256,70	407,9
<b>Inactivos</b>	17.354	9.244	5.557	2552,8
<b>Población de 15 años o más</b>	40.087,00	21.561,80	13.189,20	5336
<b>Tasa de actividad</b>	56,7	57,1	57,9	52,2
<b>Tasa empleo</b>	47,90	48,50	48,30	44,5
<b>Tasa paro</b>	15,50	15,20	16,50	14,70

Fuente: Informe Anual de Indicadores del MAPA 2020 y Eurostat.

Por su parte, **la tasa de paro es inferior (14,7%) en las zonas rurales que en las áreas urbanas (15,2%)**. Una de las explicaciones por las que la tasa de paro es inferior en estas zonas proviene del hecho de que se dan muchas migraciones de personas que parten de estos ámbitos hacia núcleos urbanos o intermedios para buscar nuevas oportunidades. Esto es aún más acuciante cuando se trata de los jóvenes, donde la **tasa de paro es inferior en el ámbito rural respecto al urbano o periurbano** para el grupo de edad entre 15 y 24 años, llegando a distanciarse hasta en 3 y 4 puntos porcentuales, respectivamente. De hecho, son las zonas periurbanas las que presentan una tasa de paro más alta (16,5%), manteniendo valores similares a las ciudades en el resto de indicadores de empleo.

Por otro lado, **también está presente la desigualdad de género en el mercado laboral**. Si distinguimos por género, **la tasa de actividad y la tasa de empleo son mayores en el caso de los hombres, mientras que la tasa de paro es inferior respecto a la de la mujer**. Estos resultados se replican en las áreas rurales, donde se puede apreciar una tasa de actividad de los hombres 11,8 puntos superior a la de las mujeres, 12,2 puntos en el caso de la tasa de empleo y 4,2 puntos inferior en la tasa de paro. Estas diferencias, mayores que las existentes para el total de la población, exigen que se den medidas para aumentar la igualdad de género en el mercado laboral rural; de manera que las mujeres también encuentren incentivos de carácter socioeconómico para asentarse en estos entornos.

### G3. Tasas de empleo y de paro por grado de urbanización y sexo, 2020

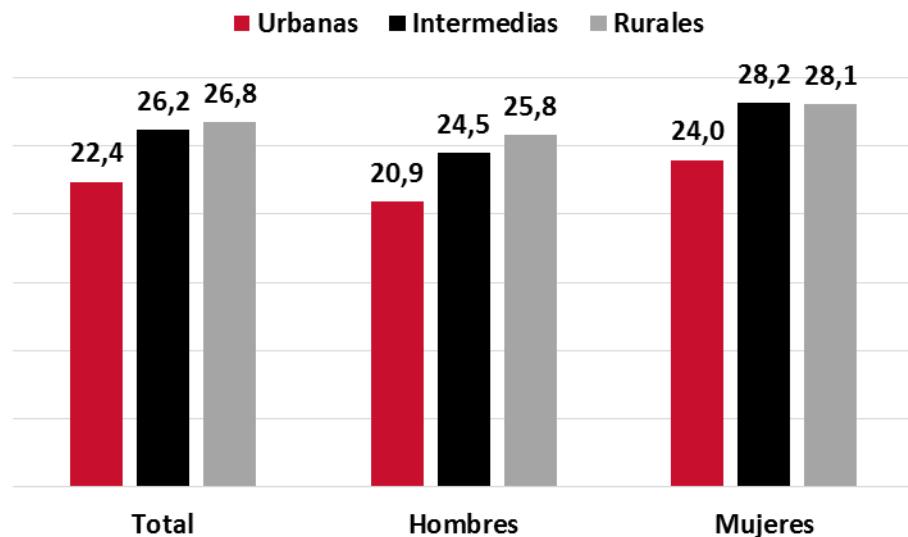


Fuente: SEG UGT con datos de Eurostat.

Por último, hay que hacer mención a la **tasa de temporalidad en las zonas rurales (26,8%)**, **muy elevada en comparación con la existente en las ciudades (22,4%)**. Como hemos comentado, el predominio de actividades relacionadas con el sector primario condiciona en buena medida que el empleo que se crea en estas áreas sea eminentemente temporal, dado que la estacionalidad propia de los cultivos demanda necesidades puntuales de mano de obra durante períodos limitados de tiempo. Esto explica que en 2021, con datos del SEPE, el

97% del total de los contratos registrados en el sector primario fueron realizados bajo alguna de las modalidades de contratación temporal disponibles.

**G4. Tasa de temporalidad por grado de urbanización y sexo, 2020**  
**Porcentaje de trabajadores temporales sobre el total de trabajadores**



Fuente: SEG UGT con datos de Eurostat.

En consecuencia, estos datos ponen de manifiesto que la naturaleza del empleo que se genera en estos territorios rurales es incompatible con la necesidad de fijar y aumentar la población residente en estas áreas, en tanto que los puestos de trabajo que se derivan de las actividades del sector primario son de carácter estacional, marcadas por la temporalidad y la inestabilidad en la percepción de ingresos. Se trata, en definitiva, de **una generación de empleo que se caracteriza por la precariedad y la incertidumbre**, lo que también acaba teniendo grandes repercusiones en materia de desigualdad de ingresos y pobreza.

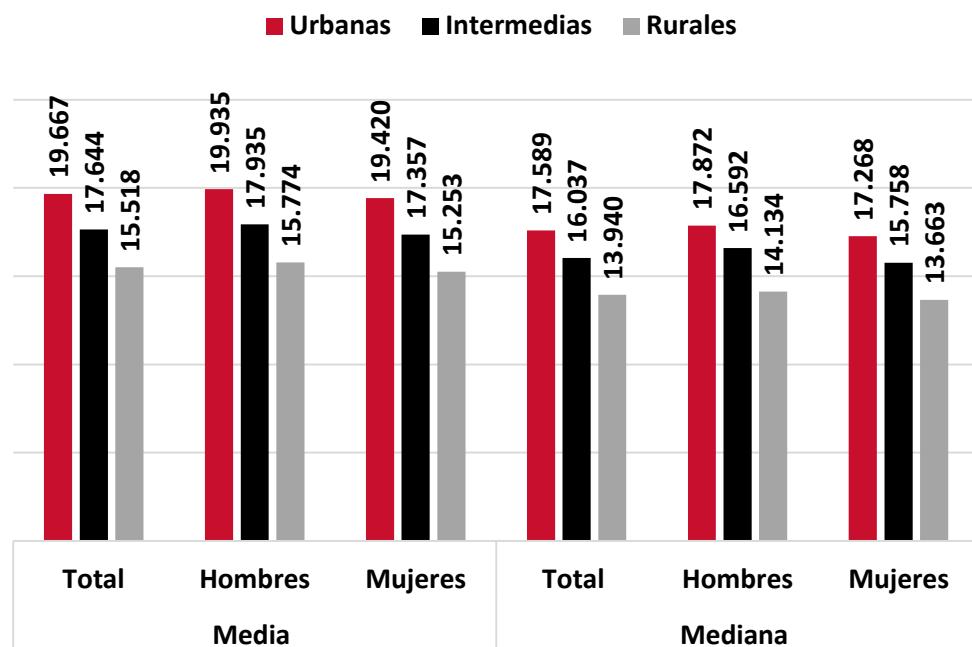
#### 4.- Desigualdad y pobreza en el medio rural

Como hemos expuesto anteriormente, el medio rural tiene unas características económicas propias que indudablemente tienen repercusiones negativas en materia de desigualdad y pobreza. El modelo económico español, así como sus particularidades en distintos sectores económicos, y la distribución espacial de los habitantes ha generado unas brechas en algunos indicadores que es pertinente tener en cuenta para hacer frente al reto demográfico.

En primer lugar, es importante destacar la desigualdad en materia de ingresos que existe al diferenciar por el grado de urbanización de las áreas. Debido a las características en materia de empleo y a la específica estructura económica que presenta el medio rural, los ingresos medios y medianos de la población que habita en estas localidades son menores que en las áreas urbanas e intermedias. De hecho, **los habitantes del medio rural recibieron en 2020, en media, un 21,1% menos de ingresos que las personas que viven en las áreas urbanas y un 12,1% menos de ingresos que las que habitan en zonas intermedias**. Estas diferencias son muy similares tomando las medianas como referencia y se replican incluso disgregando por sexo.

## G5. Ingresos medios y medianos por grado de urbanización y sexo, 2020

En euros



Fuente: SEC UGT con datos de Eurostat.

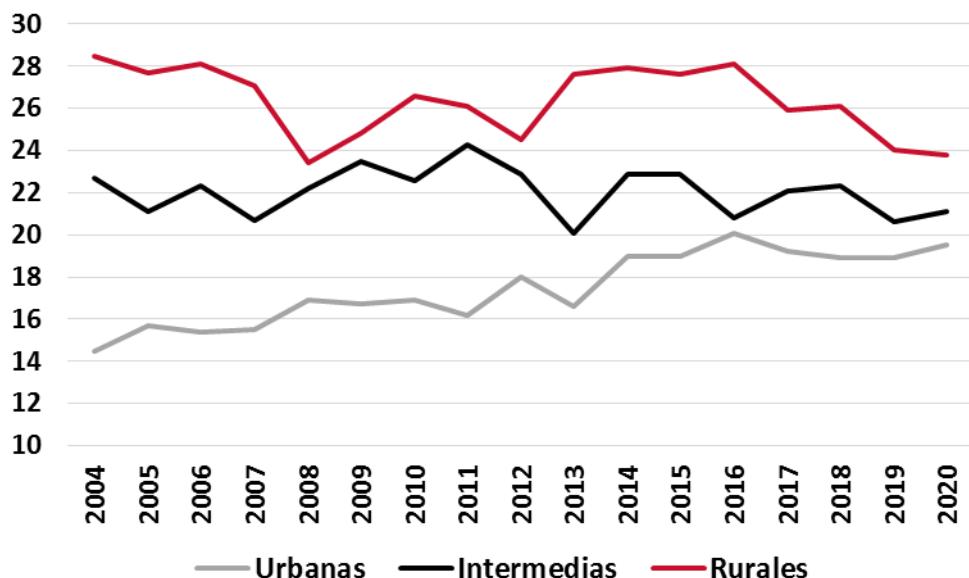
Igualmente, cabe resaltar que algunas de las problemáticas que están presentes en el ámbito nacional también se encuentran en el entorno rural. Un claro ejemplo es la **brecha de género en ingresos**, siendo posible apreciar una notable diferencia entre los ingresos de hombres y mujeres en todos los grados de urbanización, dando cuenta de la necesidad de que las políticas de igualdad de género en materia de ingresos también se apliquen con la contundencia necesaria en el medio rural. Lo contrario no haría más que reforzar los problemas para la fijación de población que ya existen en estos territorios.

Esta desigualdad de ingresos entre los entornos rurales y los urbanos que acabamos de describir tiene una repercusión directa en materia de pobreza. Así, por un lado, **se puede apreciar que la tasa de riesgo de pobreza<sup>4</sup> ha sido siempre superior en el medio rural comparado con el resto de grados de urbanización**. No obstante, por otro lado, también se observa **una tendencia decreciente del riesgo de pobreza en el entorno rural, desde que se situara en el 28,5% en 2004 hasta el 23,8% en 2020**, en consonancia con los avances en materia socioeconómica que han podido experimentar estas zonas en la última década.

Esta evolución, unida a la creciente tasa de riesgo de pobreza existente en las áreas urbanas, hace posible observar una **tendencia hacia la convergencia** del indicador para ambos entornos. Sin embargo, si bien es positivo reducir las diferencias existentes entre ambos tipos de regiones, el objetivo de las políticas aplicadas debería ir dirigido a alcanzar una convergencia hacia los valores más bajos, en el entorno del 14,5% que había en los primeros años del milenio para las zonas urbanas.

<sup>4</sup> Este indicador mide la proporción de la población que se encuentra bajo el umbral de riesgo de pobreza, fijado en el 60% de la mediana nacional de ingresos disponibles equivalentes.

**G6. Tasa de riesgo de pobreza por grado de urbanización, 2004-2020**  
En porcentaje

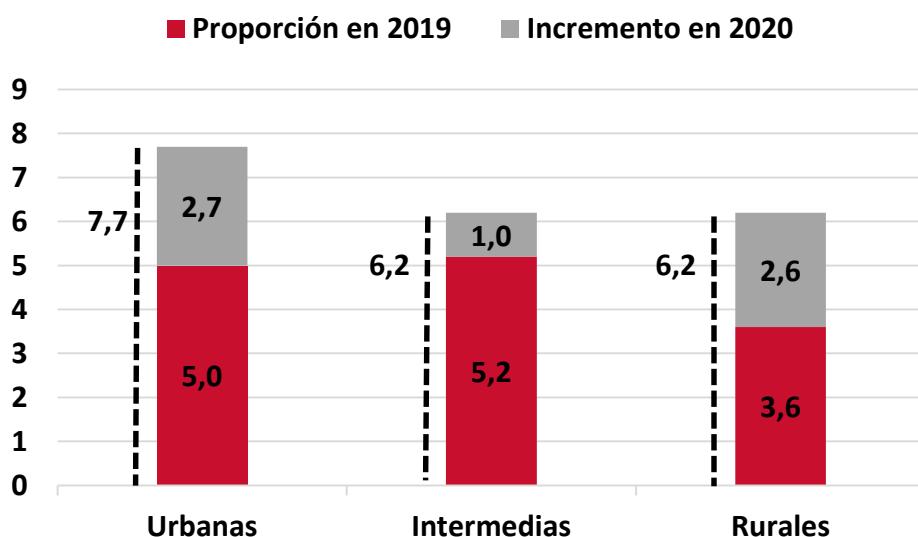


Fuente: SEC UGT con datos de Eurostat.

Otro de los indicadores de pobreza que, en este caso, permite vislumbrar los impactos asimétricos de la pandemia es la proporción de hogares con una privación material severa<sup>5</sup>. Analizando la evolución del indicador los datos no presentan claras diferencias entre los distintos grados de urbanización desde que se inició la serie, pero sí que muestran cómo el efecto de la pandemia fue peor para las zonas rurales, incrementándose desde 3,6 puntos hasta 6,2 puntos para los hogares de dichas poblaciones. Aunque también aumentó en el resto de las áreas, el incremento fue de menor dimensión al ser sus proporciones superiores previamente. En el caso de las áreas urbanas, 2020 fue el año donde hubo un mayor porcentaje de hogares con privación material severa, concretamente fueron un 7,7% de los hogares.

<sup>5</sup> Este indicador recoge la proporción de los hogares que declaran no poder consumir cuatro elementos de una lista de nueve ítems que se consideran básicos.

**G7. Hogares con privación material severa por grado de urbanización, 2019 y 2020**  
En porcentaje



Fuente: SEC UGT con datos de Eurostat.

Estas circunstancias indican que hace falta prestar atención a la asistencia social en todos los tipos de área, pero especialmente en el caso de los entornos rurales donde es más difícil prestar algunos servicios sociales y asistenciales por la distancia entre los núcleos de población y el sobrecoste que implican esos desplazamientos. El despliegue de infraestructuras y una amplia red de servicios públicos bien coordinada serán claves para poder atender las necesidades de la población de estos hábitats.

En definitiva, los resultados aquí expuestos ponen de manifiesto la **gravedad del problema al que nos enfrentamos cuando hablamos de la España Vaciada y el Reto Demográfico**, pues no es producto de un único factor que pueda ser aislado y solucionado en el corto plazo. En cambio, se trata de una serie de dinámicas y causas interrelacionadas que se refuerzan entre sí y que sientan sus bases en factores intrínsecos a la historia, cultura y economía propias de estas zonas rurales.

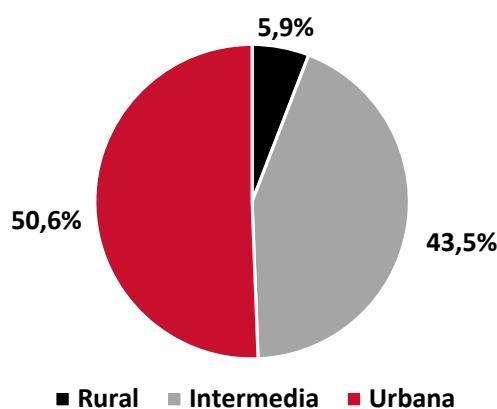
La estructura demográfica de la población, marcada por un eminentemente envejecimiento, unida a la incapacidad para atraer y fijar población en los territorios rurales, dado al carácter temporal y mal remunerado del empleo que se deriva de las actividades agrícolas, suponen una barrera para el desarrollo socioeconómico de estas áreas, dificultando la tarea de diseñar planes de actuación efectivos para revertir la situación.

## 5. Infraestructuras físicas y suministros básicos

Otro elemento fundamental para potenciar un desarrollo cohesionado en cualquier país son sus infraestructuras. La garantía de que exista una conexión real, eficiente y constante entre los núcleos urbanos más desarrollados y el entorno rural es la mejor fórmula para asegurar un trasvase de capacidades y recursos de las zonas más ricas a las menos vertebradas, así como facilitar que las personas que pueblan dichas áreas puedan diversificar su acceso al mercado laboral y a puestos de trabajo de mayor calidad sin cambiar su lugar de domicilio.

Sin embargo, las infraestructuras en nuestro país, debido a un inadecuado diseño o a su insuficiencia, no han tenido la capacidad de lograr este despliegue de conexiones territoriales entre aquellas con un mayor grado de urbanización y los municipios menos poblados, provocando que las personas se ven obligadas a emigrar a las grandes ciudades. Una consecuencia de esta desconexión se puede ver en el **transporte de mercancías por carretera**, que refleja, por un lado, en qué partes del territorio hay una mayor actividad económica, pero también dónde es más fácil transitar y acceder. Entre 2016 y 2020 apenas ha habido cambios en la distribución del transporte de mercancías por carreteras, **acumulando alrededor del 94% de media en las áreas urbanas e intermedias, lo que implica un ínfimo 6% del transporte efectuado por áreas rurales.**

**G8. Distribución del transporte de mercancías por carretera por grado de urbanización 2020**



Fuente: SEC UGT con datos de Eurostat.

Lógicamente, avanzar en las infraestructuras de transporte tiene un coste elevado, porque el motivo por el que se concentran en las zonas con mayor urbanización no es otro que la reducción de los costes del desplazamiento de las mercancías. No obstante, afrontar el reto de la despoblación supone efectuar mejoras que redunden en incrementos del empleo, del desarrollo económico y del acceso a servicios básicos, que dependen directamente de las infraestructuras viarias y de transporte, deficientes y con peor estado de mantenimiento en el medio rural<sup>6</sup>.

Pero las infraestructuras también requieren de una decidida puesta en marcha de inversiones para **ampliar la gama de comercios y servicios** que contribuyan al desarrollo económico y social. Un buen ejemplo de estas inversiones es el turismo rural, donde la colaboración pública-privada ha conseguido que se mejoren paisajes rurales descuidados y garantizar el mantenimiento del patrimonio natural.

Además, las infraestructuras deben estar presentes en el ámbito rural para garantizar **una correcta gestión del agua**, un tema crucial por su estrecha relación con el sector agrario. Los recursos hídricos cobran cada vez más importancia por ser unos recursos escasos y finitos,

<sup>6</sup> Consejo Económico y Social de España. *Un medio rural vivo y sostenible*. Informe 02/2021. Pág. 193.

---

pero renovables, por ser cílicos. Esto se traduce en la necesidad de innovación tecnológica y grandes infraestructuras para satisfacer el abastecimiento de la población, un uso eficiente y la protección de los ecosistemas y de la biodiversidad.

Por último, el **suministro de energía** es otro de los puntos clave que requieren de grandes inversiones y de un desarrollo de las infraestructuras. Tanto para el establecimiento de fuentes de **energías renovables** como para asegurar la **provisión de electricidad a las zonas rurales**.

## 6. Infraestructuras digitales y conectividad

La digitalización es ya un objetivo común e ineludible en los planes de futuro de cualquier economía. La pandemia posibilitó que se hiciera realidad en muchas esferas de la vida cotidiana, como en la educación a través de las clases online, en el ámbito laboral mediante el teletrabajo o en el consumo con la expansión del comercio electrónico. Sin embargo, el punto de partida y la evolución de las infraestructuras digitales en las áreas urbanas, periurbanas y rurales era muy diferente.

*Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares*, donde se pueden obtener resultados diferenciando por el número de habitantes del municipio. Tomando como referencia para antes de la pandemia el año 2019 y, como dato más actual el 2021, se puede comprobar que en casi todos los indicadores de uso de TIC ha habido una extensión de su uso<sup>7</sup>. Fundamentalmente destaca el aumento del comercio electrónico, que en las zonas urbanas<sup>8</sup> ha aumentado en 6,8 puntos porcentuales mientras que en las áreas rurales lo ha hecho en 9,8 puntos porcentuales. El uso de internet diariamente también ha aumentado significativamente, 6,5 puntos porcentuales entre 2019 y 2021 en el caso de las áreas urbanas y 10 puntos en las zonas rurales. Este mayor crecimiento se debió fundamentalmente a la brecha digital que existía anteriormente, puesto que en la totalidad de indicadores los municipios de más de 100.000 habitantes hacían un uso más habitual del comercio electrónico, internet o el teléfono móvil.

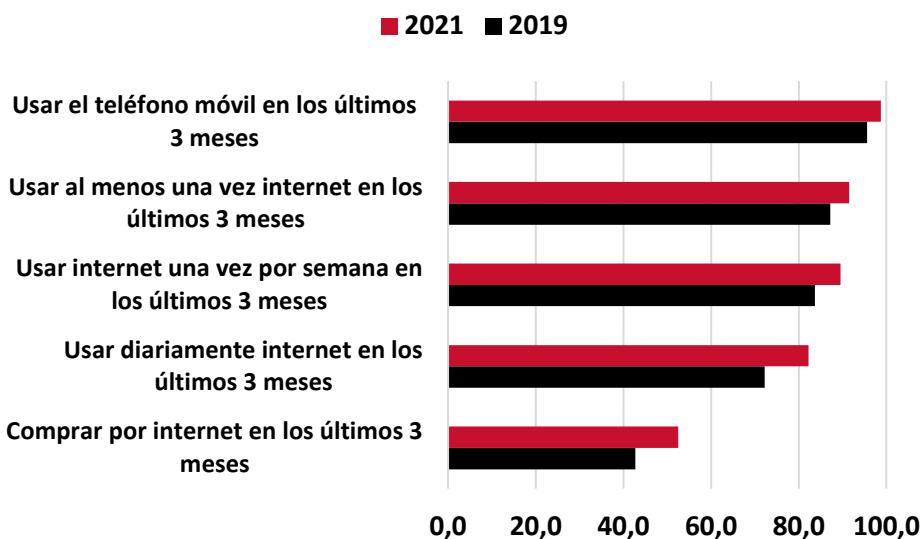
---

<sup>7</sup> Datos extraídos de la *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares*. INE.

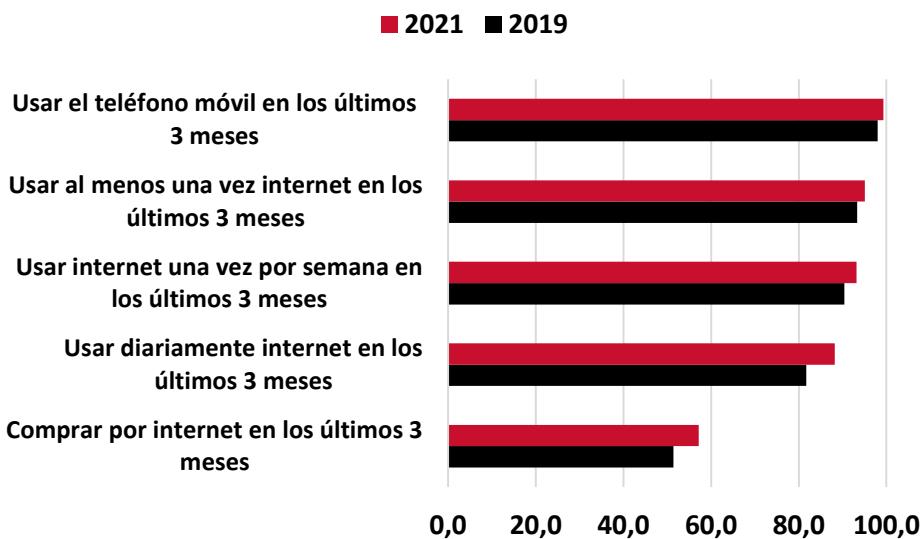
<sup>8</sup> Se utiliza como aproximación a las zonas urbanas aquellos municipios con más de 100.000 habitantes. Como entorno rural se usan los municipios menores de 10.000 habitantes.

**G9. Resultados de la encuesta sobre equipamiento y uso de tics en los hogares**  
**En porcentaje**

**Municipios menores de 10.000 habitantes**



**Municipios mayores de 100.000 habitantes**

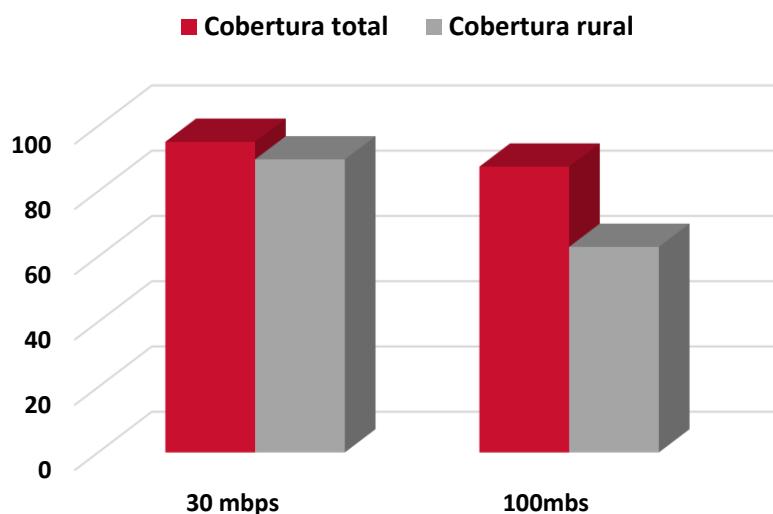


Fuente: SEC UGT con datos de INE.

La brecha digital entre el entorno rural y el resto de ámbitos se hace aún más evidente cuando se toman resultados de la cobertura por velocidad de internet que existe en cada hábitat. La estrategia España Digital 2025 establece como objetivo alcanzar una cobertura del cien por cien de los hogares en el acceso a internet de alta velocidad, es decir, que tenga como mínimo 100 megabits por segundo (mbps en adelante). Sin embargo, el último informe de Cobertura de Banda Ancha en España, que usa como año de referencia 2020, muestra unos resultados lejos de tal empeño. Los datos ofrecidos por la encuesta que se realizó en dicho año muestra que, entre el total de la población, sin distinguir por grado de

urbanización, el 95,2% de la población estaba cubierto a una velocidad de 30 mbps, que se reducía al 89,8% para la población en el entorno rural. Esta brecha de 6 puntos porcentuales es manifiestamente superior en la velocidad de 100 mbps, donde **la cobertura total es de un 87,6%, mientras que en las áreas rurales es únicamente de un 63%, lo que refleja casi 25 puntos porcentuales de diferencia**. Reducir esta brecha digital entre la población total y la población rural debe ser un objetivo prioritario, sobre todo si se pretende alcanzar el 100% de la cobertura, como recoge la Agenda España Digital 2025.

**G10. Cobertura total y rural por velocidad de internet en 2020**  
En porcentaje



Fuente: SEG UGT con datos del informe *Cobertura de banda ancha en España* en el año 2020. MINECO.

Otro de los aspectos que resultan de especial interés para enfrentar el reto demográfico se encuentra en la **mejora del gobierno electrónico**. La falta de accesibilidad a algunos organismos gubernamentales donde realizar trámites, como consecuencia de las largas distancias entre las zonas rurales más alejadas y las ciudades capital, suelen repercutir de manera muy sensible –con razón- en la percepción que tienen las poblaciones rurales sobre su relación con el Estado.

Con la puesta en marcha de un gran número de subvenciones, proyectos de formación y asesoramiento u otros proyectos enmarcados en el *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR)* es fundamental que se mejore la accesibilidad a la administración electrónica desde el entorno rural, y para que se garantice su igualdad de oportunidad para acceder a estos proyectos. En este sentido, poseen gran relevancia las herramientas, y sobre todo de las facilidades, que introduzca el Gobierno en sus portales de transparencia o páginas web.

## 7. Implicaciones de las crisis más recientes

A los problemas estructurales que atenazan históricamente a los espacios rurales que abarcan la *España Despoblada* se han unido las secuelas de la grave crisis atravesada en la primera década del siglo, y la continuación de los efectos de la pandemia.

La **invasión rusa a Ucrania** ha desatado una nueva crisis, en este caso centrada principalmente en el sector agroalimentario y energético, y que tendrá un mayor impacto precisamente en las zonas despobladas. El conflicto tiene para estos territorios una doble cara: por un lado, puede contribuir a solucionar el problema demográfico con el asentamiento de la población; por otro lado, la crisis energética y agroalimentaria ralentizará la recuperación en general, y en mayor medida en estos territorios caracterizados por un débil tejido productivo, formado por pequeñas empresas y autónomos, que tendrán dificultades para mantener su viabilidad.

El **incremento de los precios de la electricidad, gas, carburantes, y otras materias primas**, se está trasladando al resto de bienes y servicios, que ya suben de forma generalizada (el IPC en marzo se ha situado en el 9,8 %, y la tasa subyacente en el 3,4 %). La falta de materias primas afecta al sector agrícola, porque importamos semillas y fertilizante, al sector ganadero, porque importamos pienso, y la subida del combustible afectará a ambos sectores y también al pesquero.

Por ello, ante una posible prolongación del conflicto, y de cara a futuras crisis, hay que estudiar **medidas para aumentar la producción agroalimentaria** ante una necesidad de aprovisionamiento, para evitar rupturas de suministro y stock. Todo ello ha producido un parón en la recuperación, afectando especialmente a las zonas despobladas o en riesgo de despoblación, que son resilientes, pero que necesitan medidas para su revitalización, aprovechando el potencial de su diversidad.

Para conseguir que estas medidas den los resultados esperados, **es necesario que se comprenda la problemática en su totalidad, implementando planes de acción que**, desde distintos ámbitos y niveles, **consigan revalorizar las áreas rurales** y dotarles de los elementos necesarios para romper con la dinámica de empobrecimiento y despoblamiento que sufren en la actualidad. En esta línea, a continuación, se presentan los diferentes instrumentos que están siendo considerados, desde distintas dimensiones, para hacer frente al reto de la despoblación.

Sea como sea, hay que tener en cuenta que el desarrollo de un país no depende únicamente de que sus grandes ciudades crezcan y desarrollen modelos de negocio lucrativas. Al contrario, **cualquier modelo de desarrollo que pretenda ser estable y equilibrado en el tiempo debe tener en cuenta a las zonas rurales, en tanto que juegan un papel central en la cohesión económica, social y territorial del país.**

## II. INSTRUMENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ZONAS DESPOBLADAS

### 1. La Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico: un buen punto de partida para actuar

La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico es **el marco común sobre el que se sostiene toda la política de Estado referida al reto demográfico y la lucha contra la despoblación**.

Por su configuración, es un instrumento clave para la cohesión económica, social y territorial, y para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas en el territorio.

El 29 de marzo de 2019, guiándose por el cumplimiento del Acuerdo de la Conferencia de Presidentes del 16 de enero de 2017, el Consejo del Consejo de Ministros aprobó las **Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico**, que marcan la hoja de ruta.

La Estrategia recoge siete objetivos transversales:

1. Plena conectividad territorial.
2. Asegurar la prestación de servicios básicos.
3. Incorporar el impacto demográfico.
4. Simplificación normativa y administrativa.
5. Eliminar los estereotipos.
6. Alineación con los ODS y la Agenda 2030.
7. Mejorar la colaboración público-privada.

Que se desarrollan en torno a **tres líneas de Acción**:

#### 1.- Afrontar la despoblación

- Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad.
- Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento.
- Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.

#### 2.- Afrontar los desequilibrios de nuestra pirámide de población

- Coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio.
- Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional.
- Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio.
- Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea.
- Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia.
- Trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio.
- Facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

### **3.- Gestionar los efectos de la población flotante**

- Garantizar la prestación de servicios básicos para la población residente y flotante en todo el territorio.
- Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

La Estrategia **se alinea** con las 130 medidas frente al Retro Demográfico del **Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia**, ordenadas en 10 ejes de acción orientados hacia un amplio conjunto de objetivos que impulsen la igualdad de oportunidades y la vertebración territorial, mediante: la diversificación económica de las zonas más desfavorecidas, el impulso de la innovación; la plena conectividad digital; el reforzamiento de los vínculos rurales y urbanos; la puesta en valor del territorio y de sus posibilidades endógenas de crecimiento; la adecuada prestación de los servicios básicos; o la incorporación de la perspectiva demográfica en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.

Las Directrices plantean una **Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todos los departamentos ministeriales**, diseña una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática de las tres líneas de acción. Todos los ministerios incorporan a las Directrices más de 80 medidas, referidas a jóvenes, mujeres, atención a la población rural, emprendedores, turismo, implantación de la Administración en el territorio o actividad económica.

---

Si bien las Directrices de la Estrategia constituyen el eje transversal de la lucha contra la despoblación y el reto demográfico, existen también otros Planes, Pactos e instrumentos, que contribuirán a cumplir sus objetivos desde el ámbito europeo, autonómico y nacional.

Para UGT el desarrollo y complementación de todas las medidas, exige una **coordinación y cooperación efectiva y eficaz entre los distintos Ministerios y Administraciones Públicas**, una tarea difícil de conseguir. El Plan de Recuperación y el futuro Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 destinarán muchos recursos, por lo que **el seguimiento de estos Planes debe ser una prioridad**.

## 2. En el ámbito europeo

### **Directrices sobre las Ayudas de Finalidad Regional (DAR)**

Europa siempre se ha caracterizado por importantes disparidades regionales en cuanto a bienestar económico, ingresos y desempleo. Las ayudas regionales pretenden contribuir al desarrollo económico de las regiones desfavorecidas de Europa, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones entre Estados miembros.

La Comisión Europea ha aprobado el 17 de marzo de 2022, de conformidad con las normas sobre ayudas estatales de la UE, el **mapa de España para la concesión de ayudas regionales entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2027**, en el marco de las Directrices sobre las Ayudas de finalidad regional revisadas (DAR).

Las DAR revisadas fueron adoptadas por la Comisión el 19 de abril de 2021, y se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29/04/2021. Con el objetivo de permitir a los Estados miembros apoyar a las regiones europeas menos favorecidas en su recuperación, reducir las disparidades, abordar las transiciones ecológica y digital, y los retos estructurales, fomentar el desarrollo económico, la cohesión y la igualdad.

El anexo I de la DAR establece la cobertura de ayuda regional por Estado miembro para el período 2022-2027 (mapa de ayudas regionales y la intensidad máxima de las ayudas).

En los anexos de las Directrices se identifican las regiones más desfavorecidas, denominadas zonas «a», que son las regiones ultraperiféricas y las regiones cuyo PIB per cápita es inferior o igual al 75 % de la media de la UE, y las zonas «c» predeterminadas, que representan las antiguas zonas «a» y las zonas escasamente pobladas.

En el punto 169 de las DAR recoge la calificación de **“región poco poblada”** al tener menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> y **“zonas poco pobladas”**, las que tienen menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup>.

## C5. Cobertura de ayuda regional para España 2022-2027

	REGIÓN NUTS	PIB per cápita	Porcentaje de población nacional
<b>Zonas a</b>	ES 4 2 Castilla La Mancha (ES 4 2 3 Cuenca zona poco poblada)	72,33	4,35%
	ES 4 3 Extremadura	66,67	2,28%
	ES 6 1 Andalucía	68,33	17,99%
<b>Parados registrados</b>	ES 6 3 Ciudad de Ceuta	72,67	0,18%
	ES 6 4 Melilla	67,00	0,18%
	ES 7 0 Canarias	75,00	4,08%
<b>Zonas c predeterminadas (antiguas a)</b>	ES 6 2 Región de Murcia	76,67	3,17%
<b>Zonas c predeterminadas (zonas poco pobladas)</b>	ES 2 4 2 Teruel	-----	0,29%
	ES 4 1 7 Soria	-----	0,9
<b>Zonas c no predeterminadas</b>	-----	-----	12,99%
<b>Cobertura de la población total 2022-2027</b>	-----	-----	66,29%

Fuente: Directrices sobre la financiación de las Ayudas de finalidad regional (DAR).

El **66,29 %** de la población de España podrá optar a ayudas regionales a la inversión.

- La región ultraperiférica de Canarias seguirá siendo subvencionable como zona «a». En esta zona, la intensidad máxima de ayuda para las grandes empresas será del 50 %.
- Las regiones de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía, y las ciudades de Ceuta y Melilla se encuentran entre las regiones más desfavorecidas de la UE, con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE. Estas regiones pueden optar a una intensidad máxima de ayuda para las grandes empresas del 30 %.
- Cuenca también recibe la calificación de región poco poblada, al tener menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. En las zonas escasamente pobladas, los Estados miembros pueden utilizar regímenes de ayudas de funcionamiento para evitar o reducir la despoblación.
- La región de Murcia ya no se considera una zona «a» a la vista de su desarrollo económico positivo, y ahora se considera una región predefinida denominada zona «c». Las intensidades máximas de ayuda para las grandes empresas de esta zona variarán entre el 15 % y el 20 %, con la intensidad de ayuda más elevada aplicable en la primera mitad del período.
- Las provincias de Teruel y Soria también se consideran zonas «c» predeterminadas, ya que son zonas escasamente pobladas, con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. La intensidad máxima de ayuda para las grandes empresas en estas zonas será del 20 %.

- Para hacer frente a las disparidades regionales, España ha designado como zonas denominadas «c» no predeterminadas Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, la Comunitat Valenciana, Baleares, Huesca y parte de Castilla y León, Zaragoza, Madrid, Cataluña, Navarra y el País Vasco. En estas zonas, la intensidad máxima de ayuda para las grandes empresas será del 15%. La Comisión también ha aprobado un aumento de la intensidad máxima de ayuda para las grandes empresas de dos provincias de Castilla y León: del 15 % al 25 % en Salamanca, de modo que la diferencia en la intensidad de la ayuda con la zona limítrofe de Beiras e Serra da Estrela se limita a quince puntos porcentuales, y del 15% al 20% en Zamora, debido a su pérdida de población relativamente elevada en la última década.

En todas esas zonas, las intensidades máximas de ayuda pueden incrementarse en diez puntos porcentuales para las inversiones realizadas por medianas empresas y en veinte puntos porcentuales para las realizadas por pequeñas empresas, para sus inversiones iniciales con costes subvencionables de hasta 50 millones de euros.

Una vez que esté en vigor el futuro plan territorial de transición justa en el contexto del Reglamento sobre el Fondo de Transición Justa, España tendrá la posibilidad de notificar a la Comisión una modificación del mapa de ayudas regionales aprobado, con el fin de aplicar un posible aumento de la intensidad máxima de ayuda en las futuras zonas de transición justa.

## Agenda 2030 de Naciones Unidas

La despoblación y el reto demográfico deben afrontarse dentro de los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030**.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue firmada en 2015 por los jefes de Estado y de Gobierno de 193 países miembros de Naciones Unidas. Representa el compromiso internacional para hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales de la globalización, poniendo en el centro a las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, bajo el lema de "no dejar a nadie atrás". Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación centrados especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Cada uno de los países signatarios tiene un **Plan de Acción**. El Plan de Acción de España recoge las líneas de acción, los instrumentos con los que cuenta para alcanzar los objetivos, un análisis del estado o situación de partida de estos, una cartografía de responsabilidades competenciales de todos los departamentos, y las acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda (nuevas políticas y medidas públicas, gobernanza, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de todos los actores, etc.).

El Plan recoge un primer conjunto de áreas prioritarias de políticas denominadas palanca, con capacidad de acelerar el progreso transversalmente y a mayor escala en el conjunto de los 17 ODS: prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades; Agenda Urbana; economía circular; Ley de Cambio Climático y Transición Energética; investigación científica y técnica para los ODS; Estrategia de la Economía Social; Plan de Gobierno Abierto; y la Cooperación Española.

La Agenda 2030 plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible.



## Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR)

El Plan de Recuperación incluye oportunidades de financiación europea para la lucha contra la despoblación.

Incorpora al medio rural como punta de lanza en los planes de adaptación al cambio climático, protección de la biodiversidad, restauración ecológica, gestión sostenible del entorno, valoración de espacios protegidos, comercio, y servicios, entre otros.

Promueve la economía en las zonas más afectadas por el declive demográfico, con tres ejes principales.

- En primer lugar, la digitalización, con la plena conectividad de Internet y telefonía móvil en todo el territorio. El Consejo de Ministros del 30 de junio aprobó la convocatoria de ayudas para el desarrollo del Plan de Extensión de Banda Ancha de nueva generación (PEBA), que serán clave para facilitar la conectividad digital de las personas y los territorios, y promover el emprendimiento y la diversificación económica en la España rural.
- En segundo lugar, la recuperación económica, reactivando de modo efectivo la lucha contra la despoblación a partir de la industrialización, las comunicaciones y los servicios, que completan la actividad en los sectores primarios.
- Y, en tercer lugar, vivienda (viviendas rehabilitadas, viviendas de calidad, y viviendas en alquiler para los entornos rurales) e infraestructuras.

El Plan recoge **130 medidas frente al reto demográfico**, en torno a **diez ejes**:

1. La transición ecológica.
2. La transición digital y plena conectividad territorial.
3. Desarrollo e innovación en el territorio.
4. Impulso del turismo sostenible.
5. Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes.
6. Fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial.
7. Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización.
8. Bienestar social y economía de los cuidados.
9. Promoción de la cultura.
10. Reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico.

## **La PAC Transitoria 2021-2022 y el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027**

Por un lado, existe un período transitorio en el que se prorroga durante los años 2021 y 2022 el Marco Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, y por otro, el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027, que actualmente está en proceso de elaboración.

La invasión rusa a Ucrania está desencadenando una crisis agroalimentaria, con riesgo de desabastecimiento de determinados productos (maíz, fitosanitarios), y el encarecimiento de ciertos suministros (gas, electricidad, combustibles) que incrementan los costes de producción, y que pone en peligro la actividad del sector. Todo ello ha provocado la necesidad de introducir cambios en la PAC transitoria, con medidas de flexibilización para afrontar el nuevo escenario.

El 29 de diciembre de 2021 se remitió la [Propuesta de Plan Estratégico de la PAC de España \(2023-2027\)](#) a la Comisión Europea. Tras los ajustes que puedan derivarse de todas las observaciones y alegaciones recibidas en el marco de la fase de información pública y de evaluación ambiental, y de las propias observaciones de la Comisión, España propondrá un texto definitivo del Plan. Se prevé que la Comisión lo apruebe a finales del primer semestre de 2022, para que sea de aplicación a partir del 1 de enero de 2023.

Este Plan gira en torno a 9 objetivos específicos que se traducen en prioridades concretas, y un objetivo transversal.

Cada uno de estos objetivos pueden influir en los innumerables retos demográficos y de despoblación.



Fuente: Propuesta de Plan Estratégico de la PAC 2023-2027

## Programa Horizonte 2020 (del período 2014-2020) y Horizonte Europa (del período 2021-2027)

Un programa marco de la Unión Europea que ofrece oportunidades para el medio rural, especialmente en alimentación, agricultura, medioambiente y bioeconomía.

### Pacto Verde Europeo

La **Comunicación de la Comisión COM (2019) 640 final**, fue presentada el 11 de diciembre de 2019, y recoge la hoja de ruta de la Comisión Europea para lograr que la economía de la UE sea sostenible, transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades a través de actuaciones:

- El aumento de la ambición climática a 2030 y 2050.
- El suministro de energía segura, limpia y asequible. La movilización de la industria para una economía sostenible, limpia y circular.
- La construcción y renovación de edificios de manera eficiente en el uso de la energía y los recursos.
- Lograr la contaminación cero y un medio ambiente libre de contaminación.
- Preservar y restaurar los ecosistemas y la biodiversidad, reforzando las superficies forestales y la economía azul, aprovechando el papel de los océanos en el cambio climático.

- Lograr un sistema alimentario saludable, justo y medioambientalmente sostenible desde la Estrategia “De la Granja a la Mesa”.
- Acelerar el cambio hacia la movilidad sostenible e inteligente.

Los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC deben reflejar plenamente la ambición del Pacto Verde.

### **Estrategia de la Granja a la Mesa y Estrategia sobre la Biodiversidad 2030**

En lo relacionado con la agricultura, el Pacto Verde Europeo incluye estas dos estrategias que fueron presentadas el 20 de mayo de 2020.

Ambas Estrategias incluyen una serie de objetivos europeos, para el horizonte 2030:

- Reducir para 2030 en un 50% el uso y riesgo de pesticidas de síntesis químicos y en un 50% el uso de los pesticidas de alto riesgo.
- Reducción del 50% del exceso de nutrientes (especialmente fósforo y nitrógeno) y del 20% del uso de fertilizantes.
- Reducir en un 50% las ventas de antimicrobianos para los animales de granja y en acuicultura.
- Al menos el 25% de la superficie agraria europea deberá ser de agricultura ecológica.
- Además, la Estrategia "De la Granja a la Mesa" tiene como objetivo reducir a la mitad los desechos de alimentos per cápita a nivel de minoristas y consumidores y también el de ampliar la banda ancha en las zonas rurales y remotas para lograr una cobertura de banda ancha rápida del 100% en 2025.

La Estrategia de la Granja a la Mesa (From Farm to Fork Estrategy – F2F-) se recoge en la Comunicación de la Comisión COM (2020) 381 final.

Pretende alcanzar un sistema alimentario justo, saludable y ecológico en 2030 mediante un Plan de Acción con **27 medidas** a adoptar desde 2020 hasta 2024, que se ordenan en **6 grupos**:

1. Contiene un Plan de Acción con 27 medidas a adoptar desde 2020 hasta 2024, que se agrupan en 6 grupos:
  1. Medidas para garantizar la seguridad alimentaria.
  2. Medidas para estimular las prácticas sostenibles de elaboración de alimentos, venta al por mayor y al por menor, hostelería y servicios alimentarios.
  3. Medidas para promover el consumo sostenible de alimentos y facilitar el camino a dietas saludables y sostenibles.

- 
4. Medidas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.
  5. Medidas de lucha contra el fraude alimentario a lo largo de la cadena de suministros de alimentos.
  6. Medidas para garantizar la producción sostenible.

La Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030 (-EB-) “Devolviendo la naturaleza a nuestras vidas” se recoge en la Comunicación de la Comisión COM (2020) 380 final.

Pretende establecer nuevas normas para proteger y recuperar la biodiversidad y el funcionamiento de los ecosistemas en diferentes sectores entre los que se encuentra la agricultura. Y reforzar la resiliencia de nuestras sociedades frente a amenazas futuras tales como los efectos del cambio climático, los incendios forestales, la inseguridad alimentaria y los brotes de enfermedades.

Los compromisos para 2030, incluidos dentro de la Estrategia y relacionados directamente con la futura PAC son: invertir en la tendencia a la disminución de los polinizadores, y que al menos el 10% de la superficie agrícola contendrá elementos de paisaje de alta diversidad como los márgenes multifuncionales, muros, terrazas, charcas, etc.

### **El Fondo para la Transición Justa de la Unión Europea**

Este Fondo va a constituir una herramienta fundamental para apoyar el compromiso de que la transición energética y ecológica en España sea justa y no deje a nadie atrás, especialmente al mundo rural, donde se localizan gran parte de los desafíos. Se está trabajando en convenios que tienen como objetivo prioritario el mantenimiento y creación de actividad y empleo y fijación de población en las comarcas afectadas por los cierres de minas, centrales térmicas de carbón y centrales nucleares, comarcas localizadas en el medio rural.

### **La política de cohesión europea 2021-2027**

Los fondos de la política de cohesión del periodo 2021-2027 y el FEMPA complementan, y al mismo tiempo refuerzan y consolidan, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia desde una perspectiva de cohesión territorial, intentando asegurar una creciente convergencia de las regiones hacia la media de la UE, considerando las diferencias e idiosincrasias de cada una de ellas, y reduciendo las disparidades territoriales.

Las medidas temporales de flexibilidad y simplificación introducidas en los programas de la política de cohesión 2014-2020 están contribuyendo a paliar el impacto de la Covid-19 y sus variantes, y tendrá un papel fundamental para abordar los retos de los flujos migratorios tras la reciente agresión militar rusa a Ucrania.

Además, y de cara al futuro período 2021-2027 la política de cohesión seguirá actuando contra la despoblación, abordando el reto demográfico a través de los Fondos Estructurales Europeos y de Inversión: El Fondo Social Europeo (FSE), en materia de empleo, educación, igualdad de oportunidades, formación e inclusión social; el Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (FEDER), en materia de infraestructuras digitales y de transporte, vivienda, apoyo a la innovación y a las pymes; y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), favoreciendo el desarrollo de las zonas costeras.

El desarrollo de esta política en España se recoge en el Acuerdo de Asociación, que actualmente se está elaborando.

### **El 8º informe de la Comisión Europea sobre la cohesión en Europa en el horizonte 2050 (4 de febrero de 2022)**

Este informe recoge la necesidad de ayudar a las regiones para responder al cambio demográfico. Las empresas tendrán que adaptarse a la disminución de la población activa mediante la contratación de más mano de obra procedente de grupos con tasas de empleo más bajas, como los jóvenes, las mujeres y los migrantes de terceros países, así como mediante un aumento de la inversión en innovación, en tecnologías que permitan ahorrar mano de obra o aumentar su eficiencia, y en el aprendizaje de personas adultas, en particular de los trabajadores de más edad y poco cualificados, lo que ayudaría a alcanzar los objetivos de la Cumbre de Oporto. Los centros educativos de primaria y secundaria tendrán que adaptarse a un menor número de alumnos, mientras que otros servicios públicos y la atención sanitaria tendrán que atender a un número cada vez mayor de residentes de edad avanzada. Y reconoce el importante papel del refuerzo de la política de cohesión a la hora de desbloquear la inversión pública y privada en la transición ecológica, digital y demográfica.

### **Declaración de Versalles del 11 de marzo de 2022**

En una reunión informal, los jefes de Estado y de Gobierno, mostraron su preocupación por las consecuencias de la invasión rusa a Ucrania, que ya está desembocando en una crisis energética y alimentaria en Europa, pero con alcance global. Ante esta situación propusieron actuar para mejorar la seguridad alimentaria mediante la reducción de la dependencia de productos agrícolas e insumos fundamentales importados, en particular aumentando la producción de proteínas vegetales en la UE. Además, se invitó a la Comisión Europea a presentar opciones para abordar el aumento de los precios de los alimentos y la seguridad alimentaria lo antes posible, y controlar el precio de las energías (gas, electricidad y combustibles), que encarecen los costes de producción y que puede llevar a nuevos ERTEs e incluso cierres de empresas por no poder soportar dichos costes.

### **3. En el ámbito autonómico: Estrategias de las Comunidades Autónomas**

Las Comunidades Autónomas también tienen un papel muy activo, y en el desarrollo de sus competencias, afrontan algunos de los efectos más negativos del Reto Demográfico.

- Decreto 165/2017 que aprueba la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón. Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027.

- Estrategia Canaria de Envejecimiento Activo 2017-2020.
- Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025.
- Anteproyecto de Ley de Dinamización demográfica de Castilla y León. Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020.
- Ley 2/2021 de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla la Mancha. Estrategia para el desarrollo de zonas con despoblamiento y declive socioeconómico de Castilla la Mancha.
- Ley 5/2021 de Impulso Demográfico de Galicia. Plan para la dinamización demográfica de Galicia 2013-2016.
- Estrategia para Revitalizar los Municipios Rurales de la Comunidad de Madrid.
- Agenda para la Población de La Rioja 2030.
- Plan Interdepartamental en materia de reto demográfico en Euskadi. Programa de Desarrollo Rural y Comarcal 2015-2020 País Vasco.
- Anteproyecto de ley de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.
- Estrategia AVANT 20-30 Comunidad Valenciana.
- Plan Reactivar Navarra.
- Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura.

#### **4. En el ámbito nacional**

Son muchos los Ministerios, que con sus Planes y Estrategias contribuirán a implementar la Estrategia Nacional, desarrollando medidas frente al Reto Demográfico y la Despoblación.

La Estrategia Nacional de relevo generacional, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), la Estrategia Nacional de Igualdad de las Mujeres Rurales, La Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal del medio rural, alineada con la Estrategia de Digitalización 2025, o la Estrategia Nacional de Gestión Cinegética tienen mucho que aportar a las zonas rurales.

También serán instrumentos útiles frente a la despoblación, el Fondo para la Competitividad de las Empresas Turísticas (FOCIT) que está dotado con 565 millones. Y el Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía.

## Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES)

Especial mención en el momento actual merecen, por la importante incidencia positiva que pueden que pueden desempeñar para afrontar el reto demográfico de las zonas más castigadas, los *Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES)*, que forman parte del **Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR)**. Estas son herramientas temporales pero que, según el Gobierno, tienen vocación de permanencia, diseñadas para progresar en ámbitos económicos clave para el futuro, con un despliegue de medios que deben surgir de la colaboración público-privada y redundar en una mejora de la economía. Se trata de iniciativas con vocación transformadora, para enfatizar la digitalización y la sostenibilidad como vehículos de todas las reformas.

En este sentido, cabe destacar algunos proyectos que son especialmente relevantes para el ámbito rural. El **PERTE Agroalimentario** es el que mayores efectos positivos puede reportar en este ámbito, puesto que persigue dotar a la cadena de valor agroalimentaria de nuevos instrumentos que la hagan más productiva, eficiente y sostenible. Este sector es la primera rama industrial manufacturera con mayor número de empleo<sup>9</sup> y genera el 19% del total de valor añadido bruto de las industrias manufactureras, según datos de 2019. Este PERTE también tiene por fin incrementar la digitalización en el entorno rural, uno de los objetivos principales de la política rural por la brecha digital que se indicaba anteriormente. Y, como última pieza clave, dotará de recursos al sector para la inversión en I+D+i, lo que permitirá innovar en la producción e incrementar los empleos de calidad.

Otro proyecto que incorpora mejoras para este entorno puede verse en el **PERTE en digitalización del ciclo del agua**, un bien fundamental para garantizar futuros suministros de alimentos y de energía, para lo que requiere de una especial gestión que se base en la eficiencia y en el respeto al medioambiente. Este PERTE es clave para el mundo rural, puesto que los recursos hídricos se encuentran localizados generalmente en este medio, y gracias a las nuevas tecnologías se puede lograr un conocimiento en tiempo real de la situación de todos ellos, para poder diseñar un plan de administración del agua eficiente. A este respecto, se trata de uno de los recursos naturales más vinculados con el ámbito agrario por lo que su correcto uso y la protección de los ecosistemas redundará en un sector primario con mayor potencial.

El **PERTE en Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento** también recoge impactos positivos para el entorno rural, sobre todo un desarrollo social como consecuencia de las inversiones en transición energética, por su ubicación en el campo, del que se espera un abordaje del reto demográfico, que genere empleo y actividad económica.

Otro ejemplo es el **PERTE en Economía circular**, que se estima que contribuya a la creación de empleo en zonas despobladas por su implantación en PYMEs, así como impactos medioambientales provechosos por el aumento del reciclaje.

<sup>9</sup> Informe 02|2021 CES: Un mundo rural, vivo y sostenible. Página 40.

Incluso existen otros ejemplos, como el **PERTE para la Economía social de los cuidados**, que busca expandir el sector vinculado a estas actividades, para lo que será necesaria una red de asistencia a las personas que viven en las zonas más despobladas. Aunque todavía se desconocen los detalles porque sólo se ha anunciado, parece que impulsará medidas para la cohesión social y la igualdad de género, dos problemáticas que, como se explicado anteriormente, determinan la vida en los entornos rurales.

#### C6. Resumen de la situación de los PERTE anunciados

PERTE	Fecha de aprobación	Fondos públicos (millones de euros)	Fondos privados (millones de euros)	Puestos de trabajo estimados	Objetivos
De energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento	14-12-21	6.900	9.500	Hasta 280.000	Desarrollo de energías renovables, la electrónica de potencia, el almacenamiento o el hidrógeno renovable.
Agroalimentario	8-2-22	1.000	2.000	12.250-16.000	Promover el desarrollo integrado de toda la cadena agroalimentaria a través de la digitalización de los procesos y de la incorporación de conocimiento e innovación.
Economía circular	8-3-22	492	1.200	70.000 por todo el sector, no solo por el PERTE	Contribuir a los esfuerzos por lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva.
De digitalización del ciclo del agua	22-3-22	1.940	1.120	3.430	Transformar y modernizar los sistemas de gestión del agua, tanto para el ciclo urbano del agua, como para el riego y los usos industriales.
Economía social de los cuidados	Anunciado	Por determinar	Por determinar	Por determinar	Consolidar las alianzas entre distintas organizaciones que trabajan en la Economía Social y desarrollar los sectores vinculados al cuidado de las personas y de su entorno en cada uno de sus ciclos vitales.

Fuente: SEC UGT con la información extraída de los proyectos publicados por el Gobierno.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Los fondos privados son estimaciones realizadas a partir del supuesto efecto tractor de los fondos públicos y su impacto multiplicador. Los puestos de trabajo estimados son la suma de los de creación directa, indirecta e inducidos. En este caso hacen referencia al total de puestos, no sólo a los que se crearán en el entorno rural. Cuando se ofrece una banda con distintos escenarios se indica el mínimo y el máximo que se muestran en la memoria del proyecto.

## El Acuerdo de Asociación de España 2021-2027 y los programas que lo desarrollan

Las grandes orientaciones estratégicas de la política de cohesión para el periodo de programación 2021-2027 en España se recogerán en el **Acuerdo de Asociación (AA)**, que actualmente se está elaborando. Se trata de un acuerdo marco amplio y flexible que ofrece cobertura a los programas diseñados en el ámbito del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Transición Justa (FTJ) con una dotación total de 35.562 millones de euros y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), con 1.120 millones de euros más.

El empleo de estos fondos en actuaciones concretas, alineadas con las grandes orientaciones estratégicas recogidas en el Acuerdo de Asociación, así como las asignaciones financieras iniciales y los indicadores de seguimiento de cada actuación, quedarán recogidos en los distintos programas nacionales y regionales.

El **FEDER** contará con 19 programas regionales y un programa plurirregional (o nacional). Sus programas se basarán en 8 prioridades: transición digital e inteligente; conectividad digital; transición verde; movilidad urbana; territorios urbanos más verdes; movilidad; transformación social; cultura y turismo; e integración territorial y local.

Por su parte, el **FSE+** contará con 19 programas regionales y 4 programas estatales, que cubren las grandes políticas sectoriales: programa de empleo juvenil; programa de empleo, formación y educación y economía social; programa de inclusión social y lucha contra la pobreza y la pobreza infantil; y programa de lucha contra la privación material. Sus programas recogen 7 prioridades: empleo, adaptabilidad, emprendimiento y economía social; inclusión social y lucha contra la pobreza; educación y formación; lucha contra la privación material; empleo juvenil; acciones sociales innovadoras; y garantía infantil.

La estructura de programación del **FTJ** se ha concebido en torno a un único programa plurirregional, desglosado en 9 prioridades (correspondientes a las 8 provincias cubiertas y a la zona de Transición Justa de Alcudia) y acompañado de un Plan Territorial de Transición Justa.

Finalmente, el **FEMPA** dispondrá de un único programa nacional, articulado, de conformidad con su reglamento, en torno a 4 prioridades, 10 objetivos específicos, y 48 tipos de actividad.

La política de cohesión tiene por objetivo corregir desequilibrios entre Estados miembros y entre regiones, por lo que otorga particular importancia a la dimensión territorial de las intervenciones.

Como ya se ha visto, el reto demográfico al que se enfrenta España tiene diferentes dimensiones y exige, en muchos casos, de un acercamiento que trasciende del nivel regional y alcanza el nivel local. Por un lado, su concepción más extendida se refiere al fenómeno de despoblación que, en los últimos años, ha afectado de manera más destacada al entorno rural y a los pequeños municipios. Por otro lado, la concentración de la población en torno a las grandes ciudades que genera la congestión de los servicios públicos vivienda, o

movilidad. Además, determinadas partes del territorio sufren el impacto demográfico derivado de la sobre población estacional ligada al turismo, que también genera tensiones en materia de infraestructuras y servicios públicos. Atender a estas dinámicas demográficas exige la integración del reto demográfico en las políticas de cohesión social y territorial.

### **III. PRINCIPALES PRIORIDADES DE UGT FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO Y LA DESPOBLACIÓN**

Tal y como se ha recogido a lo largo del documento, la España Vaciada adolece de serias circunstancias que condicionan sus posibilidades de alcanzar mayores cotas de desarrollo económico y social. **La despoblación de la mayor parte de su territorio es sólo la punta del iceberg de una problemática que tiene raíces mucho más profundas** y que supone un importante riesgo para la cohesión socioeconómico y territorial del conjunto del país.

Son muchos los factores que, de manera interrelacionada, dan forma a los retos a los que deben enfrentarse actualmente las zonas rurales. A los **problemas demográficos**, se le une una **especialización productiva dependiente del sector primario y la industria agroalimentaria**, con un tejido empresarial muy atomizado conformado por pequeñas empresas, en muchos casos, de carácter familiar. Estas actividades están caracterizadas, por tanto, por un fuerte componente estacional generador de **empleos temporales, mal remunerados**, que suponen una barrera para la fijación de población en las zonas en las que se desenvuelven.

Si bien se han producido algunos avances en los últimos años, el medio rural aún sufre de grandes limitaciones en el conjunto de infraestructuras de transporte y comunicaciones, en la dotación de recursos tecnológicos, en la disponibilidad de servicios públicos, que, entre otras cuestiones, limitan la efectividad y el alcance de las medidas adoptadas para mejorar su situación. Pues no es suficiente con actuar sobre uno de los problemas de forma aislada; en cambio, **para que las acciones sean efectivas, deben estar coordinadas y actuar de manera transversal para abarcar toda la problemática en su conjunto.**

Las claves del desarrollo futuro de estos territorios son diversas, como también lo son, por tanto, las actuaciones para solventarlas. Sólo una **estrategia integral**, que se nutra tanto de medidas específicas como de iniciativas horizontales, que sea sensible con esta especial realidad, podrá ser efectiva. En este sentido, la creación de la Secretaría General del Reto Demográfico supone un avance, que pone de relieve un mayor interés de la Administración en la implantación de medidas de carácter transversal, pero que sigue sin ser suficiente para extender el alcance del Estado de Bienestar a estos territorios, y mejorar con ello la cohesión territorial y las capacidades de desarrollo del conjunto del país.

Los ámbitos de incidencia son los que determinan el grado de desarrollo económico y de bienestar social de cualquier territorio y, en suma, la calidad de vida de sus habitantes: **un tejido productivo eficiente, que genere empleo suficiente y de calidad; ingresos que permitan un nivel de vida estándar y con perspectivas de mejora; infraestructuras físicas y digitales que posibiliten desplazamientos razonables y una conexión física y virtual adecuada; servicios público extensos y de calidad; y oportunidades de desarrollo humano**

---

en todas sus vertientes que permitan, en suma, una realización personal acorde con lo que se espera en un país avanzado.

Con objeto de avanzar hacia la consecución de esos objetivos, y a partir de las iniciativas e instrumentos ya en marcha, **desde UGT queremos profundizar en el debate sobre esta problemática**, insistiendo en la **urgencia de desarrollar actuaciones para erradicar las discriminaciones y desigualdades territoriales existentes**.

Estamos, sin duda, en un momento complicado, tras el impacto de varias crisis sucesivas, pero debemos apostar por un nuevo modelo de desarrollo rural, atractivo, que mejore la calidad de vida de los ciudadanos que habitan los territorios despoblados, que nos ofrecen la oportunidad de combatir la crisis ambiental, económica, energética y alimentaria.

Para ello, sin ánimo de exhaustividad, se recogen a continuación algunas **líneas de actuación** que consideramos que deben ser prioritarias, en **seis áreas clave**.

**1. DESARROLLO ECONÓMICO. Promover un nuevo modelo más resiliente, competitivo, social, digital, sostenible e innovador, que favorezca la fijación de población**

Es preciso impulsar un **nuevo modelo de desarrollo rural**, más innovador, en el sentido amplio de transformación, no solo tecnológica, sino también social, que parta de poner en valor la *Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural*, y la *Ley Orgánica 16/2007*, complementaria de la anterior, que establecen las bases de la política rural española, y dotar sus políticas de un presupuesto adecuado.

En este sentido, es necesario **fomentar la Inversión Territorial Integrada (ITI)**, un instrumento que permite distintas combinaciones de financiación vinculada a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, para aplicar estrategias territoriales de un modo integrador, favoreciendo una respuesta efectiva a los problemas territoriales, como la ITI de Cádiz que se orienta a solucionar su elevado nivel de desempleo a través de la combinación de los recursos del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

**2. EMPLEO. Mejorar las condiciones laborales, fomentar el emprendimiento y la productividad y aprovechar las nuevas oportunidades de empleo**

Como ya se ha explicado, el empleo en las zonas despobladas se caracteriza por la fuerte tasa de temporalidad, por percibir bajos salarios, precarias condiciones laborales y una mano de obra envejecida (dos tercios de los trabajadores agrarios tienen más de 55 años). Para modificar esta situación, es preciso actuar en diversas áreas:

- **Fomentar la creación de empleo de calidad, mejorando las condiciones laborales, reduciendo la temporalidad e impulsando salarios dignos.** En este ámbito, la **incidencia de la última reforma laboral puede ser un primer paso positivo**, sobre todo con la mejora de las condiciones laborales de los contratos fijos discontinuos, que poseen un ámbito de utilización natural en el sector agrario.

- **Apoyar el emprendimiento y el empleo para los jóvenes y mujeres** resulta esencial para que permanezcan o se trasladen a estas zonas.
- **Promover el relevo intergeneracional y la agricultura y ganadería familiar.**
- **Impulsar el emprendimiento y la competitividad de la actividad y del tejido empresarial**, la internacionalización, la diversificación productiva, el comercio electrónico y la modernización de la producción mediante la **innovación** y la **digitalización**.
- **Aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas actividades económicas** como son: la producción ecológica, energías (creación de redes de transporte, instalación de energías renovables, almacenamiento de energía, movilidad eléctrica, eficiencia energética, etc.), vivienda (construcción y rehabilitación de viviendas y edificios), turismo (modernización, digitalización), desarrollo de la gestión forestal, reciclaje, economía circular, innovación y digitalización, agua y regadíos, economía azul, conservación del patrimonio, y la economía de los cuidados.
- **Desarrollar formas de prestación laboral como el teletrabajo**, que permiten fijar población y facilitan el retorno al territorio de personas trabajadoras y de talento.
- **Potenciar la inserción laboral de los desempleados, modernizando los Servicios Públicos de Empleo**, para que puedan hacer uso del mismo las personas que viven en estas zonas, mediante la **digitalización de los servicios** y la formación en competencias digitales a la población.

### **3. RENTAS. Elevar los ingresos (salarios, rentas agrícolas y pensiones) para mejorar la vida de sus habitantes**

La **brecha de renta** entre las zonas despobladas y el resto del territorio determina una fractura en la calidad de vida decisiva que es preciso eliminar. Estas diferencias están íntimamente ligadas al hecho de que en estas zonas menos pobladas posee una mayor importancia relativa el sector primario, donde los ingresos –y, en consecuencia, también las pensiones- son más bajas. Además, las alternativas productivas a esta realidad son escasas.

Por tanto, es preciso **poner en valor la actividad agrícola y garantizar precios justos para elevar los ingresos** de la población. La *Ley 16/2021, de 14 de diciembre, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria* apunta en este sentido, incluyendo un conjunto de disposiciones para evitar la destrucción de valor a lo largo de la cadena y reequilibrar con ello el poder de los agentes que participan en el proceso productivo. Entre ellas, la más importante es la prohibición de la venta a pérdidas, que impide vender por debajo del coste de producción. Una práctica que beneficiará a agricultores y pequeñas cooperativas, que llevan años incurriendo en pérdidas en favor de la acumulación de beneficios de las distribuidoras alimentarias, al ser los agentes que actualmente controlan la dinámica de funcionamiento de la cadena agroalimentaria.

No obstante, ésta no es una solución definitiva, dado que su aplicación entraña serias dificultades que pueden dar al traste con el objetivo con el que fue diseñada. Algunas son de carácter técnico, como la dificultad para fijar un índice para el coste de producción de algunas ramas agrícolas, pero otras son más complejas, al afectar a los problemas propios de una economía agraria en un mundo globalizado, pues estos productos acabaran compitiendo con otros de menor coste procedentes del exterior donde no existe esta regulación.

Por tanto, es necesario **promover un tejido productivo alternativo y complementario**, que permita dinamizar el territorio y generar nuevas rentas que, normalmente, serán más elevadas.

#### **4. FORMACIÓN. Adaptar la educación, la formación y la cualificación a los nuevos retos, desarrollando una oferta formativa que ofrezca soluciones a las necesidades de estos territorios**

La transición va a generar nuevos empleos, pero es necesario acompañarlos de la capacitación para abordar esa transformación. Es preciso adaptar la educación, la formación y cualificación a los nuevos retos, casando la oferta formativa con las demandas laborales y aprovechando los nuevos yacimientos de empleo para preparar a la población para desarrollarlos.

- **Implementar sistemas para el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones** adquiridas a través de las prácticas, como ocurre en los sectores relacionados con los cuidados a personas.
- **Generar alianzas formativas y de investigación con las universidades, y las empresas del territorio**, y desarrollar la universidad a distancia. Publicitar el *Erasmus Rural*, que se ha puesto en marcha recientemente.
- **Mejorar el Sistema de Formación Profesional para el empleo, en especial en materia de Formación Dual**. Unir FP y Universidad, en competencias que mejoren el mundo rural, como recientemente (marzo de 2022) se ha producido en la Universidad de Málaga, en la que se ha anunciado que se impartirá un master para FP de Turismo.
- **Acercar la Universidad a la realidad de las zonas despobladas**, desarrollando ciclos formativos, asignaturas en grado o master, que permitan el análisis y estudio de su problemática, y propongan soluciones, como está realizando actualmente la *Cátedra del Reto Demográfico y Despoblación* de *Next Educación*, o la *Diplomatura de Especialista en Territorio Rural Inteligente*.

#### **5. BIENESTAR Y COHESIÓN SOCIAL. Promover la cohesión económica, social y territorial, y la igualdad de oportunidades, garantizando servicios e infraestructuras fundamentales**

Tres de los ámbitos con mayor relevancia para garantizar la exigencia constitucional de que los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas sean iguales en todo el territorio son las políticas que componen el **estado de bienestar, los servicios públicos y las infraestructuras esenciales**. Todas ellas, de manera conjunta, configuran el entorno esencial de derechos e instrumentos que asegura la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de derechos en un estado desarrollado.

Junto al empleo, son algunas de estas circunstancias (atención sanitaria y de cuidados, servicios públicos esenciales, centros educativos, infraestructuras de transporte, redes de comunicación) las que seguramente **determinan en mayor medida las decisiones de permanencia de las personas en un territorio o su marcha**. Por ello es imprescindible asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, y adaptada a las características de cada territorio, contemplando de manera singular las zonas más vulnerables (desfavorecidas, de montaña e insulares).

En este sentido, algunas líneas de actuación en estos ámbitos son:

- En **sanidad y farmacia**, es preciso reforzar los recursos humanos, mejorar la coordinación de la atención primaria con otros niveles de atención especializada, potenciar el uso de las tecnologías y solucionar los problemas de desplazamiento que tienen por ser en gran parte una población envejecida y dependiente.
- En **atención a la dependencia**, la red de servicios se encuentra escasamente desarrollada en todo el territorio, pero en las zonas despobladas la situación se agrava. Además, el sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) no aporta en sus estadísticas periódicas datos sobre ello, lo que dificulta la acción protectora.
- Adaptar la realidad socioeconómica de las zonas despobladas a las **necesidades de la población mayor**, garantizando el relevo intergeneracional, coordinando las acciones referidas de envejecimiento activo y atención a la dependencia, y mejorando los servicios asistenciales.
- En **infraestructuras de transporte**, hay que garantizar la movilidad adaptada a las características de la población y del territorio, prestando una atención especial a los colectivos sociales que por edad, condiciones físicas o situación socioeconómica no pueden acceder al uso de vehículo privado. En este aspecto es necesario adoptar medidas innovadoras, como las que se han anunciado en el mes de marzo de 2022 en Castilla La Mancha, poniendo en marcha el **transporte a demanda**, que facilitará la movilidad de la población de las zonas rurales, y que beneficiará principalmente a la población mayor que no tiene vehículo propio.
- En cuanto a **infraestructuras de comunicación**, es preciso garantizar una plena conectividad, con una **adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil** en todo el territorio, y facilitar la formación en competencias digitales.

- En cuanto a la **energía**, hay que garantizar el abastecimiento energético sostenible, estable y de calidad, y desarrollar actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia energética, el ahorro de energía y la mejora del servicio eléctrico. Promover la extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental, a través de fuentes renovables.
- Es igualmente necesario garantizar el acceso a otros servicios fundamentales como **educación, servicios bancarios, correos, etc.**
- Para que mujeres y niños formen parte del territorio, es necesario favorecer la **igualdad de oportunidades y la no discriminación**: Impulsar la Titularidad Compartida; mayor protección, concienciación y defensa contra la violencia de género en estas zonas; promover la contratación de mujeres y el emprendimiento; combatir la brecha digital; mejorar la conciliación laboral y familiar de hombres y mujeres; abrir más escuelas, prestar más servicios de atención a la infancia; y reconocer el papel de la mujer en la atención a la dependencia.
- Mejorar los **servicios sociales** a nivel local<sup>11</sup>.

## **6. PROMOCIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL MEDIO. Empoderar al mundo rural y extender la perspectiva demográfica**

De la misma manera que ahora es preceptivo que muchos proyectos contemplen el impacto medioambiental o la igualdad de género, es necesario tener en cuenta también la perspectiva demográfica en la planificación y evaluación de las inversiones.

- **Eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos** (suministran alimentación, conservan el medio ambiente, mantienen y mejoran la biomasa y el carbono orgánico del suelo, etc.), creando cultura rural.
- **Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas**, no como un gasto, sino como una inversión pública.
- **Diseñar políticas públicas específicas** que resuelvan los problemas de las personas que habitan las zonas despobladas y contribuyan a conseguir la cohesión económica social y territorial
- **Crear un Plan de Comunicación ambicioso y activo** para afrontar este reto. En este aspecto es necesario contar con los medios de comunicación para dar visibilidad a la problemática de las zonas rurales y empoderar a las personas que las habitan, siendo un ejemplo de buenas prácticas la Red de Periodistas Rurales.

<sup>11</sup> En este sentido, un instrumento que puede jugar un importante papel para el análisis de los servicios sociales a nivel local, y que permitirá adoptar medidas adecuadas, es la publicación por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su página web una nueva actualización del Observatorio interactivo de CCL, incluyendo una nueva funcionalidad que permite ver la evolución de los costes efectivos de los servicios que prestan los ayuntamientos y las diputaciones, cabildos y consejos insulares.