



DOCUMENTO DE ACCIÓN

COMISIÓN DE DESPOBLACIÓN

Listado de medidas para luchar contra
la despoblación en España



Índice

1. Introducción. Consideraciones previas

2. Marco general de propuestas

3. Metodología de trabajo

- 3.1. Medidas organizativas
- 3.2. Áreas de trabajo

4. Medidas concretas por áreas

- 4.1. Medidas institucionales y financiación
- 4.2. Economía y Empleo
- 4.3. Infraestructuras
- 4.4. Servicios Sociales
- 4.5. Vivienda
- 4.6. Incentivos demográficos
- 4.7. Cultura, identidad y comunicación



1. Consideraciones previas

La **regresión demográfica se ha convertido en un problema de Estado** y como tal ha de responderse a él desde una perspectiva de gobernanza multinivel que, en la práctica, conlleva la implicación de todas las administraciones públicas en todos sus frentes de acción.

La **despoblación del medio rural** es una de las realidades más severas de las que confluyen en este marco de regresión demográfica nacional, pero con peculiaridades estructurales que deben ser tenidas en cuenta.

En los últimos años, España ha registrado pérdidas en la población residente, un hecho excepcional en la historia reciente; ahora bien, aunque incipiente, las proyecciones demográficas plantean un escenario en el que la caída de la población nacional puede ser sostenida si no cambian las variables de dinámica interna y externa. Si el crecimiento socioeconómico de España desde finales de los noventa y hasta mediados de la década pasada propiciaron el aumento demográfico más intenso de su historia, el ajuste demográfico derivado de la crisis económica ha provocado, en sentido contrario, la pérdida de población por saldos migratorios negativos, con la salida de una población inmigrante que no se arraigó suficientemente al territorio, y más aún al ámbito rural. A ello se están uniendo, a escala del país, saldos vegetativos negativos en el último año.

Si el crecimiento de la población de principios del siglo XXI alejó del debate los problemas demográficos de los espacios rurales en España, muy severos desde los años noventa, la caída de la población de los últimos años ha puesto en primer plano la realidad de la despoblación del medio rural. Aunque este proceso es largo, y son significativas las pérdidas demográficas registradas por el éxodo desde el campo hacia las ciudades españolas a partir de los años sesenta del siglo XX, los desafíos demográficos de los espacios rurales se han agudizado en las dos últimas décadas, cuando los riesgos demográficos directamente relacionados con la despoblación se han intensificado y entrelazado drásticamente: el envejecimiento, la salida de población joven, la caída de la natalidad y la baja densidad demográfica. Con distintas intensidades o grados, las cuatro variables suponen una “tormenta perfecta” de la despoblación del medio rural, de tal forma que todas ellas generan un círculo vicioso en el que los valores no sólo no tienden a corregirse sino que, sin medidas correctoras específicas, llevarán a la



inviabilidad demográfica de buena parte de los municipios rurales españoles a corto o medio plazo.

El vaciamiento de la mayor parte del territorio español, además de provocar un grave problema de desequilibrio socioterritorial, compromete también las cuentas públicas –encarecimiento de los costes de prestación de servicios públicos y sostenimiento de infraestructuras-, y supone una pérdida de potenciales activos de riqueza por el desaprovechamiento de recursos endógenos.

El Estado de las autonomías no ha supuesto una ruptura con el modelo territorial español de concentración de población en el centro y el eje mediterráneo, ni con la polarización rural-urbana, ni ha generado modelos territoriales nuevos capaces de fortalecer la capacidad de fijar y atraer población de los núcleos intermedios prestadores de servicios de ámbito supramunicipal, a partir de la activación económica de las potencialidades de sus territorios.

Hoy los riesgos demográficos se acumulan en función de la ruralidad de las provincias y comarcas, y de su exposición al efecto de atracción y concentración de las capitales de provincia, de comunidad y a las áreas metropolitanas.

Por ello, constituye un error considerar que invertir en el reequilibrio territorial y en la lucha contra la despoblación es un coste. Ha de ser entendido en términos de derechos de la ciudadanía a la igualdad de oportunidades y a su propia “tierra”, y de los territorios a contribuir con sus mejores fortalezas al crecimiento de su comunidad y su país. Es, pues, una inversión en cohesión social y territorial y en fortaleza y sostenibilidad del modelo económico y social.

La realidad que se da en estos momentos –y las negras estimaciones a futuro confirmadas por las proyecciones demográficas del INE– es demoledora. El análisis de dichos datos, recogidos en un reciente informe emitido por la FEMP («Población y despoblación en España 2016»¹), revela que **la mitad de todos los municipios españoles se encuentran ya en riesgo de extinción**; en 14 provincias españolas, más del 80% de todos sus municipios no ¹pasan de 1.000 habitantes; **en apenas década y media, 358 municipios han pasado a engrosar la lista de localidades que no superan los 100 empadronados** (ya son un total de 1.286 municipios en esta situación); y durante el último año certificado por el INE, 36 provincias han perdido población por una dinámica de regresión demográfica que sigue cebándose mayoritariamente en las áreas rurales.

¹ Población y Despoblación en España 2016. (Documento de trabajo de la Comisión de Despoblación de la FEMP. Enero de 2017)



Si una imagen vale más que mil palabras, cuatro figuras pueden explicar los desafíos demográficos a los que hay que enfrentarse multidimensional y multiescalarmente:

1. La baja densidad
2. El envejecimiento
3. La caída de la natalidad
4. La pérdida continuada de la población

Los datos no hacen más que subrayar la urgencia de poner en marcha decididas políticas de Estado que pasen de las palabras a los hechos, con un riguroso planteamiento de medidas prácticas e incorporando la lucha contra la despoblación como un principio a tener en cuenta en todos los planes y líneas de acción de las administraciones públicas.

Ante este nuevo horizonte, la FEMP ha tomado la iniciativa de abordar, en un proceso de debate político y técnico en profundidad y de consenso, la redacción de un documento que permita avanzar con rapidez en esa dirección. Ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares han tomado la palabra a través de la FEMP para poner en valor su condición de máximos conocedores de la realidad demográfica, de primera línea de lucha contra el problema y de actores decisivos en las estrategias que han de plantearse para abordar el reto demográfico en España. Esta condición de actores decisivos ha sido asumida por las entidades locales, a través de la FEMP, para impulsar este documento que pretende ser la piedra de toque y punto de partida de una nueva estrategia estatal en la que municipios y diputaciones han de contar con un papel protagonista junto al resto de administraciones públicas.

El presente documento de propuestas es fruto de meses de debate y análisis en el seno de la Comisión de Despoblación creada por la FEMP, y debe ser un punto de partida para la interlocución con el Gobierno, las comunidades autónomas y la sociedad civil.

Este carácter referente de las entidades locales, representadas en la FEMP, ha sido refrendado por la Conferencia de Presidentes Autonómicos reunida el 17 de enero de 2017, y adquiere un valor añadido tras la decisión del Gobierno de España de crear un Comisionado del Gobierno frente al Reto de la Despoblación. Estas iniciativas convergen así con la Comisión de Despoblación de la FEMP, que desde su constitución en 2016 viene reclamando la adopción de una Estrategia Nacional contra la despoblación y la inclusión de este grave problema en la agenda política permanente de nuestro país.



2. Marco general de propuestas

Municipios y diputaciones provinciales deben ser partícipes directos en **la estrategia estatal** para la lucha contra la regresión demográfica y, en particular y muy especialmente, para frenar el fenómeno de la despoblación del medio rural, objeto nuclear del presente documento de propuestas de la FEMP.

En este sentido, para conseguir un sólido acuerdo de Estado contra la despoblación debería armonizarse con una **estrategia europea específica** frente a los desafíos demográficos. En este sentido, cabe recordar que el Acuerdo de Asociación para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020 ya incluía una referencia al Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos. Por ello, es preciso profundizar el trabajo en esta dirección, para dotar de la debida dimensión europea a los problemas demográficos.

Es necesario **que la despoblación se incorpore como un criterio a la hora de distribuir fondos a escala europea, nacional y autonómica**. Es necesario también que en su programación operativa y en su gestión participen activamente las entidades locales, para fortalecer en la práctica el principio de subsidiariedad y garantizar su aplicación con criterios efectivos de equilibrio territorial.

La necesidad de articular, de forma urgente, un plan de medidas concretas que desarrollen a corto-medio plazo las acciones, obliga, en primer lugar, a definir una metodología de trabajo que permita articular tanto las actuaciones y competencias de los diferentes actores implicados (Administración del Estado, administraciones autonómicas y entidades locales, sin olvidar el concurso que ha de tener la UE), como las propuestas detalladas que surjan. Por ello, también han de definirse y concretarse las áreas de trabajo en las que han de agruparse las propuestas.

Por tanto, una parte fundamental consiste, como punto de partida, en articular un **organigrama de trabajo** que coordine a todos los actores implicados. A continuación, se definen las áreas de trabajo en las que trabajar, y, finalmente, se proponen medidas detalladas, que se plantean como una primera batería de acciones concretas a desarrollar, agrupadas por dichas áreas.



3. Metodología de trabajo

La intensidad de los desafíos demográficos, junto con la complejidad de las acciones necesarias para enfrentarse a ellos, y la necesidad de actuar en un plazo de tiempo lo más ajustado posible hace necesario definir una metodología de trabajo que haga que las actuaciones que se planteen desde la FEMP sean lo más efectivas posibles.

Por ello, deben plantearse dos cuestiones metodológicas previas. En primer lugar, debe diseñarse una estructura orgánica bien definida, que integre multiescalarmente todas las actuaciones, que facilite la coordinación de las administraciones y los agentes sociales y económicos, y concentre los esfuerzos reduciendo duplicidades y solapamientos en la lucha contra la despoblación.

En segundo lugar, deben definirse las áreas de trabajo o perspectivas desde las que enfrentarse al desafío de la despoblación en el medio rural. Si bien algunas son fácilmente identificables (empleo, infraestructuras, servicios públicos, etc.), cuanto más multidimensional sea la aproximación a los desafíos demográficos, mayor posibilidad de afrontarlos habrá.

3.1 Medidas organizativas

Para sistematizar el trabajo práctico, es preciso disponer de una estructura orgánica claramente definida, que se encargue de articular las medidas concretas.

Para ello se propone promover desde la FEMP una mesa estatal contra la despoblación, en la que, junto a ayuntamientos y diputaciones –actores fundamentales en el medio rural– estén representados la Administración del Estado y las CCAA. Debe ser un grupo eminentemente práctico, que combine perfil político y técnico, capaz de tomar decisiones y ejecutarlas, pero también de evaluar resultados.

Asimismo, debe incorporar a los principales agentes económicos y sociales, en la forma en la que sea conveniente y adaptada a las singularidades de cada ámbito territorial y escala.



Se plantea una estructura a dos escalas básicas:

Mesa Estatal Contra la Despoblación. Se encargará de impulsar medidas marco estatales. Ha de servir para implicar al Estado en las medidas presupuestarias, fiscales y de incentivo que sean de su competencia exclusiva o compartida; e implicar a las autonomías en medidas marco nacionales.

Grupos de Trabajo Regionales contra la Despoblación. Velarán por la aplicación de las medidas estatales marco en sus territorios, de implementarlas con otras específicas que «personalicen» la lucha contra la despoblación a las características y singularidades de este problema en sus respectivas autonomías. Aprobarán y velarán por la ejecución de las medidas en sus territorios y de evaluar sus resultados.

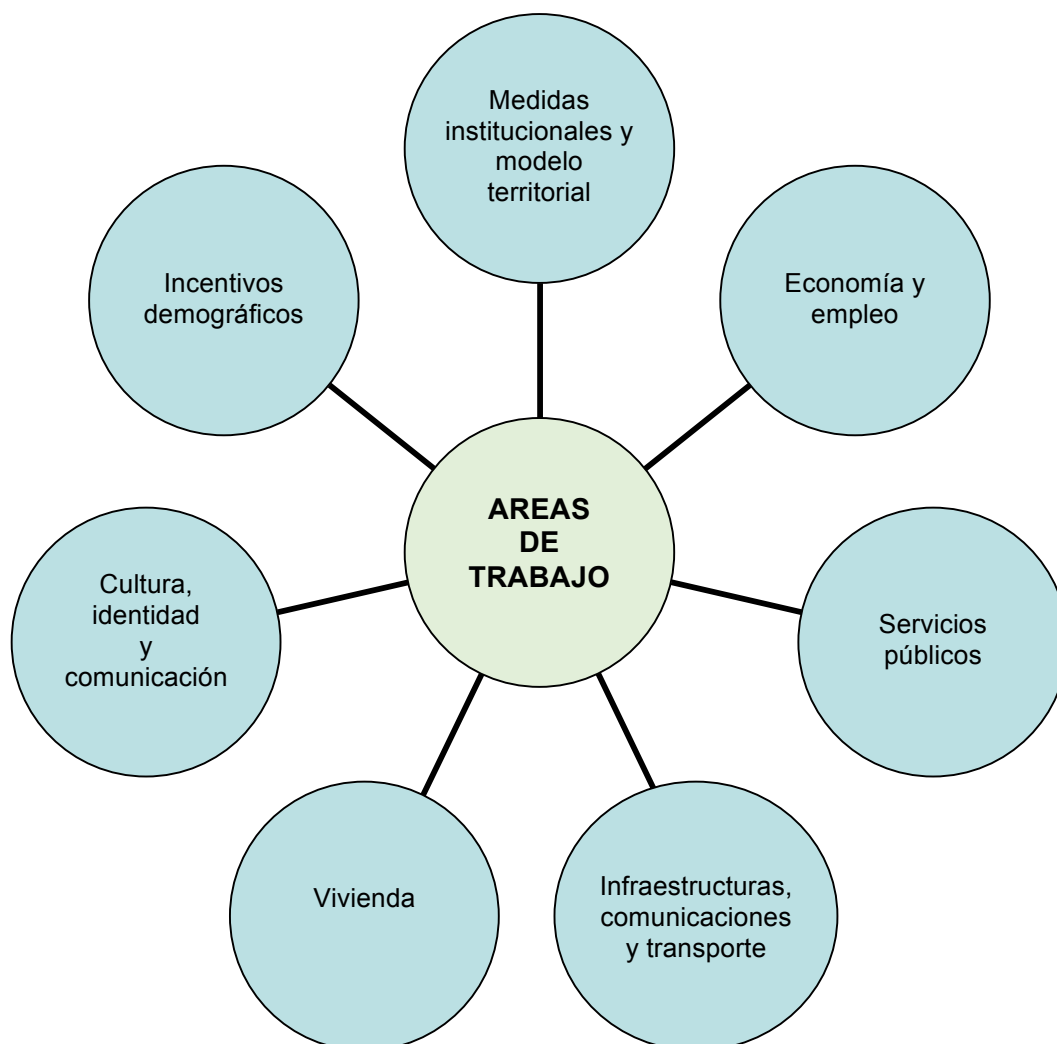
3.2 Áreas de trabajo

Las actuaciones que se promuevan desde la FEMP para enfrentarse a la despoblación del medio rural serán tanto más eficaces cuanto mejor se adapten a las características de los distintos espacios rurales y, por ende, a las prioridades demográficas que se detecten en ellos, y para ello es preciso definir, a priori, las principales áreas de trabajo en las que organizar las medidas que se planteen.



Aunque estos ámbitos temáticos pueden ser modificados o adaptados según las necesidades, se señalan 7 áreas principales sobre las que ordenar las medidas que se plantean:

- Medidas institucionales y modelo territorial
- Economía y empleo
- Servicios públicos
- Infraestructuras, comunicaciones y transporte
- Vivienda
- Cultura, identidad y comunicación
- Incentivos demográficos





4. Medidas por áreas

4.1 Medidas institucionales, financiación y modelo territorial

Una de las áreas de trabajo prioritarias es la que hace referencia a la transformación de las relaciones institucionales y a la adaptación del modelo territorial a los desafíos demográficos que convergen en la despoblación del medio rural.

Estas actuaciones desbordan, en la mayor parte de los casos, las competencias de las EE.LL., pero es evidente que desde los municipios, provincias, islas, etc. han de plantearse los cambios necesarios para que, a través del consenso que salga de los órganos de coordinación como la mesa estatal contra la despoblación o los distintos grupos de trabajo regionales, las medidas del resto de las áreas temáticas tengan un impacto real en el medio rural.

Para ello, se plantean las siguientes medidas a considerar:

1. Diseñar y poner en marcha una Estrategia Estatal contra la Despoblación.
2. Dicha Estrategia Estatal tendrá como objetivo desarrollar una política integral de lucha contra la despoblación que, en los casos territoriales más extremos, deberán desplegar políticas activas de repoblación.
3. **Elaborar un mapa de las zonas de prioridad demográfica y unidades funcionales demográficas.** Deberán definirse las zonas de prioridad demográfica, a partir de criterios objetivos de cálculo que establezcan los ámbitos de aplicación de los paquetes de medidas y el grado de cobertura según la realidad de cada zona (p.ej. zonas de riesgo extremo, zonas de riesgo alto y zonas de riesgo medio). Estos criterios de cálculo se fijarán atendiendo a la combinación de factores de densidad demográfica, envejecimiento, natalidad y pérdida de población. La definición de las zonas se establecerá, como mínimo, a escala zonal para dotarla del máximo rigor y eficacia en la aplicación de las medidas.



4. **Redefinición de la categoría europea de Zonas Escasa y Muy Escasamente Pobladas.** Extender el acceso a esa catalogación, y a la implantación de fondos especiales de inversión con aportaciones europea, estatal y autonómica, a los territorios azotados por la despoblación. Para un acceso justo, los indicadores demográficos de referencia no pueden ser los provinciales sino descender a un nivel territorial inferior, para que no resulten discriminadas extensas áreas duramente castigadas por la despoblación y que, sin embargo, arrojan indicadores demográficos medios relativamente elevados por efecto de la presencia de grandes urbes que distorsionan dichas medias y esconden la problemática real del resto de la provincia.
5. **Reforzar el papel de las Diputaciones** Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, como entidades de referencia y liderazgo en las políticas de sostenimiento de municipios y entidades locales menores, atención a la población rural y representación de las entidades locales. Intensificar la orientación de las políticas de las Diputaciones hacia la corrección de desequilibrios demográficos en su ámbito territorial, mediante la garantía de los servicios públicos de competencia local y el fomento del desarrollo económico y social de carácter endógeno.
6. **Recuperar, de forma efectiva, la Ley de Desarrollo Sostenible por su impacto en las políticas de apoyo al medio rural.** Recuperar los **planes de zona de la Ley de Desarrollo Sostenible.** Estos planes de zona pueden ser una escala de análisis y de intervención adecuada (estadísticas, agencias de desarrollo...) para aquellos territorios en los que no exista una delimitación supramunicipal, previa que funcione de forma operativa.
7. A la hora de decidir las **medidas a aplicar**, tanto a nivel estatal-marco como a nivel autonómico, **definir con claridad a quién corresponde la competencia** (sea única o compartida) y, por tanto, establecer el compromiso por parte de esos agentes a poner en marcha dichas acciones.
8. Promover activamente un proceso de simplificación administrativa y burocrática, y de revisión legislativa, para erradicar los frenos existentes en estos momentos para el desarrollo de proyectos e iniciativas públicas y privadas que contribuyen a la reactivación del medio rural.
9. **Incorporar de forma explícita a los presupuestos de cada ejercicio de todas las AAPP una estrategia demográfica**, en la que se identifiquen los objetivos anuales en esta materia, los medios y recursos disponibles para alcanzarlos, así como una evaluación de la gestión y resultados del ejercicio anterior.



10. Incorporar al procedimiento de **elaboración de los proyectos de ley, reglamentos de carácter general, y otros instrumentos normativos, incluyendo las ordenanzas y reglamentos locales** de carácter general, así como al conjunto de los instrumentos de planificación de la Administración, un **informe ex -ante sobre el impacto demográfico**.

11. Dotar en los presupuestos estatales, autonómicos y provinciales de un **programa de incentivos adicionales** a los actualmente existentes para promover **la implantación de actividades económicas**, con elevada creación de empleo, relacionadas con los recursos, la tradición o el entorno económico de las zonas de prioridad demográfica. Las políticas activas para la aplicación de este programa y su correspondiente convocatoria se llevarán a cabo en cooperación con las Entidades Locales (ayuntamientos con capacidad de gestión y diputaciones provinciales, con el concurso activo de los ayuntamientos).

12. **Anualmente se presentará un informe de ejecución presupuestaria para cada línea de acción aprobada y una evaluación de sus efectos** socioeconómicos en las zonas de aplicación. En base a ese informe se realizará un debate plenario sobre la situación demográfica (en los Grupos de Trabajo Autonómicos y en la Mesa Nacional Contra la Despoblación). El informe de resultados será tenido en cuenta para, en el ejercicio siguiente, incrementar el esfuerzo en las medidas que se hayan demostrado más eficaces.

13. **Revisar el modelo de financiación de las entidades locales** en aras a que se reajuste el criterio de reparto para que los municipios y entidades locales menores que sufren la despoblación no salgan perjudicados –como ocurre ahora– por tener pocos habitantes, sino primados para garantizar su suficiencia financiera. Que el criterio de la despoblación pese en el reparto de los fondos de financiación destinados a las entidades locales y, de esa forma, se responda también al sobrecoste que supone la prestación de servicios públicos básicos en núcleos de población de reducido tamaño. En la medida en que se acometa la reforma de la financiación local, la despoblación será especialmente considerada como variable correctora y compensatoria a los territorios con riesgos demográficos.

14. Promover ante la Unión Europea, el Gobierno de España y las CCAA que la autoridad de **gobernanza y gestión de los fondos europeos sea liderada por las entidades locales en las partidas destinadas al medio rural**, y compartida en el resto de líneas sectoriales cofinanciadas por la UE. Todo ello para garantizar sus objetivos de convergencia y cohesión territorial, y evitar procesos de centralización.



15. Promover ante el Gobierno de España y las instituciones de la UE que en los futuros debates sobre la nueva reglamentación de la **política de cohesión se promueva un reajuste de criterios, en aras a que la asignación y cofinanciación de fondos comunitarios tengan en cuenta variables demográficas** en escalas territoriales adecuadas (las medias provinciales, a menudo, aparecen desvirtuadas por la «bonanza» demográfica de grandes ciudades).
16. **Abrir una línea de financiación estatal** de acciones socioeconómicas vinculadas contra la despoblación, dotada de un fondo propio con el que financiar tanto incentivos sociales como inversiones públicas y privadas en zonas de prioridad demográfica.
17. Realizar, a través de la FEMP y con financiación estatal, un **estudio de los costes para el sostenimiento de los servicios públicos locales** en poblaciones de reducido tamaño, zonas de baja densidad, envejecidas o con núcleos dispersos, a efectos de su consideración en la financiación local con cargo a los tributos del Estado y de cada Comunidad Autónoma. Este estudio debe tener en cuenta tanto los servicios obligatorios por tamaño demográfico, como aquellos no obligatorios pero esenciales que están siendo prestados desde los municipios y las diputaciones.
18. Adaptar y redefinir el **concepto de “población vinculada”** a los municipios con un mínimo periodo de residencia anual, que sirva para evaluar y cuantificar el coste del acceso a todos derechos y servicios locales tanto de los residentes como de la población temporal.
19. Promover desde las Diputaciones, en coordinación con las CC.AA., el refuerzo de los Grupos de Acción Local, para que funcionen como auténticas **agencias de desarrollo zonal**, como escala esencial para la puesta en marcha de políticas activas, de movilización y atracción de iniciativas en el medio rural.
20. Con carácter general, todas aquellas **líneas de subvención existentes en cada Comunidad Autónoma serán reforzadas específicamente** cuando los beneficiarios sean **residentes en zonas de prioridad demográfica**.
21. Evaluar, y, en su caso, promover la creación de **incentivos** económicos y de carrera profesional para los **empleados públicos que fijen su residencia habitual en el municipio o zona rural** en la que presten servicio.
22. Considerar la creación de un fondo de guarda y custodia del territorio.



4.2. Economía y Empleo

Los cambios necesarios en la economía nacional afectan a todo el territorio, pero el medio rural, y particularmente las entidades locales de menor dimensión demográfica, requieren de una recuperación económica que vaya más allá de las cifras de empleo y paro, y que signifique una recuperación de las condiciones laborales y de vida de la población.

En el marco de la despoblación del medio rural, cualquier cambio en la pauta demográfica que está llevando a la salida de la mayor parte de la población joven formada hacia las ciudades, exige de estabilidad en el empleo, de equiparación de salarios entre los trabajos del medio rural y de las ciudades, de posibilidad de conciliación de la vida laboral y familiar, etc. Sin estabilidad, cualquier expectativa de mejora de los indicadores demográficos -como el incremento de la natalidad o un saldo migratorio positivo- no se sostiene.

Para ello, cualquier mejora, aunque positiva, será insuficiente si no viene dada, por un lado, de un cambio sistémico del modelo productivo, que apueste no solo por la I+D+i, en todas sus dimensiones, sino también, y en mayor medida en el medio rural, por la sostenibilidad como principio rector de las actuaciones y políticas; por un cambio del modelo territorial, que posibilite la creación de polos de innovación en todas las provincias, asociados a los potenciales endógenos diferenciales, entendidos como base de fortalezas y oportunidades en el modelo territorial; y, por una mejora en las condiciones laborales de la población.

El problema de la despoblación rural no es una consecuencia directa y unívoca de los problemas de la economía del medio rural, dado que inciden otros factores sociales y culturales, pero sin duda ha habido y sigue habiendo una relación causa-efecto entre declive productivo y pérdida demográfica. Todo ello, evidentemente, teniendo en cuenta que es imposible fijar y atraer población activa a un territorio carente de oportunidades laborales. Por ello, actuar en el fomento de las actividades económicas y el empleo es prioritario, con medidas a distintas escalas y que fomente la diversificación económica.

1. Establecer **bonificaciones/deducciones especiales en impuestos de actividades profesionales y empresariales**, así como en **subvenciones a la contratación y en bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social**, para quienes desarrollen su actividad y tengan su residencia habitual en zonas de prioridad demográfica y, con carácter general, en municipios rurales de menos de 5.000 habitantes.
2. Establecer **bonificaciones/deducciones en el IRPF** para los residentes en el medio rural, que incentiven la atracción de nuevos



pobladores y que consoliden los censos demográficos ya existentes. Además de contribuir a servir de revulsivo demográfico, estas medidas servirán para reconocer a los pobladores del medio rural el sobrecoste que les conlleva residir en pequeños municipios alejados de los núcleos urbanos.

3. Aprobar **los Programas Territoriales de Fomento**, con dotación presupuestaria, para zonas en las que concurren necesidades especiales de reindustrialización, ya se trate de zonas en declive o en las que proceda fomentar la implantación industrial, contando con la participación de las entidades locales en la elaboración y gestión de dichos programas (a financiar entre el Estado y las CCAA, con la concurrencia de fondos europeos).
4. Promover un modelo PAC orientado a la producción de alimentos de calidad, basado en la agricultura territorial y en el modelo social basado en las explotaciones familiares, que tenga entre sus prioridades la incorporación de jóvenes, de investigación y tecnología al sector para incrementar su productividad y su sostenibilidad, y que favorezca la internacionalización de las empresas agropecuarias locales.
5. Promover la incorporación y el acceso efectivo de las áreas rurales a los fondos y recursos del **programa Ris3** de Especialización Inteligente de Unión Europea.
6. Incrementar los fondos de incentivo e implantar **servicios de asesoramiento técnico para favorecer el relevo generacional en las explotaciones** agropecuarias, la incorporación de jóvenes agricultores y ganaderos, tanto para dar continuidad a actividades ya existentes como para ampliarlas con la puesta en marcha de nuevas.
7. Poner en marcha **planes especiales de apoyo a autónomos y emprendedores** del medio rural.
8. **Incorporar en la regulación del sistema financiero** la obligación de las entidades de **garantizar el acceso al sector bancario en el medio rural**, en el marco de la garantía de derechos de la ciudadanía ante las instituciones financieras.
9. **Reforzar la financiación estatal y autonómica de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos para que pongan en marcha nuevos planes de empleo local** en obras y servicios de interés público, y refuercen los ya existentes, llevados a cabo en coordinación con los municipios y adaptados a sus demandas y necesidades.



10. Promover, apoyar e incentivar iniciativas de **mejora de la competitividad de la producción agropecuaria y agroindustrial** (a pequeña y mediana escala), que permita incrementar el valor añadido en la cadena de comercialización.
11. Impulsar **sellos de calidad territorial para la producción local**, que sean conocidos y reconocidos en la cadena de consumo, e incentivar la incorporación de esas producciones locales a los establecimientos de distribución (supermercados, grandes superficies...).
12. Poner en marcha **programas públicos de detección de nuevos yacimientos de empleo y nichos de oportunidades empresariales** complementarias o alternativas a las tradicionales en las distintas áreas rurales, a fin de diversificar la economía rural. Recuperar o fomentar la relación entre comercialización y cercanía con el lugar de producción agropecuaria y de productos locales en general, fomentando su presencia en los mercados locales.
13. Implantar líneas de **apoyo, incentivo y asesoramiento para recuperar el pequeño comercio en las áreas rurales**, que garantice el derecho de acceso a los alimentos, desde una perspectiva supramunicipal, de forma que se fomente la cobertura de las necesidades de consumo en los distintos municipios, al margen de su tamaño.
14. Establecer **acciones que permitan garantizar complementos de renta a los activos residentes en el medio rural, favoreciendo su incorporación laboral a planes de empleo** en obras y servicios locales y primando a aquellas empresas adjudicatarias de contratos públicos en el medio rural que contraten a activos residentes en dichas zonas.
15. En zonas de fuerte presencia del **sector forestal, desarrollar planes específicos de apoyo al empleo** en este ámbito, con incentivos para el autoempleo, contratación de trabajadores y aprovechamiento de recursos endógenos (apicultura, madera, mueble, micología, resina, piñón...).
16. Reforzar las líneas de **incentivos a la creación de empresas y empleo en el sector turístico**, apoyado en los recursos naturales y patrimoniales de dichos territorios.
17. Avanzar en políticas que permitan una verdadera eficacia del **fomento de la cotitularidad de las explotaciones agrarias** y desarrollar las medidas del Plan para la promoción de las **mujeres** en el medio rural.



18. Desarrollar medidas orientadas a la **formación y a facilitar el retorno** o la búsqueda de oportunidades en las áreas rurales, apoyándose en el Fondo Social Europeo.
19. Adaptar el **Plan de Garantía Juvenil** a la realidad rural.
20. **Reducir las cargas administrativas** para la puesta en marcha de nuevos negocios o actividades productivas, impulsando servicios oficiales de proximidad a modo de ventanilla única y asesoramiento.
21. Promover la creación de **fondos público-privados de concesión de avales y créditos blandos** específicamente dirigidos a proyectos de emprendimiento en el medio rural. Implicación de inversores privados y entidades financieras, junto a administraciones públicas, en la dotación de dichos fondos (programa de Business Angels, entidades de capital-riesgo, capital-inversión...).
22. Reforzar las líneas de apoyo técnico, formativo y económico para potenciar la efectiva **inserción laboral, profesional y empresarial de las mujeres** del medio rural.
23. Extender y desarrollar programas de capacitación profesional en el sector agropecuario, y fomentar la figura del «contrato del territorio» que promueva y extienda las fórmulas de cooperación entre emprendedores-empresarios y la Administración. Todo ello a fin de incentivar y apoyar técnica y económicamente con recursos públicos a empresas y profesionales que contribuyen a crear empleo, a fijar población y a cuidar el patrimonio cultural y medioambiental del medio rural.



4.3 Servicios públicos y sociales

La lucha contra la despoblación del medio rural debe centrar una parte importante de los esfuerzos de las administraciones en asegurar la plena igualdad en la calidad de los servicios públicos y de los servicios sociales, con las adaptaciones necesarias en función de sus características territoriales.

La falta de servicios específicos, la menor calidad media y la dificultad de acceso afectan de forma directa a la percepción en cuanto a la calidad de vida de la población del medio rural, y constituye otra de las causas objetivas de salida de población del medio rural, en particular de las familias.

La implantación de servicios sociales de proximidad, así como la garantía de una mejor accesibilidad y calidad de los servicios básicos de Sanidad y Educación son esenciales para la consolidación demográfica -y crecimiento, en coordinación con las demás áreas de trabajo- en las áreas rurales.

1. Establecer, legislativamente, una **carta de servicios públicos garantizados** para los ciudadanos, y evaluar las dificultades de acceso a dicha cartera en el medio rural, con el fin de asegurar unas condiciones equiparables a las del medio urbano.
2. Diseñar, de acuerdo con las CCAA y las Diputaciones, y con la participación del Estado, **planes provinciales de cobertura de servicios públicos (Sanidad y Educación como prioritarios) y sociales** que garanticen el acceso a dichos servicios por parte de la población rural. El diseño de los modelos bajará al nivel supramunicipal, a fin de que responda a las peculiaridades y necesidades de cada territorio.
3. Establecimiento de **fondos presupuestarios anuales para garantizar la prestación de servicios públicos y sociales en el medio rural**, incardinados con la estrategia de lucha contra la despoblación. Los presupuestos de las CCAA en gasto social deberán establecer anualmente una evaluación de impacto demográfico y de ubicación en el medio rural, a fin de que los recursos económicos disponibles se gestionen teniendo en cuenta, como uno de los criterios esenciales de gestión, la lucha contra la despoblación.
4. Potenciar particularmente, en las zonas de prioridad demográfica, aquellos **servicios sociales que favorecen la permanencia en el domicilio habitual, con la incorporación de TIC** (caso de las prestaciones de ayuda domiciliaria, entre otras, y nuevos mecanismos que puedan definirse a futuro). Establecer a medio plazo un objetivo de



incremento del 20% en la financiación a las entidades locales en esta materia, y estudiar el establecimiento de bonificaciones para el acceso a estos servicios en las zonas de prioridad demográfica.

5. **Garantizar el acceso de la Educación de 0 a 3 años**, con medidas específicas en las zonas de prioridad demográfica, incluyendo un programa de subvenciones a las familias para facilitar el acceso en todos los núcleos que no cuenten con este servicio.
6. Dotar un **plan de acogida e integración a la población inmigrante** extranjera –y evaluar los casos concretos de acogida a refugiados– con un programa de subvenciones a las entidades locales que se impliquen, en colaboración con las ONG y con la participación activa de los servicios públicos de la comunidad autónoma respectiva.
7. Como medida estructural, **descentralizar la red de recursos asistenciales públicos** –tales como residencias de ancianos públicas o incentivos especiales a la apertura de geriátricos privados–, para crear una malla de centros asistenciales descentralizados –infancia, juventud, ancianos, ayuda domiciliaria, residencias, centros de día...– que, además de permitir acercar la prestación de esos servicios a la población rural, suponga también un entramado de centros que contribuyan a acercar el empleo social a esos territorios.
8. **Reactivar las líneas presupuestarias de la Ley de la Dependencia**, para superar los recortes realizados en su aplicación tanto en el marco normativa como de financiación.
9. Recuperar la dotación de **las prestaciones económicas a las personas en situación de dependencia que optan por los cuidados en el entorno familiar**, así como la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.



4.4 Infraestructuras, comunicaciones y transporte

La lucha contra la despoblación del medio rural requiere, entre las muchas acciones necesarias, la reducción de la brecha en cuanto a accesibilidad entre estos espacios y las áreas urbanas.

Aunque las infraestructuras son una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la dinamización socioeconómica de un territorio, la política de transporte e infraestructuras tiende a concentrar las inversiones allí donde la demanda real (o potencial) es mayor, y a infradotar a los espacios con mayores dificultades por razones demográficas -poca población y envejecida- o geográficas -baja densidad, complejidad física-. Eso perjudica la instalación o el mantenimiento de actividades o de la población en general, penalizando a estos espacios doblemente.

La accesibilidad en condiciones de igualdad a bienes y servicios de toda la población del medio rural es condición básica e imprescindible para poder hacer frente a los desafíos demográficos. Ello conlleva no sólo la garantía de unas adecuadas infraestructuras físicas, sino también la existencia de servicios adaptados a las condiciones sociodemográficas del medio rural.

El transporte debe convertirse en el medio rural en un servicio público básico, en la medida en que dota de accesibilidad y de calidad de vida a la población rural, sobre todo a la más envejecida y con menores posibilidades de movilidad individual. La revisión de los modelos de transporte público debe garantizar no sólo una estructura económicamente viable sino, sobre todo, una prestación de calidad para evitar los desequilibrios territoriales.

Esta accesibilidad debe ser física y digital, para reducir la brecha que existe actualmente entre los núcleos urbanos y los rurales en ese acceso a los mecanismos de desarrollo y de calidad de vida.

1. Realizar un **análisis exhaustivo de estado de la red viaria** de la que dependen las áreas rurales, para establecer prioridades y compromisos plurianuales de inversión en mantenimiento, reparación y nuevas infraestructuras.
2. Realizar un **mapa de distancias** -espacial y temporal- **de acceso a los servicios básicos** (sanidad, educación, servicios sociales y comerciales) y a las grandes infraestructuras (autopistas, autovías y ferrocarriles) para establecer un plan de prioridades en la ejecución de nuevas infraestructuras de acceso, concertado entre las AAPP competentes.



3. **Establecer objetivos específicos de inversión anual para inversiones en la red viaria**, de forma que quede garantizado un porcentaje mínimo en los capítulos presupuestarios que a tal fin aprueba cada Comunidad Autónoma.
4. **Fijar las prioridades de inversión plurianual con el concurso de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos**, a partir de criterios técnicos objetivos.
5. Implantar **programas coordinados Estado/CCAA/diputaciones para la recuperación del patrimonio monumental de las áreas rurales**, evitando la actual dispersión de programas inconexos y reforzando las líneas de inversión de conjunto en este apartado.
6. **Plan digital**. Reducir la brecha digital y disponer de redes de muy alta velocidad de alta calidad, con el objetivo de que antes de 2020 todos los hogares y empresas puedan disponer de conectividad con banda ancha de al menos 30 Mbps en, al menos, todos los municipios. Y que, como mínimo, en el mismo plazo, todos los municipios de más de 1.000 habitantes tengan conexiones de más de 100 Mbps.
7. Garantizar la universalidad del **acceso telefónico y la calidad de las conexiones móviles**, velando por favorecer el acceso a estos servicios a los colectivos más desfavorecidos en condiciones de igualdad.
8. Fomentar la **formación digital de la población rural**, especialmente de colectivos actualmente más alejados de las TIC.
9. **Planes de aceleramiento de la implantación y desarrollo de la administración electrónica y extensión de las TIC** en actividades educativas, culturales, empresariales y de ocio.
10. **Revisar los actuales modelos de transporte público**, para adaptarlos a las condiciones reales de la demanda del medio rural, garantizar la movilidad de la población, y corregir los déficits de servicios e infraestructuras en estos espacios.
11. Instar a las AA.PP. competentes a que, en el menor plazo posible, cumplan con las determinaciones de la **Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social**, en lo que se refiere al derecho a la vida independiente y a la garantía de la movilidad de las personas y a la accesibilidad al transporte, sobre todo en los servicios para el medio rural.



4.5 Vivienda

El derecho a la vivienda se convierte en retórica si no se garantiza su acceso en cualquier territorio. Además, la política de vivienda debe servir para potenciar los atractivos de las áreas rurales, contribuyen tanto con el objetivo de mantener vivos núcleos que, en su gran mayoría, incluyen también un patrimonio a conservar por su interés cultural.

La revitalización residencial obliga a planificar acciones que faciliten la conservación de estos municipios, muchos de ellos afectados por acusados procesos de abandono de inmuebles, que constituyen un problema para las entidades locales. Ahora bien, estas labores de conservación no deben ir en menoscabo de facilitar la revitalización y la adaptación del caserío a las nuevas necesidades de la población residente o vinculada.

Por sus especiales características, el mercado inmobiliario de los pequeños municipios adolece de falta de dinamismo (abandonos, herencias, concentración en pocos propietarios, escasa cultura del alquiler...) y requiere de actuaciones públicas que posibiliten a la población, en particular los jóvenes y las familias, poder asentarse o permanecer en el medio rural

1. Reforzar, y personalizar a las necesidades de cada territorio, las líneas de **subvención para adquisición y rehabilitación de viviendas** que sean primeras residencias.
2. Impulsar a nivel autonómico la adaptación de la normativa local de los pequeños municipios a la legislación urbanística vigente.
3. Promover, desde las comunidades autónomas, **planes municipales de regeneración urbanística** para pequeños municipios. Incorporar soluciones técnicas y económicas ante casas abandonadas y en situación de ruina.
4. **Captar viviendas vacías y gestionar bolsas de viviendas** a nivel provincial a ofertar a aquellos que deseen asentarse en el medio rural, incluso como segunda residencia –estableciendo normas que eviten la especulación en las transmisiones a particulares desde la Administración–.
5. **Rehabilitación de inmuebles de la bolsa pública de vivienda rural** anteriormente indicada, estableciendo líneas de ayudas específicas bajo estrictos principios de prudencia y viabilidad técnica. Es decir, con



cupos realistas y limitados de viviendas, y tras una previa valoración de costes para determinar la viabilidad técnico-económica de cada operación. La rehabilitación pública de inmuebles –y privada con incentivos públicos– abriría otra línea de creación de empleo para el mantenimiento o incluso atracción de pobladores al medio rural.

6. Elaborar **planes específicos de acceso a la vivienda y rehabilitación en las zonas de prioridad demográfica**, con una convocatoria adaptada a las necesidades de la población y a las características del medio.



4.6 Incentivos demográficos

Reducir el elevado índice de envejecimiento y sobreenvjecimiento que lastra a las áreas rurales, de forma creciente, ha de ser un objetivo de interés estatal por las repercusiones sociales y económicas que actualmente conlleva la falta de relevo generacional, especialmente acusada en el medio rural.

1. Instar a las AA.PP. competentes a establecer **ayudas especiales a la natalidad**.
2. Las **ayudas e incentivos a la natalidad** podrán tener en cuenta las **características de los espacios rurales** en cuanto a su **prioridad demográfica**.
3. Estudiar, a nivel estatal y autonómico, **bonificaciones impositivas para familias con hijos residentes en el medio rural**, en zonas de prioridad demográfica. Se fijarán criterios objetivos para poder acceder a estas ayudas (tiempo mínimo de residencia, tiempo de permanencia, umbrales máximos de renta...), a fin de hacerlas socialmente justas y demográficamente eficaces.
4. Fomentar **servicios de guardería de proximidad** para garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral, y sondear servicios de atención infantil similares a los de ayuda a domicilio para ancianos, en aquellas zonas en las que haya demanda suficiente.



4.7 Cultura-identidad-comunicación

Además de los problemas económicos, de falta de servicios públicos de calidad, de carencia de infraestructuras, de dificultades para el acceso a la vivienda, etc. que se han señalado, el medio rural –y más aún sus pequeños municipios– se sitúa en una situación de inferioridad respecto a las áreas urbanas en la identificación de la población con el territorio en el que vive.

Existen tres percepciones generalmente extendidas que perjudican la imagen del medio rural. La primera de ellas es que hay una notable diferencia en cuanto a la calidad de vida en el medio rural respecto a las ciudades. Sobre todo si los indicadores o estándares utilizados hacen referencia, por una parte, a la dotación de servicios e infraestructuras por habitante y, por otra, a la facilidad o dificultad en el acceso a servicios específicos.

La segunda percepción es la falta de oportunidades para desarrollar una carrera profesional en el medio rural, sobre todo en el caso de la población femenina. Más allá de los problemas derivados de la excesiva concentración de población y actividades en un cada vez más reducido número de centros urbanos, se extiende la idea de que sólo en las grandes ciudades existe la posibilidad de acceder a una carrera profesional, obviando –de una parte– las dificultades y los costes derivados de dicha concentración, y –de otra– las potencialidades existentes en el medio rural.

La tercera idea extendida es la de una supuesta insostenibilidad de los pequeños municipios, la sensación de que el medio rural se mantiene subsidiado, sostenido artificialmente desde las áreas urbanas, idea que no se sustenta en ningún tipo de evaluación real y objetiva de esa situación. La externalización de los costes ambientales de las ciudades y las aglomeraciones, y el valor real de la custodia del territorio más extenso del país no son tenidos en cuenta en esta idea.

1. **Mejorar la comunicación** de la realidad territorial del medio rural.
2. Potenciar, con **estrategias territoriales de comunicación**, la difusión de esa realidad y de las ventajas competitivas –sociales y económicas– de las áreas rurales.
3. **Poner comunicativamente en valor la lucha contra la despoblación del medio rural como fuente de riqueza** patrimonial, económica y medioambiental para el conjunto del país.
4. **Promover acciones educativas** que contribuyan a difundir la realidad y los valores del medio rural, fomentando el tratamiento de esta materia en las aulas, así como sensibilizar a la población en su conjunto.