

DOCUMENTO DE DEBATE

PARA EL PROYECTO DE COOPERACIÓN

DESAFÍO SSPA 2021



CONSIDERACIONES SOBRE LA CREACIÓN DE AGENCIAS DE
DESARROLLO TERRITORIAL ESPECIALIZADAS PARA LAS
ZONAS ESCASAMENTE POBLADAS DE ESPAÑA



ZARAGOZA

SEPTIEMBRE 2020

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA DESPOBLACIÓN Y DESARROLLO DE ÁREAS RURALES
Moncasi, 4, entlo. izda. E-50006 Zaragoza
☎ 976 732 250 ✉ info@ceddar.org 🌐 <https://ceddar.org>

Consideraciones sobre la creación de agencias de desarrollo territorial especializadas para las zonas escasamente pobladas de España

1. Objeto de este documento

Se pretenden **plantear, para la reflexión y el debate en el seno de Southern Sparsely Populated Areas (SSPA), posibles propuestas sobre cómo reproducir en España los factores de cambio** en la dinámica económica y demográfica de sus zonas escasamente pobladas y con desventajas demográficas graves y permanentes **que se implantaron en las Tierras Altas e Islas de Escocia** (en lo sucesivo, TAIE) de la mano de la agencia de desarrollo territorial Highlands and Islands Enterprise (HIE).

SSPA y varios representantes de los gobiernos de Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha tuvieron ocasión de estudiar en profundidad el modelo aplicado en las TAIE en el año 2017 en una visita de estudio realizada gracias al instrumento *TAIEX-Regio Peer 2 Peer* de la Comisión Europea. Los resultados de dicha misión se plasmaron en el informe *Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise. Informe del grupo de visita TAIEX-REGIO de Cuenca, Euritania, Licka-Senj, Soria y Teruel -zonas escasamente pobladas del sur de Europa-*. En dicho informe se recoge la siguiente declaración de intenciones:

En definitiva, tanto con el viaje de estudio como con el presente documento en el que se recogen sus resultados se busca contribuir a que se difundan las mejores prácticas conocidas en Europa en materia de lucha contra el declive demográfico y socioeconómico que afecta al medio rural, así como a que se incentive un cambio en las políticas de desarrollo rural en el ámbito mediterráneo, adaptando a nuestra propia realidad las mismas pautas y principios que vienen avalados por el medio siglo de éxito incontestable alcanzado por Highlands and Islands Enterprise en las Tierras Altas e Islas de Escocia.

De acuerdo con dicho propósito, desde 2017 SSPA ha venido llamando la atención de las autoridades, la opinión pública y la sociedad en general sobre la necesidad de prestar la debida atención a la comprensión de la naturaleza profunda de los problemas que afectan a estos territorios. SSPA ha señalado constantemente la oportunidad que representa para confrontar tales desafíos el contar con una experiencia práctica de considerable éxito verificada durante un tiempo largo y un territorio extenso de la que poder extraer enseñanzas que, debidamente adaptadas al contexto español, supongan un cambio de tendencia para el depauperado medio rural de nuestro país.

A pesar del relativo éxito alcanzado por SSPA en introducir en el debate público una noción general de que existe un “**modelo escocés**” y que éste es exitoso -al menos en comparación con lo que hasta la fecha han podido hacer

las autoridades españolas- lo cierto es que en el plano político y administrativo **no parecen existir criterios claros sobre cómo trasladar al plano de los hechos las enseñanzas y ventajas de dicho modelo**. En ausencia de respuesta a esta pregunta, la voluntad política de las diferentes instancias de gobierno acaba difuminándose y vuelve a refugiarse en los métodos, estructuras, enfoques y prácticas habituales. Sobre la inercia de las instituciones y el confort administrativo de lo ya conocido (con independencia de sus resultados) tan solo se contraponen las expectativas generadas alrededor de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico del gobierno español (todavía en elaboración), las inciertas expectativas de una revitalización y puesta al día de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y de toda una profusión de medidas más o menos solventes pero de alcance limitado, cuando no incierto, anunciadas o aplicadas y carentes de evaluación conocida desarrolladas a nivel autonómico, provincial y local.

Lo poco que se sabe en el momento de redactar este documento acerca de la Estrategia Nacional y la dispersión en la que continúan sumidas las administraciones territoriales y locales no parece colmar nuestras expectativas de que se consiga asegurar el grado de efectividad en la indispensable acción gubernamental que necesita el medio rural más frágil y despoblado. Por eso resulta pertinente en estos momentos, **antes de que se decanten del todo las cosas y nos encontremos ante decisiones y hechos consumados**, el comparecer en el debate público con una capacidad de propuesta reforzada con el objetivo de asegurar que nuestras autoridades apliquen con la misma eficacia y resultados que en las TAIE las políticas concretas que necesitamos. Y no las que no necesitamos.

Este documento pretende inspirar dicho **debate en el seno de SSPA, del que habría de surgir una propuesta concreta sobre la aplicación del “modelo escocés” en España** con la que alcanzar, a lo largo de los próximos meses, sus objetivos de influencia en la adopción de las importantes decisiones que determinarán la suerte futura de nuestros territorios rurales y, especialmente, las provincias de Cuenca, Soria y Teruel.

2. Advertencias previas acerca de este documento

1. Este documento se realiza como resultado de las deliberaciones llevadas a cabo en la reunión de coordinación del proyecto de cooperación SSPA celebrada en Tiermes (Soria) el pasado 28 de noviembre de 2019. En dicha sesión se señaló la **necesidad de iniciar un debate interno previo a la posible adopción de una posición común de SSPA** con la que intervenir con energía y efectividad en el curso del proceso de toma de decisiones sobre el reto demográfico en lo que afecta a las zonas escasamente pobladas y con desventajas demográficas graves y permanentes de España. Su redacción se encargó a la asistencia técnica de lobi contratada (CEDDAR) con la encomienda de preparar un **“documento mártir”** para su discusión y enmienda. Así pues,

en ningún caso prejuzga la posición ni la acción final de SSPA respecto a las propuestas que contiene.

2. Este documento se fundamenta en el ya mencionado informe ***Combatir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial***. Para poder interpretar debidamente y en su contexto el sentido de los análisis y propuestas del presente documento **es indispensable la lectura previa de dicho informe**, que se puede descargar de la web de SSPA: <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/HIE-SSPA-Informe-completo.pdf>

3. Partimos de la **premisa**, avalada por la constatación histórica y presente, de que **es posible aprender de las experiencias de otros países y ámbitos y adaptarlas con razonables probabilidades de éxito a las condiciones de nuestro país**. El socorrido argumento de que “Escocia es muy diferente de España” (según suele expresarse llanamente) para descartar expeditivamente y sin mayor reflexión incluso la mera posibilidad de estudiar la adaptación a nuestro territorio de los métodos exitosamente aplicados en las TAIE (argumento sorprendentemente esgrimido a veces por parte de algunos responsables políticos y técnicos) resulta como poco, desconsiderado hacia quienes esperamos el interés, la determinación y la aplicación de las respuestas efectivas que requiere la grave situación de nuestros territorios rurales. **La renuencia atávica al cambio** que se desprende de este tipo de apriorismos **no es una opción**. Desterrar tal actitud con argumentos y datos plausibles es otro de los objetivos buscados con el ejercicio de debate que planteamos aquí.

4. De forma consecuente con el presupuesto anterior, **el principio fundamental de cualquiera de las ideas aquí formuladas es el de partir del marco jurídico, político, competencial y territorial existente actualmente en España**. Se trata de que, una vez entendidas las lógicas y factores que obran los efectos deseados en el desarrollo económico y demográfico de las zonas escasamente pobladas y con desventajas graves y permanentes, valoremos la forma en que puedan reproducirse en nuestro país mediante **la adaptación y utilización apropiada de los recursos legales e institucionales existentes** en nuestro ordenamiento jurídico y nuestro marco económico y social con el mayor **realismo y pragmatismo** del que seamos capaces.

3. Una recapitulación sobre las claves del modelo escocés

Comenzaremos por recapitular sumariamente la información recogida en el citado informe sobre la experiencia de Highlands and Islands Enterprise (en lo sucesivo citada como HIE) en las TAIE, para identificar los **aspectos más relevantes sobre los que cabría poner el foco a la hora de plantearnos su transposición a la realidad española**. No está de más comenzar reproduciendo a continuación el resumen esquemático elaborado por SSPA y que señala dichos aspectos:



www.sspa-network.eu

¿Cómo han revertido las Tierras Altas e Islas de Escocia el proceso de despoblación?

Entre 1961 y 2011 han aumentado su población un 22% (en Escocia un 2%)

SU ESTRATEGIA DE DESARROLLO



PREMISAS

Capacidad de emprendimiento e incentivos
 Marco normativo adaptado. Legislación
 Conectividad: Internet y telefonía móvil
 Infraestructuras y equipamientos
 Vivienda asequible y de calidad
 Cualificación profesional
 Oportunidades laborales
 Servicios a la población

DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

SECTORES ESTRATÉGICOS
 Energía, autoabastecimiento, investigación
 Teleasistencia, telemedicina, teletrabajo
 Universidades, formación a distancia
 Asesoramiento al emprendedor
 Industria creativa y cultural
 Sector agroalimentario
 Investigación aplicada
 Turismo

FORTALECIMIENTO DE LAS COMUNIDADES RURALES

Orgullo rural, Actitud positiva
 Empresas de Economía Social
 Fomento de la cultura propia
 Asesoramiento y orientación
 Ley de empoderamiento
 Custodia del territorio

EMPRENDIMIENTO Y ATRACCIÓN-RETENCIÓN DE TALENTO

Trabajo con la población joven
 Universidad cercana al territorio
 Atracción de inversiones en I+D+i
 Apoyo a proyectos estratégicos
 Oportunidades e incentivos
 Cultura de emprendimiento
 Sectores de innovación
 Rejuvenecer y feminizar
 Financiación

¿Quién ejecuta estas estrategias para hacerlas efectivas?

LA AGENCIA DE DESARROLLO TERRITORIAL



Autónoma y despolitizada
 Presente y cercana al territorio
 Proactiva, buscando proyectos e impulsores
 Planteamiento integral y cooperación



Planificación a medio y largo plazo
 Formada por técnicos de diversas áreas
 Financiada con fondos públicos y privados
 Eficiencia, responsabilidad y control



Creemos importante destacar **dos nociones esenciales** que aparecen integradas explícita e implícitamente en la infografía sin las cuales es imposible entender las diferencias que existen entre las visiones que se han mantenido y siguen en gran medida vigentes acerca del desarrollo rural en España y en Escocia. Visiones que, a su vez dan lugar a resultados muy divergentes en lo que afecta al desarrollo económico y el equilibrio demográfico de las áreas rurales:

1. **Enfoque holístico o integral del desarrollo rural:** para lograr que arraigue el desarrollo es necesario actuar en una multiplicidad de aspectos necesarios o relevantes y **no limitarse a un único sector o factor o un número limitado** de ellos. Así pues, aspectos tales como la dinamización sociocultural, la conformación de estados de opinión favorables, el fomento de las actitudes emprendedoras, la puesta en valor de los elementos culturales autóctonos y las actividades comunitarias, por no hablar de las más reconocibles para el público español como puedan ser la educación y la formación, las infraestructuras, la vivienda, los equipamientos o las comunicaciones, necesitan conjugarse en la misma estrategia de desarrollo para asegurar su éxito.

2. **Diversificación económica:** el desarrollo económico sostenible del medio rural ha **de incidir en aquellos sectores no agrarios de la economía**, capaces de aportar mayor renta, empleo y fijación de población que el modelo de desarrollo rural esencialmente centrado en el sector primario vigente en la UE y muy particularmente en España.

En relación con este segundo aspecto, resulta pertinente aludir a las conclusiones del estudio llevado a cabo por Collantes y Pinilla (2019) en el que destacan el desigual ritmo de crecimiento de la economía agraria y de la no agraria en España desde 1950. La expansión del empleo no agrario (que creció en mucha mayor medida en las ciudades que en los pueblos) frente a un sector agrario cada vez más ahorrador en mano de obra condujo a un descenso muy rápido y acusado de la población agraria, a pesar del enorme aumento que experimentó la productividad agraria. El sector no agrario de la economía rural también creció y acabó empleando a un porcentaje mayor de trabajadores que el sector agrario. Sin embargo, su expansión fue mucho más limitada. A la pregunta de por qué no se desarrolló más el sector rural no agrario los autores constatan lo siguiente:

Las ciudades permitían a los empresarios no agrarios explotar economías externas derivadas de la proximidad a otras empresas y a la masa de consumidores. En algunos sectores también había sustanciales economías de escala. Todo ello generó fuerzas de aglomeración, que polarizaron el espacio económico en detrimento de las áreas rurales. Con bajos niveles de renta, un poblamiento disperso, bajas densidades de población y una escasa “atmósfera industrial” (por emplear la expresión de Marshall), la mayor parte de las zonas rurales tenían pocos atractivos que ofrecer a los empresarios no agrarios. (Collantes y Pinilla, 2019, p. 204)

Este, de acuerdo con el estudio comparativo realizado por estos autores, también había sido el caso **en el Reino Unido en un proceso similar al español** aunque verificado en un periodo muy anterior al de la tardía industrialización española y con diferente intensidad. En ese país, además, también se produjo un fenómeno de “reflujo” o “vuelta al campo” de nuevos pobladores de origen urbano y de nuevas actividades económicas no agrarias muchas décadas antes del que se ha producido en mayor o menor medida (según las zonas) en España a partir de 1991. Sin embargo, es necesario puntualizar que dicho fenómeno de **reflujo no se había producido en el caso de las TAIE**, como evidencia su curva poblacional, debido -principal aunque no exclusivamente- a las consecuencias de la penalización política que venía sufriendo desde mediados del siglo XVIII (el vaciamiento decretado por el gobierno británico y conocido como *Highland Clearances*). Entre sus muchas y gravísimas consecuencias está alta concentración de la propiedad de la tierra en unos pocos latifundistas, la escasa renta de los aparceros que permanecieron para poder mejorar la productividad de sus explotaciones y el reducido desarrollo de actividades económicas no agrarias. El limitado desarrollo económico se concentró en su totalidad en los núcleos de población mayores situados en zonas costeras y dependía en buena medida de la actividad generada por las actividades dependientes de la administración pública y las bases, puertos y acuartelamientos militares.

Este hecho, las escasas posibilidades objetivas de crecimiento que ofrecía el sector agrario debido a la desfavorable orografía y las condiciones climáticas y, suponemos que también el conocimiento directo que supuso la revitalización de la economía rural en la mayoría de las áreas rurales británicas gracias a la diversificación económica hacia actividades no agrarias verificada desde comienzos del siglo XX, facilitaron el enfoque diversificador no agrario del proyecto revitalizador de la economía y la demografía de las TAIE emprendido en 1965 por las autoridades. **Este enfoque diversificador no impidió que el sector primario recibiese en las TAIE un fuerte apoyo para su modernización y productividad, pero solo como un componente más de un planeamiento de desarrollo de mucho más amplio espectro y desde la conciencia de que orientar el impulso exclusivamente hacia este sector nunca sería suficiente para recuperar el equilibrio demográfico y el aumento poblacional que se pretendía.**

Los bloques y capítulos sobre los que incidió la estrategia de desarrollo de HIE para las TAIE que se exponen en la parte superior del cuadro-resumen seguramente no dicen en sí nada nuevo que no sea conocido por expertos y autoridades del desarrollo en España como para generar demasiada expectación. Pero **lo verdaderamente distinto es que se aplicasen de acuerdo con los dos enfoques arriba señalados (desarrollo integral y diversificación económica) en un territorio rural** y, más concretamente, en un territorio rural escasamente poblado y con desventajas geográficas y demográficas tan graves y permanentes. Esta es una de las **dos diferencias esenciales entre el exitoso modelo de desarrollo concebido para las TAIE y el desequilibrado y reduccionista modelo de desarrollo rural español,**

especialmente para aquellos de nuestros territorios rurales más frágiles, desaventajados y despoblados.



La otra gran diferencia esencial entre el modelo escocés para las TAIE y el español para todo su medio rural es la de su fórmula de implementación: **la atribución a una agencia de desarrollo territorial de los poderes y competencias necesarias para estimular el desarrollo económico del territorio**. Ello se hizo por ministerio de la Ley, en concreto la Ley de Desarrollo de las Tierras Altas e Islas (Escocia) aprobada por el parlamento británico el 5 de agosto de 1965.

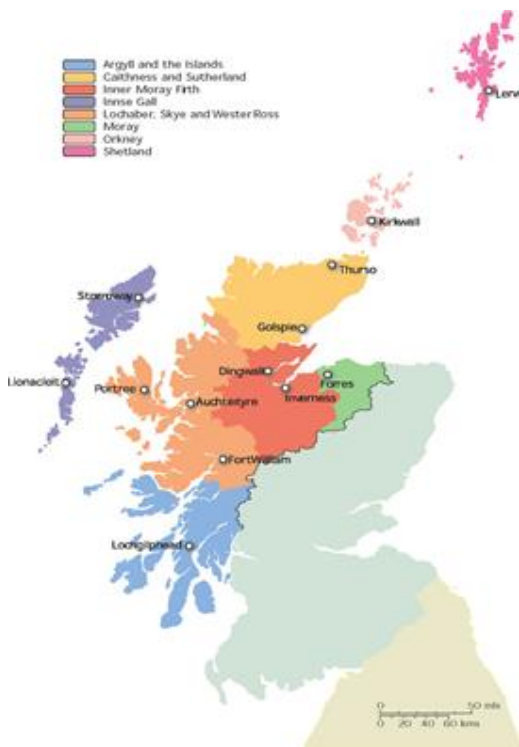
La nueva agencia, que inició sus operaciones el 1 de noviembre de ese año, recibió el nombre de Highlands and Islands Development Board (Consejo de Desarrollo de las Tierras Altas e Islas) y ha experimentado varias reformas durante su vida, entre ellas la que en 1991 determinó su cambio de denominación por el más “comercial” de Highlands and Islands Enterprise (la Empresa -pública, se entiende- de las Tierras Altas e Islas).

La misión que le encomendó la Ley fue **“ayudar a los habitantes de las Tierras Altas e Islas a mejorar sus condiciones económicas y sociales para que jueguen un papel más eficaz en el desarrollo económico y social de la nación”**, siendo su función general la de “preparar, concertar, promover, asistir y tomar a su cargo medidas para el desarrollo económico de las Tierras Altas e Islas, así como cualesquiera otras funciones necesarias para la consecución de dicha función general con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.”

Rasgos a destacar:

-Territorialidad: se delimitó el ámbito territorial de actuación de la agencia, correspondiendo éste a los condados que comprenden la región históricamente conocida como Tierras Altas e Islas y “aquellas otras áreas [por determinar] de Escocia que, debido a su carácter y proximidad con dichos condados [tengan las mismas necesidades]”. Un ámbito que abarca algo más de la mitad del territorio escocés. Es pertinente señalar que en 1975 se creó un organismo autónomo gubernamental de desarrollo económico y social para el resto de Escocia, con estructuras análogas a las del HIE pero con un enfoque distinto debido al desigual grado de desarrollo de ambas regiones y, por tanto, la necesidad de tratar diferentes realidades, atendiendo a diferentes necesidades que reclamaban métodos diferentes para poder alcanzar sus objetivos de desarrollo. De ello se deduce el **reconocimiento de la singularidad del territorio** en lo que afecta a las medidas a aplicar para estimular su desarrollo económico: a situaciones territoriales desiguales, medios y modos de actuación específicos, distintos de los que se aplicarían bajo un mismo paraguas de estímulo económico y social. **No todo lo que obra efecto en un contexto determinado tiene por qué tenerlo en otro.**

Sin perjuicio de la definición del marco territorial general, HIE ha llevado a cabo una labor de ordenación territorial interna partiendo de la definición de hasta ocho comarcas funcionales cuyos límites suelen corresponderse con las delimitaciones administrativas de los términos municipales existentes (de tamaño por lo común mucho mayor que los de los municipios españoles), con la sola excepción de uno (Highland) cuya enorme superficie (25,657 km²: ¡más que las provincias de Soria y Teruel juntas!) obligó a dividirlo en tres comarcas funcionales. Gracias a ello se contó con una fórmula de diagnóstico territorial, planificación, organización y ejecución de las acciones de la agencia mucho más rigurosa y eficaz. No solo eso: partiendo de esta organización territorial se aseguraron de tener un centro operativo en cada comarca desde el que operan sus agentes de proximidad para garantizar un contacto permanente y sobre el terreno con las necesidades de cada ámbito, un mejor seguimiento de los proyectos y un profundo conocimiento de las realidades locales a la hora de promover, concebir, implementar y socializar sus iniciativas.



Comarcas funcionales de HIE



Los municipios de Escocia

-Autonomía: este rasgo se manifiesta en las competencias que se le atribuyen, en su financiación y en su responsabilidad ante los poderes públicos. Para asegurarla adoptó la forma jurídica de una **sociedad pública instrumental, de características equiparables a las de las Entidades Públicas Empresariales (EPE) existentes en España** al amparo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público o de sus leyes homólogas en las Comunidades Autónomas.

Su organigrama está encabezado por un consejo de administración con las funciones propias de cualquier sociedad pública española, asegurando el cumplimiento de los fines societarios y las metas y objetivos establecidos por el Gobierno y respondiendo ante él. De manera más específica, ha de aprobar la estrategia y plan de operaciones de la sociedad, y ha de asegurar que el Gobierno escocés disponga de la información y medios necesarios para la evaluación, supervisión y valoración de su actividad.

Una notable marca distintiva con respecto a muchas de las EPE españolas es la práctica de que sus miembros no sean altos funcionarios ni cargos públicos en activo: su designación viene realizándose por el gobierno escocés entre personas de reconocida competencia y solvencia técnica y profesional provenientes de ámbitos muy diversos, la mayoría de fuera del sector público. Este rasgo característico contribuye a acreditar en el plano interno y externo de forma muy eficaz su independencia frente al riesgo de verse demasiado sometida a directrices de índole política ajenas a los planteamientos más genuinamente técnicos en la toma de sus decisiones. De sus 11 miembros uno es el director ejecutivo quien, a su vez, está a la cabeza del comité ejecutivo (compuesto únicamente por técnicos cualificados de la propia sociedad) si bien la presidencia del consejo recae en uno de los miembros designados por el Gobierno. Cada dos años se reemplaza un tercio de sus componentes para asegurar, a un tiempo, renovación y continuidad.

Con respecto a su autonomía financiera, dada la naturaleza de su actividad, en España una entidad de desarrollo territorial de las características de HIE (cuyos ingresos comerciales suponen tan solo alrededor de un 10% de su presupuesto) debería contemplar en su Ley de creación el que pueda financiarse con recursos procedentes de los presupuestos públicos o mediante transferencias corrientes que procedan de las Administraciones o Entidades públicas, sin perjuicio de los propios ingresos que pueda obtener.

Por otra parte, tratándose de una entidad pública, la autonomía conlleva una estricta observancia de los principios de responsabilidad, control, transparencia, planificación, excelencia técnica y meritocracia, rasgos que quedan debidamente garantizados al ser HIE una empresa pública que opera de acuerdo con el derecho privado con las salvaguardas públicas que también se aplican en el caso español.

-Cultura empresarial comprometida. La importancia de conformar de manera consciente una determinada cultura de empresa no siempre es debidamente valorada. Resulta a menudo esencial a la hora de estimar los activos intangibles de cualquier corporación y su peso en la consecución del éxito. Si esto es cierto para toda empresa privada, en una sociedad pública a la que se ha encomendado la misión de dinamizar un territorio que sufre graves desventajas estructurales este aspecto resulta ser crítico. La formulación clara pero concisa de una **visión** del resultado que se quiere alcanzar y de la **misión** cuyo desempeño ha de procurarla, así como su permanente evocación en todos los niveles y personas del equipo humano que la conforma no solo es un buen

referente para dotar de coherencia a las tareas y funciones desempeñadas, sino que inculca valores y actitudes que retroalimentan positivamente el desarrollo de su actividad. En el caso de HIE, destacan los siguientes aspectos:

a. **Implicación emocional e intelectual con el territorio y sus habitantes:** cercanía física y actitudinal con las personas y comunidades emprendedoras. Búsqueda de la puesta en valor de todos los activos de la sociedad, desde lo simbólico a lo material, incluyendo la cultura tradicional. Estímulo del sentimiento de pertenencia como base del compromiso y del emprendimiento social. Concepción de proyectos desde, por y para las necesidades de la población local. Contacto con personas, situaciones y contextos con un intenso trabajo a pie de calle, “puerta a puerta”.

b. **Espíritu de cooperación:** mantiene excelentes relaciones con todos los actores institucionales, públicos y privados, con los que coopera como norma de principio; rara vez emprende proyectos en solitario. Búsqueda de la más amplia inclusividad. Aprovechamiento de todos los recursos endógenos disponibles.

c. **Pragmatismo:** trabaja con arreglo al marco planificador general del gobierno y el específico que la propia agencia diseña para su ámbito de actividad pero en su ejecución actúa allí donde se presentan oportunidades de desarrollar proyectos autosostenibles, sin precipitarse a la acción si no se dan los presupuestos de base para su viabilidad.

d. **Evaluación:** a pesar de que la mayoría de los proyectos necesitan algunos años para poder calibrar su resultado, analiza continuamente el balance de su actuación y adapta sus planes de trabajo en función de los datos recabados. Realiza continuamente estudios para monitorizar el estado de desarrollo del territorio y el impacto de su actividad en el mismo.

e. **Defensa de los intereses del territorio:** sin menoscabo de la debida concertación básica con el marco institucional al que está adscrita, mantiene autónomamente una interlocución regular con todas las instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales relevantes en representación y defensa de los intereses del territorio en todo lo que se refiere a su desarrollo económico y social. Informa e influye en los procesos de adopción de leyes y reglamentos que pueden afectar su ámbito de responsabilidad.

Así pues, en la perspectiva de una posible adaptación de la experiencia escocesa a España, la conformación de una cultura de empresa propia que impregne a su filosofía, a su praxis y su personal se ha revelado como una de las claves del éxito de HIE.

4. Marco legal, competencial e institucional

Al comienzo del informe *Combatir con éxito la despoblación* se señalan las razones por las que sus redactores consideraron relevante el estudio de la

experiencia escocesa como referente para las zonas escasamente pobladas y con desventajas graves y permanentes de la Europa no nórdica. Éstas se resumen en tres:

-Características orográficas y climáticas similares a las nuestras, así como su carácter remoto (considerado en términos de tiempos de desplazamiento para acceder a grandes centros de servicios).

-Territorios históricamente más humanizados que las áreas escasamente pobladas del norte de Europa aunque siempre con una densidad de población menor que las de otros territorios vecinos, tal y como sucede en el caso español.

-Constituir el caso de las TAIE un ejemplo más claro de éxito que el nórdico frente al desafío económico y demográfico de una zona escasamente poblada en un territorio extenso, verificado a lo largo de un periodo de tiempo largo. Esto relativiza la incidencia de factores puramente coyunturales a la hora de explicar los positivos resultados obtenidos que, a su vez, son mucho más evidentes que en el caso escandinavo. La **gran extensión del territorio considerado** también permite descartar cualquier singularidad local como determinante de lo que de otro modo pudiera catalogarse como un caso aislado incapaz de constituir por sí mismo un modelo susceptible de ser seguido en otros ámbitos.

Pero, siendo el marco geográfico y demográfico sobre el que se ha operado el cambio a mejor fácilmente equiparable al de nuestros territorios despoblados, **cabe preguntarse si el marco legal e institucional a través del cual habría de llevarse a cabo dicha transformación permite habilitar los cauces e instrumentos que resultan necesarios**. Para responder a esa pregunta hay que hacer un repaso a dicho marco jurídico e institucional en Escocia y en España.

a. El marco legal

No hay duda de la diferente naturaleza originaria de los sistemas de derecho “anglosajón” y “continental”. Cabría preguntarse si tal diferenciación pudiera constituir un obstáculo insalvable a la hora de tratar de replicar en España las fórmulas de gestión aplicadas en Escocia frente a la despoblación. El hecho es que, a efectos prácticos, la distinta naturaleza de ambos sistemas de derecho, afecta más que nada al peso que las sentencias judiciales tienen como generadoras de derecho en su actividad interpretativa de los tradicionalmente escuetos o relativamente escasos códigos legales en el Reino Unido, frente a la vocación de exhaustividad legislatora del sistema continental. Este peso de las sentencias judiciales como fuente de derecho ha ido reduciéndose muy sustancialmente una vez que la sociedad ha ido evolucionando y haciéndose más compleja y la actividad legislativa y reglamentaria ha reducido al mínimo el margen de maniobra de los jueces como creadores de derecho, asimilándose de esta forma en muy gran medida al sistema legal continental. Gracias a ello, a la mayor comunicación y

permeabilidad entre Estados y naciones a lo largo del último siglo y al intenso periodo de pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea -y sin perjuicio de las peculiaridades formales que conserva-, el sistema legal anglosajón y el continental y, en general, los de todos los países del ámbito occidental, han desarrollado normas, procedimientos e instituciones convergentes y perfectamente equivalentes las unas con las otras en la mayoría de los casos.

Hecha esta constatación sobre el conjunto de ambos sistemas jurídicos, resulta oportuno señalar que, en lo que a Escocia se refiere, el Acta de Unión de 1707 por la que se incorporó el antiguo Reino de Escocia al Reino Unido reconoció la vigencia del derecho romano en el territorio escocés (por el que Escocia se había regido tradicionalmente) en combinación con el anglosajón lo que, al menos teóricamente, lo acercaría más a nuestro sistema jurídico.

Entrando en los instrumentos legales concretos a los que se ajusta la creación de la agencia de desarrollo de las TAIE, podemos señalar que HIDB se constituyó por la *Highlands & Islands Development (Scotland) Act 1965* -esto es, una Ley- mientras que HIE y SD fueron creadas (la primera como continuadora de HIDB) también mediante una ley, la *Enterprise and New Towns (Scotland) Act 1990*, que las dotó de personalidad jurídica bajo la forma de sociedades públicas instrumentales. Como ya hemos señalado anteriormente, estas entidades son perfectamente equiparables a las Entidades Públicas Empresariales (EPE) existentes en España.

En Escocia estas sociedades públicas se ajustan a la categoría de “organismos públicos no departamentales” de carácter ejecutivo: realizan trabajos en nombre del gobierno pero no forman parte de él, ni son directamente responsables ante el parlamento puesto que es el ministro del que dependen quien rinde cuentas por su gestión. Correspondientemente, funcionan dentro de un marco de gobernanza y responsabilidad establecido por los ministros, un marco de relaciones que viene definido en la legislación específica por la que se constituye cada uno de estos entes. En el caso que nos ocupa, tanto HIDB como HIE están obligadas a rendir un informe anual de su actividad (informe que el Ministro responsable presenta al parlamento) y su actividad económica está sujeta a la normativa y al sistema de auditoría y fiscalización de cuentas de las Administraciones públicas. Estos organismos emplean a su propio personal en el marco del derecho privado y, por tanto, sus trabajadores no son funcionarios públicos.

En cuanto a su financiación, cabe señalar que tanto HIDB como HIE fueron autorizadas por sus leyes de creación a financiarse con recursos públicos y aportaciones privadas además de sus propios ingresos, ya que -como indicábamos más arriba- estos últimos normalmente vienen a representar tan solo alrededor del 10% de su presupuesto. En el caso de España, de acuerdo con nuestra legislación (art. 107 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) la financiación de las entidades públicas empresariales ha de provenir exclusiva o mayoritariamente de su propia actividad empresarial y su patrimonio. No obstante, y si así lo contempla la ley

por la que se constituyan, la legislación española también prevé que se pueden financiar mediante consignaciones presupuestarias y transferencias corrientes de las Administraciones públicas así como de donaciones, legados, patrocinios y otras aportaciones de entidades privadas y de particulares.

A la vista de todo lo anterior, podemos concluir, sin temor a equivocarnos, que **nos encontramos ante dos marcos jurídicos y modelos corporativos públicos -el escocés y el español- perfectamente equiparables en lo referente a la constitución de entes públicos sujetos a derecho privado susceptibles de actuar como agencias de desarrollo territorial**. A pesar de las diferencias señaladas relativas a la diferente tradición jurídica de la que parten estas normas y organismos, resulta evidente que **en España contamos con las mismas condiciones legales y funcionales favorables bajo las que han operado tanto HIE como su predecesora HIDB para llevar a cabo su exitosa misión de recuperación económica y demográfica de un extenso territorio despoblado**.

b. El marco competencial

El Reino Unido ha sido hasta hace treinta años un Estado plurinacional con un alto grado de centralización político-administrativa. En los años 90 comenzó un proceso descentralizador denominado de "devolución" política hacia sus nacionalidades históricas: Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Esto ha llevado a una **delimitación y distribución de competencias entre el gobierno británico y sus territorios originarios**, que gozan de poderes legislativos y algunas atribuciones en materia fiscal. Las competencias transferidas vienen a ser muy similares en los tres territorios descentralizados:

- Sanidad y servicios sociales
- Educación y formación
- Administración local y urbanística
- Justicia y Policía
- Agricultura, silvicultura y pesca
- Medio ambiente
- Turismo, deporte y cultura
- Desarrollo económico y transporte

Cada uno de estos ámbitos competenciales cuenta con diferencias más o menos de matiz entre los distintos territorios y el gobierno británico y entre todos ellos y el caso español pero no hay duda de que, para cualquier conocedor del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas españolas, **la relación de competencias arriba expuestas resulta muy similar**, casi todas ellas relevantes en mayor o menor medida en lo que al desarrollo de áreas rurales se refiere. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148 de las Constitución española, en el listado de competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas se encuentran, entre muchas otras relevantes para el desarrollo económico y social de cualquier territorio, las de ordenación del

territorio y las de “fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

Como es lógico, en ese proceso, junto con las competencias también se transfirieron a los gobiernos regionales aquellos organismos a ellas vinculados que habían sido creados con anterioridad por el gobierno británico y estos asumieron la **competencia ejecutiva, legislativa y judicial** con respecto al acervo normativo específico por los que se rigen, sin perjuicio del marco general común aplicable para todo el Reino Unido. Así, HIE, creada en 1991 como sucesora y continuadora de HIDB (1965) se constituyó -al igual que su predecesora y que su homóloga para el resto del territorio escocés, SD- mediante una ley específica para Escocia aprobada en su día por el parlamento británico que fue transferida y mantenida como ley escocesa por las nuevas instituciones de gobierno regionales, las cuales tienen los poderes legislativos necesarios para modificarla o derogarla si así lo estimasen conveniente.

Por otra parte, existe en el Reino Unido una **administración local** que, en el caso de Escocia, se compone de **32 municipios** (*local authorities*) **de muy dispar tamaño**: desde los 159 km² de West Dunbartonshire hasta los ya mencionados 25,657 km² de Highland, abarcando bajo la misma autoridad a numerosas localidades y asentamientos. Los municipios escoceses vienen a tener las **mismas funciones y competencias que los españoles**: urbanismo, vivienda, vías públicas y carreteras locales, instalaciones y servicios recreativos, servicios públicos (agua y depuración, alcantarillado, bomberos, salubridad y limpieza pública, recogida y tratamiento de basuras, movilidad y transporte público local, control de ruido y emisiones contaminantes, parques y jardines, cementerios, ferias y mercados, mataderos, tenencia de animales, etc.) y, en general, el fomento del desarrollo social, económico, ambiental, recreativo, cultural, comunitario o general de su municipio.

No existe, sin embargo, **ninguna entidad supramunicipal del tipo de las Diputaciones Provinciales, o** -caso de Aragón- las **comarcas**, sin perjuicio de los acuerdos suscritos entre los municipios para mancomunar servicios de cualquier tipo.

Así pues, a la luz de lo anterior, es posible concluir este apartado diciendo que **el marco territorial y competencial descentralizado del Reino Unido no presenta características radicalmente desconocidas e incomparables con la análoga realidad que a este respecto tenemos en España**. Las dos únicas peculiaridades diferenciadoras con respecto a España son la inexistencia de instituciones y demarcaciones supramunicipales (Diputaciones Provinciales, provincias y comarcas) y -desde un punto de vista más fáctico que jurídico- el considerable tamaño de sus municipios, que engloban a un importante número de núcleos de población que, normalmente, en España constituirían cada uno de ellos municipios diferentes.

c. Los niveles político-institucionales

Como ya ha anticipado el análisis del marco legal y competencial, nos encontramos ante dos Estados de estructura institucional descentralizada que se organizan en diferentes niveles administrativos y de gobierno. **Para ambos países estos niveles político-administrativos han sido el local, el regional, el estatal y el europeo** hasta el momento en que se ha producido la salida del Reino Unido de la Unión Europea y este último nivel ha dejado de tener relevancia para él.

Sin embargo, las instancias europeas han tenido un importante peso en el curso que ha tenido el devenir de las TAIE y en la acción de sus agencias de desarrollo territorial. El Reino Unido accedió a ser miembro de la Comunidad Económica Europea en 1973, solo ocho años después de la creación de HIDB por lo que la incidencia de las políticas europeas ha operado durante 47 de los 55 años de existencia de las agencias escocesas. Debido a ello, resulta indispensable integrar en el análisis de analogías entre los marcos institucionales escocés y español el ámbito común europeo.

La Unión Europea

La Política Regional de la Unión Europea se fundamenta en los propios tratados fundacionales (1951) pero su verdadero salto adelante no se produjo hasta la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1975) y, especialmente, diez años después, con motivo de la adhesión de España y Portugal, en que se crea la política de cohesión, con un importantísimo paquete presupuestario y cuatro principios clave: **(1) concentración en las regiones más pobres y más atrasadas, (2) programación plurianual, (3) orientación estratégica de las inversiones y (4) participación de los socios regionales y locales**. Desde ese momento (1985), se puede considerar que el desarrollo regional de las TAIE y el de cualquiera de las Comunidades Autónomas españolas funciona con las mismas “reglas de juego” políticas, legales y financieras, incluso en lo que se refiere a las ayudas de Estado con finalidad regional (esto es, las que se realizan sin contar con financiación europea), condicionadas por la política de defensa de la competencia y supervisadas por la Comisión Europea.

A la hora de beneficiarse de la financiación europea, cabe señalar que Escocia está clasificada como NUTS 1, nivel que en España no tiene más virtualidad que la de agrupar a varias Comunidades Autónomas limítrofes. A nivel NUTS 2 Escocia fue dividida en cuatro zonas que agrupaban diferentes municipios colindantes; una de ellas aglutina precisamente el territorio de las TAIE, que recae bajo la responsabilidad de HIE, mientras que las otras tres corresponden al ámbito de actuación de SD. En España, son las Comunidades y Ciudades Autónomas las que se corresponden con el nivel NUTS 2, que es el referente básico para el diseño de toda la política de cohesión territorial de la Unión Europea. En cuanto al nivel NUTS 3 (el correspondiente a las provincias

en España) en las TAIE se distribuyeron en tres territorios casi coincidentes con los límites de las agrupaciones de municipios sobre cuya base se definieron las comarcas funcionales con arreglo a las cuales opera HIE. Las pequeñas diferencias existentes no han tenido relevancia alguna en cuanto a la operatividad de los fondos y de HIE, porque **no existe en Escocia una demarcación administrativa equiparable a las provincias** y porque, teniendo las tres NUTS 3 de las TAIE similares parámetros estadísticos y siendo el nivel NUTS 2 el más relevante para determinar las acciones y ayudas contempladas por la política regional europea, las acciones de la agencia de desarrollo se desarrollaron de forma más simple y eficaz en un territorio homogéneo coincidente con la demarcación europea básica. Dicho de otro modo: **la demarcación NUTS 3 no es relevante para HIE.**

En España el nivel NUTS 3 también tiene una relevancia limitada en cuanto a la aplicación de fondos y políticas europeas, aunque no tanto como en las TAIE. En la mayoría de los casos, existen notables disparidades entre las provincias de una misma Comunidad Autónoma cuyo tratamiento bien justifica contar con una base estadística territorial que permita medidas adaptadas. Pero el hecho es que, debido a esa preeminencia de la escala NUTS 2 a la que hemos aludido, apenas existen recursos y herramientas desde el ámbito europeo que permitan actuar de manera diferenciada en esos territorios con respecto al resto de su Comunidad Autónoma. Estos se limitan básicamente a dos:

(1) Las ayudas de Estado con finalidad regional, para las que las CCAA y el Estado sí ofrecen porcentajes de cofinanciación permitidos a las empresas en sus ayudas en determinadas provincias. Eso, sí: son ayudas *de Estado*, por lo tanto no interviene en ellas el dinero europeo. En ellas se recoge el supuesto más favorecido aquellas provincias (por lo tanto, NUTS 3) que tienen una densidad de población inferior a 12,5 hab./km²; estas son solo tres: Cuenca, Soria y Teruel, sin duda las más escasamente pobladas aunque, sin duda también, en su casuística no se agota el enorme y complejo desafío que tienen muchísimos otros territorios rurales en la geografía española. Evidentemente, la aplicación de sus beneficios depende de la disponibilidad de recursos por parte de las Administraciones públicas de los que puedan beneficiarse en los territorios considerados.

(2) Las Inversiones Territoriales Integradas (ITI), que permiten agrupar y concertar bajo una misma estrategia los diferentes fondos en un territorio dado -no necesariamente NUTS 3- para potenciar las sinergias que estos pueden tener con respecto a un determinado objetivo que, en el caso de las áreas escasamente pobladas, sería el de compensar los efectos de la despoblación y la baja densidad y tratar de revertirlos.

Con respecto a las ITI, es muy pertinente apuntar que, de hecho, **HIE ha actuado para las TAIE como un gestor “de facto” de los fondos europeos bajo un “enfoque ITI”.** Lo explicamos: si bien la autoridad de gestión a nivel regional para toda Escocia es el gobierno escocés, como lo son para las

Comunidades Autónomas españolas sus respectivos gobiernos, HIE se ha comportado como una especie de sub-autoridad de gestión al concertar con el gobierno escocés integrar toda su estrategia plurianual en un mismo paquete y concertar la concesión de todos los fondos asignados a las TAIE (recordemos que estas constituyen una NUTS 2) bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión escocesa. Hecho esto, HIE pone estos fondos de forma combinada a disposición de todos los proyectos y solicitudes de ayuda que recibe, se encarga de su supervisión y de su posterior justificación ante la autoridad de gestión oficial. De esta forma, HIE ha conseguido “matar muchos pájaros de un solo tiro”:

-Convierte sus planes de actuación y los fondos europeos que asocia a los mismos en una ITI para todo su territorio, llevando a cabo una gestión multifondo a la que difícilmente pueden acceder los grupos Leader de acción local¹.

-Asume bajo su responsabilidad **toda la carga administrativa de solicitud del paquete de fondos y de su justificación posterior, control, etc.** de forma que, a diferencia de lo que sucede con los grupos de acción local Leader, sus agentes territoriales (llamados “gestores de cuentas”) no han de dedicar tanto tiempo y esfuerzo a las tareas administrativas y pueden centrarse casi a tiempo completo en su labor de dinamización sobre el terreno.

-Asegura una más eficiente absorción de los fondos en su territorio, ya que ofrece la financiación a los proyectos a través de una “ventanilla única”, adaptada y dimensionada conforme a las realidades de un territorio con escasa “masa crítica” para poder optar a no pocas convocatorias cuyas condiciones normalmente quedarían fuera del alcance de pequeñas asociaciones, empresas o comunidades rurales.

-Tiene una gran capacidad para la búsqueda de socios de todo tipo con los que participar en los proyectos que se le plantean **y combina diferentes fuentes de financiación** para responder a las características de cada acción.

Vemos pues hasta qué punto, debido a su carácter especializado, **HIE es capaz de adaptar y facilitar el acceso a las fuentes de financiación europea a los operadores del territorio escasamente poblado de las TAIE. En España, sin embargo, las autoridades de gestión de los fondos europeos los administran de forma indistinta para todo su territorio.** Posiblemente ello explique la alta concentración en las áreas más urbanizadas del destino final de los fondos, excluyendo -naturalmente- la financiación asociada a la PAC.

Otro aspecto a considerar en cuanto a la relevancia del marco institucional europeo es el del tratamiento recibido por los territorios escasamente poblados del planteamiento estadístico territorial de la UE. La finalidad de la política regional europea ha sido siempre la de mejorar el bienestar económico de las regiones europeas y evitar las disparidades existentes entre ellas, entendidas en

¹ No está de más señalar que HIE participa en los grupos de acción local Leader de las TAIE a través de sus agentes en el territorio. Recordemos que tiene una delegación territorial en cada una de las ocho comarcas funcionales que tiene definidas.

términos comparativos de PIB per cápita. A lo largo de la evolución de la política regional europea en cuanto a la aplicación de este parámetro y de acuerdo con la clasificación y objetivos establecidos para cada periodo de programación, podemos dar cuenta de la siguiente evolución comparada entre las TAIE y las tres Comunidades Autónomas a las que pertenecen las tres provincias de SSPA:

-Periodo 1989 – 1993. Las TAIE fueron clasificadas dentro del Objetivo 5b (reformas de la Política Agraria Común - fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales). Por su parte las dos Castillas quedaron dentro del Objetivo 1 (fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas), mientras Aragón quedó mayoritariamente integrado en el Objetivo 5b con la excepción del área industrial de Zaragoza y su entorno, que se integró en el Objetivo 2 (reconvertir aquellas regiones afectadas por la crisis industrial)

-Periodo 1994-1999. Las TAIE recibieron la cobertura del Objetivo 1, sin que variase en esencia la situación en las tres Comunidades Autónomas españolas consideradas.

-Periodo 2000-2006. Al fusionarse los anteriores Objetivos 2 y 5 las dos Castillas permanecen en el Objetivo 1, en el que finalmente también quedaron integradas las TAIE, si bien en un régimen de transición hacia su previsible salida del mismo; Aragón quedará encuadrado en el nuevo Objetivo 2 (apoyo a la reconversión económica y social de las zonas sometidas a dificultades estructurales), de la que quedó parcialmente excluida la ciudad de Zaragoza.

-Periodo 2007-2013. Siempre con base en el criterio de renta por habitante, se replantean los objetivos y se concretan básicamente en dos, con una situación de transición intermedia entre éstos (más un tercero referido a la cooperación transfronteriza). Así pues tenemos “convergencia”, que agrupa a las regiones más pobres, y al que quedó asignada Castilla-La Mancha y “competitividad regional y empleo”, para las regiones más ricas, al que se adscribió Aragón. Con distintas modalidades de transición entre una y otra quedaron las TAIE y Castilla y León.

-Periodo 2014-2020. Finalmente, en el actual periodo se establecen las categorías de “regiones menos desarrolladas”, “en transición” y “más desarrolladas. Quedan encuadradas en la primera categoría las TAIE y Castilla-La Mancha mientras que Castilla y León pasa a acompañar a Aragón en la categoría de las más desarrolladas.

Esta evolución deja traslucir hasta qué punto el criterio de la renta per cápita resulta inadecuado para identificar las necesidades específicas para el desarrollo de los territorios escasamente poblados, sin cuestionar el hecho de que, en su conjunto, la política de cohesión territorial europea ha contribuido muy eficazmente a reducir ese tipo de disparidades (insistimos: las de PIB per cápita) entre regiones. Asimismo, muestra la relativa estabilidad de estatus de las TAIE como beneficiaria de fondos europeos frente a la evolución en la escala de prioridades -evolucionando de más a menos- en el caso dos de

las tres comunidades españolas consideradas -las dos Castillas y aún más en Castilla y León-, ya que Aragón ha permanecido desde el principio fuera de las categorías más priorizadas.

Numerosos análisis intraterritoriales ponen de manifiesto que, si bien es cierto que en su conjunto las tres Comunidades Autónomas españolas consideradas han mejorado notablemente sus niveles de renta en términos relativos y absolutos con respecto a su posición de partida en el momento de la adhesión de España a la CE, también lo es que esta **mejora se ha concentrado territorialmente en sus áreas urbanas**, sin las cuales el resultado estadístico sería bien distinto. Por su parte, el desarrollo experimentado **en las TAIE ha producido incrementos globales de renta por habitante menos espectaculares pero sí un mayor reequilibrio intraterritorial** que se refleja en la evolución demográfica de sus ocho comarcas funcionales.

	1961	1971	1981	1991	2001	2011	Change 1961-2011	% change 1961-2011
Argyll and the Islands	73,067	71,618	68,829	71,012	69,935	68,485	-4,582	-6.3
Caithness and Sutherland	40,877	40,836	39,868	39,926	38,462	39,732	-1,145	-2.8
Inner Moray Firth	89,614	99,235	112,865	126,740	133,490	153,293	63,679	71.1
Innse Gall	32,609	29,891	30,706	29,600	26,502	27,684	-4,925	-15.1
Lochaber, Skye and Wester Ross	28,815	31,819	34,189	37,072	36,962	39,107	10,292	35.7
Moray	79,325	79,245	80,131	83,616	86,940	93,295	13,970	17.6
Orkney	18,747	17,077	18,418	19,612	19,245	21,349	2,602	13.9
Shetland	17,812	17,327	22,772	22,522	21,988	23,167	5,355	30.1
Highlands and Islands	380,866	387,028	407,780	430,366	433,524	466,112	85,246	22.4
Scotland	5,179,344	5,228,963	5,034,202	4,998,567	5,062,011	5,295,403	116,059	2.2

Una comparación entre el balance de la evolución de la población entre las TAIE y las tres provincias españolas más escasamente pobladas, excluyendo los datos de sus respectivas capitales, pone más claramente en evidencia la diferencia entre la positiva evolución de los territorios rurales y despoblados de las primeras frente a los de las segundas. En éstas últimas parece claro que los fondos de desarrollo territorial tanto europeos como de Estado o no han llegado en la cuantía suficiente o no se han utilizado de la manera eficaz a efectos poblacionales que evidencian las TAIE.

**Balance poblacional de las TAIE y las tres provincias SPA de España
(excluidas sus capitales) entre 1981 y 2011**

	1981	2011	Δ%
TAIE	367.769	419.242	+14,00
CUENCA	166.265	157.590	-5,22
SORIA	66.886	54.789	-18,09
TERUEL	80.341	77.958	-2,97

Tal resulta ser el balance poblacional que han dado de sí en estos territorios 30 años de políticas de cohesión territorial europea. Resultados dispares dentro de un mismo marco europeo que deberían animarnos a reflexionar sobre la forma en que se han utilizado los fondos e instrumentos europeos en un caso y en el otro en lo que a la despoblación y declive de las áreas rurales más frágiles se refiere.

El Estado

La soberanía en el Reino Unido reside en su parlamento, entendido este como la reunión del Soberano, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. Es por tanto de esta instancia de la que emanan todos los poderes del Estado y detenta todas las competencias con carácter universal, que pueden ser delegadas (y tales delegaciones ser a su vez revocadas) y reguladas en todo momento por sí misma. Entre ellas están todas las que más directamente afectan a la ordenación territorial, la planificación del desarrollo económico, la provisión de los servicios públicos, etc. Como ya hemos visto, **la descentralización política llevada a cabo a partir de los años 90 ha transferido gran parte de las competencias relevantes para el desarrollo territorial**, sin perjuicio de las facultades de planificación económica general que retiene el Estado y dentro de cuyo marco han de realizarse los planes económicos regionales.

El diseño y aplicación de planes específicos para estimular el desarrollo económico y social de las TAIE por parte del gobierno británico comenzó en época muy temprana, hace más de un siglo. Como resultado de las lecciones aprendidas **tras repetidos fracasos y de una más cuidadosa interpretación de la naturaleza y las lógicas que subyacían en el estado de atraso de este territorio, se decidió en 1965 la creación de HIDB** como una herramienta mucho más eficaz para incidir positivamente en esta región que las prácticas dirigistas convencionales que tradicionalmente se habían prescrito desde Londres para este fin. Como hemos visto, la ubicación de la agencia responsable en el propio territorio destinatario de la acción, la autonomía de la que se le dotó, la adopción de una cultura de empresa plenamente identificada con la región, sus habitantes y su cultura, así como su carácter altamente técnico, su enfoque holístico del desarrollo y su misión diversificadora de la

economía rural en todo el territorio (y no solo en unos determinados polos de desarrollo), resultaron decisivos en el éxito de esta experiencia. Tal fue así que **con la devolución del autogobierno escocés las autoridades regionales mantuvieron y trataron de mejorar en todo lo posible las capacidades de la agencia** a través de su reforma (ya iniciada previamente por el gobierno central), que dio paso a su continuadora: HIE.

En España, nuestra Constitución contiene (básicamente en su Título VII) toda una serie de preceptos relativos al desarrollo equilibrado de todos los territorios y sectores. En la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se recoge en el Título VIII queda establecida la potestad de la Administración general de Estado para la planificación económica general y la de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios y de acuerdo con el marco planificador básico delineado por el primero.

Así pues, los británicos mediante el conjunto de sus leyes singulares emanadas del parlamento y los españoles de acuerdo con las prescripciones de su Constitución, **en ambos países se llega a similar resultado en cuanto a la atribución de competencias con respecto al desarrollo territorial, actuando el Estado como fijador del marco general y aplicando las regiones de forma adaptada a sus realidades sus propios planes y acciones en la medida en que éstos no contradigan las líneas básicas comunes.** Sin embargo, a pesar de estas condiciones perfectamente equiparables entre ambos países, en el Reino Unido se han puesto en marcha con notable éxito mecanismos, planes y acciones específicos destinados a revertir la situación de su región rural más despoblada y económicamente frágil, de condiciones similares a la de las áreas despobladas del interior de España. Por el contrario, **en nuestro país, ni el gobierno central ni los gobiernos autonómicos han aplicado hasta la fecha nada semejante** (comenzando por la propia concepción de un modelo de desarrollo rural adaptado a las realidades del siglo XXI) con respecto a nuestras áreas rurales más remotas y apartadas de las sinergias campo-ciudad de las que gozan las zonas periurbanas. **Muy al contrario**, en la Administración general del Estado, siguiendo el patrón compartido por la generalidad de los Estados miembros de la Unión Europea, **sigue vigente un paradigma de desarrollo rural para toda España casi exclusivamente vinculado al desarrollo agrario.** Además, dado que los planes de desarrollo rural están asociados a la aplicación de los fondos de la PAC y el Feader, y que -con la casi única excepción del programa Leader- éstos mantienen un enfoque fuertemente agrarista, **no se han desarrollado desde ningún otro departamento gubernamental iniciativas de suficiente duración y calado en favor de la diversificación económica y la dinamización de otros sectores en las zonas rurales más desfavorecidas.**

La **única excepción** a esta negativa situación desde el ámbito estatal fue la aprobación por las Cortes **de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.** Esta norma, que apunta en la buena dirección si nos atenemos a la experiencia desarrollada en las TAIE, **continúa careciendo del desarrollo y de la dotación presupuestaria indispensables para su aplicación, pero también carece en casi todos los casos de los**

igualmente imprescindibles mecanismos de concertación e implementación adaptada en las diferentes Comunidades Autónomas.

Las regiones

Como ya hemos señalado, cuando Escocia accedió a la devolución parcial de sus poderes de autogobierno ya existía la agencia de desarrollo territorial especializada en sus áreas escasamente pobladas. Gracias a ella, si nos atenemos tan solo a la evolución de la población de dicho territorio el balance ha sido mayormente muy positivo y **tan solo le ha bastado al gobierno escocés con continuar con las políticas y el trabajo que han venido desarrollándose** desde mucho tiempo atrás sin necesidad de modificar nada esencial en HIE ni en su forma de trabajar.

En España se parte de una situación bien distinta. Nuestro proceso autonómico heredó unas políticas de Estado que desde los años 50 se habían desentendido de los efectos que el tránsito hacia la industrialización urbana había tenido en las áreas rurales. En ellas, el proceso de modernización general del país determinó una radical transformación del sector agrario, que se hizo mucho más productivo y cada vez más ahorrador en mano de obra, alimentando los contingentes de población emigrante hacia las nuevas actividades que se concentraban en las ciudades. En ese contexto, más allá de las medidas de apoyo a la mejora en la productividad agraria, las políticas públicas nada o muy poco hicieron por desarrollar el sector no agrario de la economía rural que, debido a la constante reducción de su mercado de proximidad y al progresivo deterioro en la disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructuras públicas con respecto a sus competidores urbanos, fue incapaz de ofrecer oportunidades laborales suficientes como para atenuar la fuerte pérdida poblacional del medio rural.

Las Comunidades Autónomas, que estaban llamadas a reconducir muchas de las lacras que venían arrastrándose del franquismo, se vieron enseguida desbordadas con multitud de desafíos y responsabilidades derivadas de la amplia cartera de poderes y competencias recibidas del Estado (a menudo con una limitada financiación asociada) y, en general, no pudieron, supieron o quisieron abordar con determinación la compleja tarea de preservar o restituir un equilibrio económico territorial que detuviese el silencioso pero constante deterioro de la vida en sus comarcas rurales. **No cabe duda de que, más allá de las normas y planes que pueda desarrollar el Estado en esta materia, son las Comunidades Autónomas las detentadoras de los poderes de actuación más inmediatos y adaptables a la diversidad de realidades y situaciones que se dan en las zonas rurales españolas.** Pero hasta la fecha, y a pesar de que algunas de ellas han ido tomando conciencia más tempranamente que otras del enorme problema que asolaba a su medio rural, **ninguna ha podido hasta el momento articular medidas de alcance general que puedan calificarse de claramente exitosas.**

A pesar de todo ello, hay que señalar que algunas Comunidades Autónomas han llevado a cabo a lo largo de los últimos años diferentes acciones encaminadas a abordar el problema de despoblación y desvertebración territorial con la pretensión de comenzar a desarrollar políticas de largo plazo. En la mayoría de los casos, sin embargo, se ha tratado de **actuaciones limitadas en cuanto a sus recursos, sectores o territorios beneficiarios, la mayoría carentes de una planificación muy desarrollada, insuficientemente concertadas con otras administraciones** (Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos o incluso el Estado), **organizaciones no gubernamentales, interlocutores sociales y empresas**, con frecuencia **escasamente dotadas financieramente** y prácticamente siempre **impulsadas y gestionadas desde las estructuras administrativas ordinarias o entidades públicas autónomas** de fomento económico general **no especializadas en el desarrollo de áreas rurales escasamente pobladas**.

Incluso si comparásemos los casos más evolucionados de entre las Comunidades Autónomas con la experiencia de las TAIE, la distancia en cuanto a acción y resultados sería abismal. Tal podría ser el caso de Aragón, por ser la Comunidad Autónoma que más tempranamente abordó un proceso de largo recorrido y calado para abordar el problema desde fundamentos más sólidos y consensuados política y socialmente, pero cuyo resultado global sigue quedando muy lejos de lo alcanzado en las TAIE. El primer hito relevante de su iniciativa fue su proceso de comarcalización, iniciado en el año 1993, al que siguieron las Directrices Generales de Ordenación Territorial (1998), la Ley de Ordenación Territorial de Aragón (2009) y la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (2009). Finalmente, como primer instrumento definitorio de las acciones a emprender y de coordinación básica de las Administraciones públicas, se adoptó en 2018 una Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación. Además de este marco legislativo y de la organización territorial comarcal implantada, y como resultado del acuerdo alcanzado entre los gobiernos de Aragón y de España como compensación por no haberse podido integrar a la provincia de Teruel en el Objetivo 1 de la política regional de la UE, se creó en 1993 el Fondo de Inversiones de Teruel, dotado con 60 millones de euros aportados al 50% por ambos gobiernos. Finalmente, en lo que a la aplicación de los fondos europeos se refiere, Teruel fue la primera provincia española singularizada para la que se acordó, por iniciativa del Gobierno de Aragón, la constitución de una ITI concebida para maximizar el impacto de dichos fondos en la lucha frente sus problemas demográficos y territoriales.

No existe duda del positivo efecto global que este conjunto de actuaciones ha tenido en gran parte de las comarcas rurales aragonesas. Pero tampoco cabe duda de que **su impacto sigue siendo todavía bastante limitado en comparación con los esfuerzos y recursos financieros aplicados** (especialmente en las comarcas turolenses), **y mucho menor en aquellas zonas más frágiles, remotas y escasamente pobladas** de su territorio. Como telón de fondo de estos discretos resultados se constata que **no se ha alcanzado el suficiente grado de coordinación y disciplina de planificación de las acciones de las distintas Administraciones públicas** -condición

necesaria para acabar con la clamorosa **dispersión de esfuerzos** existente- **ni con la sociedad civil** y de que **no se ha realizado un seguimiento y evaluación** profundo y bien fundamentado de la idoneidad y **del impacto real** en el territorio y en la población de las acciones e inversiones realizadas, ejercicio indispensable si se quieren corregir los errores y dispendios en los que recurrentemente se ha caído a lo largo de los años.

Así, pues, a falta de una estrategia diseñada por el Estado frente al reto demográfico en el medio rural y de una legislación operativa, en claro contraste con lo sucedido en Escocia, **las Comunidades Autónomas no han sido capaces** hasta el momento **de utilizar eficazmente sus muchas competencias en esta materia, no han conseguido planificar y mucho menos coordinar sus acciones con las de otras Administraciones públicas y, carentes de enfoques e instrumentos especializados** en la problemática del desarrollo en este tipo de territorios despoblados, **no han sabido ejecutar y monitorizar con la debida minuciosidad las medidas y recursos que han aplicado** para asegurar su eficacia y eficiencia.

La Administración local

No existe en Escocia, según hemos señalado ya, ninguna fórmula de organización administrativa territorial más allá de sus 32 municipios, llamados *unitary authorities* o *councils*. Pertenecen al territorio de la TAIE seis de dichos municipios, tres de los cuales corresponden a archipiélagos (Hébridas Exteriores, Orcadas y Shetland) y los otros tres (Highland, Moray y Argyll and Bute) a territorios en “tierra firme”. Para los tres municipios insulares el mayor desafío consiste en la necesidad de asegurar la prestación de servicios a todos sus habitantes, diseminados en muchos casos en numerosas islas y núcleos de población, con la calidad y la eficiencia adecuadas pero con el coste y dificultades extraordinarias que conlleva la obligada comunicación marítima. Los de tierra firme se enfrentan a una compleja orografía en la que se combinan montañas y brazos de mar de gran longitud, la multiplicidad de núcleos de población o asentamientos dentro del mismo término municipal, la existencia de algunas áreas insulares próximas a la costa (como, por ejemplo, las islas Hébridas Interiores) y, en el caso del municipio de Highland, su enorme superficie. También se ha señalado antes que estos municipios, cuya estructura político-administrativa es esencialmente análoga a la española, tienen encomendadas en general las mismas funciones y competencias que los municipios españoles.

La mayor diferencia entre los municipios españoles y los de las TAIE, (además de los factores de insularidad y orografía costera allí donde se dan) **radica en la atomización de los primeros y la pequeña superficie de sus términos municipales. Esta profusión de “micromunicipios”** (al menos si se compara con los de las TAIE), **si bien suele presentarse como una ventaja en cuanto a la cercanía de la propia Administración local con los administrados, plantea problemas evidentes de gestión a la hora de**

asegurar una adecuada y eficiente provisión de servicios y un adecuado impulso a su desarrollo económico. Las desventajas de esta **atomización municipal** tratan de compensarse a través de las **Diputaciones Provinciales**. Existen 38 Diputaciones Provinciales en las provincias denominadas “de régimen común”. Son todas menos las tres Diputaciones Forales del País Vasco, los siete cabildos Insulares de las Islas Canarias, los cuatro consejos insulares de las Islas Baleares y las Comunidades Autónomas uniprovinciales, las cuales absorbieron a sus antiguas Diputaciones Provinciales respectivas. Junto a las Diputaciones Provinciales están sus más de 150 entes dependientes (desde organismos autónomos administrativos hasta sociedades mercantiles), los casi 300 consorcios en los que participan y las más de 700 mancomunidades de servicios constituidas por doquier. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas, como Aragón y Cataluña, han promovido la gestión directa de algunas de sus competencias a nivel comarcal (**comarcas** legal y administrativamente constituidas y delimitadas), y que están gobernadas por consejos comarcales compuestos por los alcaldes de los municipios que las conforman.

Es evidente que todo este complejo “ecosistema” de gobierno local contribuye a superar las desventajas que supone el elevado número de pequeños municipios y sus limitadas capacidades. Pero también se ha suscitado a su alrededor un debate en el que se cuestiona la pertinencia del mantenimiento de las Diputaciones Provinciales, cuyas competencias mayormente podrían ejercerse, por un lado, desde las Comunidades Autónomas (tal es la experiencia de las uniprovinciales) y, por otro, desde los propios municipios agrupados en comarcas, las cuales pueden asegurar la precisa y cercana ejecución de las competencias autonómicas (con las que existe una clara duplicidad con respecto a las de las Diputaciones Provinciales) al tiempo que aglutinan y gestionan en sus territorios los servicios que anteriormente dispensaban las mancomunidades. Además, según un estudio de la Fundación ¿Hay Derecho?², el ahorro anual que se lograría con la supresión de las Diputaciones Provinciales (contando con que las demás administraciones asumiesen la provisión de los servicios que éstas hacen a los municipios de menos de 20.000 habitantes) se cifraría en torno a 1.200 millones de euros.

Pero no es objeto de este documento de informe y reflexión el entrar en el debate sobre la extinción o continuidad de las Diputaciones Provinciales; baste con señalar, en lo que afecta a nuestro propósito, **que la complejidad del paisaje institucional de la Administración local en España y su fragmentación política se configuran como los mayores desafíos con los que cualquier organismo o entidad pública o privada se encuentra a la hora de llevar a cabo proyectos en los que sea aconsejable o necesaria la colaboración de diferentes instancias.**

Esto ha sido así para todos hasta la fecha y **una agencia de desarrollo territorial de las características que planteamos desde SSPA se encontraría**

² https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf

con hoy día con la misma realidad a la hora de llevar a cabo su misión. Probablemente sea esta la mayor diferencia objetiva entre el escenario español y el de las TAIE: el dispar número de interlocutores institucionales públicos de relevancia local y territorial con los que resulta aconsejable o indispensable entenderse para llevar adelante de forma concertada, eficiente y exitosa la dinamización de los distintos territorios rurales comprendidos en su ámbito de actuación.

5. Opciones a considerar

De todo lo anteriormente expuesto se desprende una clara conclusión: **nada hay en el contexto jurídico, político, competencial y territorial existente actualmente en España -además de en las condiciones geográficas y humanas de las que partimos- que impida la aplicación de una fórmula equiparable a la de las TAIE para abordar con mayor eficacia y eficiencia la problemática de nuestras zonas escasamente pobladas y con desventajas demográficas graves y permanentes.**

Absolutamente **todos los factores relevantes en la experiencia escocesa encuentran en el caso español un marco jurídico, administrativo y técnico homólogo que permitiría la viabilidad de una réplica adaptada de dicho modelo en nuestro país.** Tan solo la mayor atomización y complejidad del marco administrativo y territorial local supone una diferencia operativa de relieve en comparación con la situación escocesa, compuesta por un número muy reducido de municipios que agrupan a un número elevado de núcleos de población y de habitantes sobre los que no interviene una autoridad supramunicipal del tipo de las Diputaciones Provinciales españolas.

A este respecto, independientemente del número, tamaño y funciones de cada institución o interlocutor, HIE ha desarrollado a lo largo de su trayectoria como agencia autónoma una **gran capacidad para concitar consensos y recabar una colaboración estable con todas y cada una de ellas alrededor de una misma planificación para el desarrollo del territorio de la que todos los actores sean partícipes.** A la vista de lo señalado, parece razonable pensar que esta suerte de “diplomacia interinstitucional” debería de ser una de las facetas que más habría de cuidarse en una agencia de estas características que hubiese de operar en España para superar los desafíos que plantea la complejidad institucional de nuestra Administración local.

Con todo, resulta de la mayor importancia plantearse, atendiendo igualmente a las características de nuestro marco territorial y competencial, cuál convendría que fuese la instancia político-administrativa idónea para que la aplicación del modelo escocés pudiese incidir de la forma más profunda y eficaz en una política de desarrollo territorial específica para nuestras áreas rurales escasamente pobladas o con desventajas demográficas graves y permanentes (se definan y delimiten éstas como sea en cada territorio). De los cuatro niveles

competenciales analizados en este documento (europeo, estatal, regional y local) corresponde identificar el más apropiado en cada caso.

La Unión Europea

En el caso de la Unión Europea, hemos visto cómo sus planteamientos han ido evolucionando y continúan haciéndolo en su empeño por cumplir con un objetivo general para todas las regiones -entendidas básicamente desde la perspectiva europea como aquellas definidas en la escala NUTS 2 y, de forma supletoria, NUTS 3-, objetivo que parte esencial, aunque no exclusivamente, de las diferencias de PIB per cápita entre regiones con la vista puesta en su progresiva reducción. A lo largo de décadas de política regional europea se han ido desarrollando fórmulas que tratasen de abordar determinados desafíos territoriales específicos que apenas han incidido positivamente en la situación de las zonas de baja densidad de población (con excepción de las nórdicas) y con desventajas geográficas y demográficas graves y permanentes. A pesar de ello, en estos momentos y al calor de una cada vez más extendida toma de conciencia sobre el declive de muchas zonas rurales europeas, **la UE parece estar replanteándose sus enfoques sobre este fenómeno y sobre el modelo de desarrollo rural en general. Así, la Comisión Europea ha iniciado de oficio una revisión de sus planteamientos sobre el desarrollo rural y en estos momentos está elaborando una Comunicación sobre una nueva visión rural.** Esta iniciativa parte, entre otras aportaciones, experiencias y planteamientos de referencias tales como la Declaración de Cork 2.0 (de la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en esa ciudad irlandesa en 2016), la iniciativa de Pueblos y Territorios Inteligentes impulsada inicialmente por la Red Europea de Desarrollo Rural y que ahora ha sido adoptada por la propia Comisión, o el documento “Principios sobre Política Rural de la OCDE” adoptado por la reunión ministerial de la OCDE en sesión celebrada en Atenas en marzo de 2019.

Lamentablemente, **este debate aún tiene por delante un largo recorrido hasta que pueda traducirse en políticas** que respondan a la situación de estos territorios, especialmente en un contexto marcado por las tensiones financieras derivadas de la crisis del Covid-19, la necesidad de invertir en el proceso de transición energética frente al cambio climático y la creciente postergación de la Política Agraria Común como uno de los pilares prioritarios de la Unión. Además, la diversidad de situaciones que se viven en el medio rural según los diferentes Estados miembros y el también diverso grado de concienciación o de importancia atribuida al problema del declive económico y demográfico del medio rural en cada uno de ellos, hace pensar en que todavía queda mucho camino por recorrer hasta conformar una voluntad política lo suficientemente clara para la adopción de medidas de calado.

Por último, **debido también a esas diferencias objetivas y de percepción del problema y a la necesidad lógica de superarlas aplicando el principio de subsidiariedad, las políticas de la UE difícilmente podrán alcanzar el**

grado de concreción en lo que se refiere a su aplicación en los Estados miembros como para que llegue a prescribir como una pauta general para asegurar adecuadamente la aplicación de sus políticas en todo el territorio europeo la creación de agencias de desarrollo territorial específicas, incluso a pesar del precedente del enfoque Leader que, como sabemos, ha ido debilitándose desde su puesta en marcha. A pesar de ello, pero como fruto de esa voluntad de subsidiariedad en la aplicación de las políticas europeas, la UE está tratando de potenciar cada vez más las estrategias de desarrollo local participativo y el papel de los representantes de la sociedad civil en el diseño de los planes y programas a través de los cuales se han de aplicar.

Cabe concluir de todo ello que, a pesar de la decisiva importancia que tiene la financiación asociada a las políticas europeas de cohesión territorial, **la UE no es la instancia político-administrativa desde la que se hayan de constituir y gestionar agencias de desarrollo territorial especializadas para territorios rurales en declive y con baja densidad de población para la aplicación de sus políticas.** Esta decisión -para la que el marco europeo tampoco opone ningún obstáculo u objeción- queda, pues, al albur de las instancias administrativas oportunas en cada Estado miembro.

El Estado

Hasta la aprobación de la **Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural** puede decirse que el Estado, dentro de sus competencias de planificación de la “actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución” (art. 131 de la Constitución), no había adoptado ninguna medida de alcance en lo que afecta al desarrollo rural no exclusivamente agrario. Lamentablemente, esta norma **no ha tenido los efectos buscados debido al parón en su desarrollo, dotación presupuestaria y aplicación concertada, parón que todavía continúa.** La toma de conciencia social sobre el alarmante proceso de deterioro económico y demográfico de las áreas rurales del interior de España, aunque ha puesto todavía más de relieve si cabe la necesidad de aplicar la ley, no ha traído consigo este resultado.

Con este telón de fondo, el gobierno español, ante las demandas de varias Comunidades Autónomas especialmente afectadas expuestas durante la Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017 decidió crear un **Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico** (cuyas funciones han quedado actualmente asumidas por la **Secretaría General del Reto Demográfico del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico**) al que le encomendó la elaboración de **una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.** Según se explica en las **Directrices Generales**, dadas a conocer en 2019, se quiere elaborar una Estrategia “de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la

problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.”

El compromiso de presentar dicha Estrategia en el plazo de un año era, a todas luces, imposible de cumplir dada la complejidad del desafío a abordar y la constatación de que el clima de inquietud social en los territorios rurales más afectados no avalaría fácilmente cualquier documento que careciese de la profundidad y efectos potenciales que cabría esperar. Las Directrices Generales, por tanto, han querido actuar como “puente” o estadio intermedio entre los propósitos manifestados y el más largo recorrido del trabajo de fondo. No vamos a hacer una valoración global de la Directrices por no ser este el objetivo de este documento, pero sí queremos tratar de anticipar con base en estas y en otros antecedentes cuál puede ser el papel que el Estado parece dispuesto a jugar en relación con la posibilidad de establecer agencias de desarrollo territorial especializadas al menos para las zonas más despobladas y escasamente pobladas.

A este respecto, previamente a la publicación de las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, se dio a conocer en febrero de 2019 la llamada “**Agenda del Cambio**”, documento programático del actual Gobierno español, en el que se recoge el compromiso (y ello queda igualmente plasmado en las Directrices Generales) de crear unas “oficinas de despoblación” en 20 comarcas españolas. Así se recoge en el apartado de este documento en el que más se detalla dicho compromiso:

6. Creación de **oficinas de despoblación** en al menos 20 comarcas rurales que requieran una intervención urgente. Su función es acompañar a las personas o empresas que quieran instalarse en la zona, facilitándoles todos los contactos y la mediación en el proceso; impulsar “Espacios de Innovación Rural” así como el emprendimiento, formación y asistencia para la mujer en el medio rural, que faciliten su incorporación al mercado laboral, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, y su capacitación en la creación de empresas.

En las Directrices Generales se habla de estas oficinas como una fórmula para impulsar “espacios de innovación rural y favorezcan el crecimiento económico y la creación de empleo en áreas en riesgo demográfico.” También se alude a estas oficinas en el borrador de conclusiones de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica frente al Covid-19 del Congreso de los Diputados, encuadrándolas en una estrategia política más integral para el medio rural:

93. Impulsar aquellos territorios que, por la intensidad de sus desequilibrios demográficos (despoblación, envejecimiento, masculinización, baja densidad...), requieren de estrategias territoriales integradas de revitalización económica y social, a través de:

1. Planes integrales de innovación territorial
2. Mapa de áreas prioritarias ante el reto demográfico

3. Oficinas de lucha contra la despoblación con funciones de acompañamiento al emprendimiento, la creación de empresas en las zonas rurales y su posterior consolidación en las 20 comarcas rurales que requieren una intervención urgente.

Todavía se está lejos de saber cuándo, con qué medios y bajo qué fórmula se habrían de constituir tales oficinas. **Cabe esperar que, puesto que tienen ámbito comarcal, se implanten en concertación con las Comunidades Autónomas en las que se encuentran esas 20 comarcas** (ignoramos cómo se llega a la conclusión de que son 20 y no más o menos de 20 y cuáles en concreto) y los municipios que abarquen. Si embargo, y sin perjuicio de lo mucho que queda por hacer para madurar y concretar tal propuesta, **parece claro que la noción de que resulta necesario establecer herramientas especializadas para llevar a cabo las actuaciones que se precisan en este tipo de territorios -los cuales han de ser definidos con arreglo a una fórmula de diagnóstico territorial todavía por concretar- está calando en las autoridades políticas y de la Administración General del Estado como uno de los elementos necesarios para poder llevar a cabo la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.**

Las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales

Resulta llamativo que, a pesar de detentar títulos competenciales más directamente relacionados con el desarrollo de sectores o zonas específicas de sus territorios y de haber sido éstas las que instaron al Estado a la elaboración de la una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico a la luz de la gravedad del problema de la despoblación rural, **ninguna Comunidad Autónoma -que sepamos- se haya planteado hasta la fecha la creación de oficina o agencia alguna específica para abordar el desarrollo de sus territorios más deprimidos.** Todas ellas han hecho uso de sus competencias y recursos para dotarse instituciones de fomento de sus respectivas economías pero, a la vista de los menores resultados alcanzados en las zonas rurales más despobladas frente a la magnitud de sus desafíos, **sorprende que al cabo de cuatro décadas de actividad en ninguna de ellas se haya considerado hasta la fecha la necesidad de aplicar instrumentos y tratamientos diferenciados adaptados a las desventajosas condiciones de las que parten dichas áreas.**

No hay duda de que la elaboración de la Estrategia Nacional es consecuente con el título competencial que la Constitución atribuye al **Estado** en su artículo 149.1.13ª de **establecer las “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.** Por su parte, dentro de las pautas generales que fijen tales “bases y coordinación”, **cabe esperar, a la luz del marco competencial y de la práctica consolidada en España, que la constitución y gestión directa de las Oficinas que prescriba la Estrategia Nacional corresponda a las Comunidades Autónomas,** a cuyas instancias se está elaborando desde el Estado. Por tanto, éstas actuarían de conformidad con el marco planificador de la actividad económica fijado por el gobierno central

como con el suyo propio y que, en la misma lógica que lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la Ley 45/2007 de desarrollo sostenible del medio rural, la financiación de sus medidas se realice “por la Administración General del Estado y por las demás Administraciones Públicas participantes con cargo a sus respectivos presupuestos, de acuerdo, en su caso, con los convenios de colaboración previstos”.

Por otra parte, **nada en lo arriba indicado obsta para que puedan ser las Administraciones locales (Diputaciones Provinciales, Municipios y, en algunos casos, Comarcas) las responsables e impulsoras de tales oficinas o agencias de desarrollo territorial en sus respectivos ámbitos.** La fórmula que pueda finalmente adoptarse dependerá en gran medida de la resolución política existente en cada una de las administraciones regionales y locales para dar el paso y asumir esta responsabilidad. **Pero parece razonable esperar que, a la luz de su trayectoria y de sus capacidades materiales y competenciales, sean los gobiernos de las Comunidades Autónomas las titulares de estas oficinas o agencias para aquellas de sus comarcas tipificadas como zonas rurales a revitalizar** (utilizando aquí la terminología de la Ley 45/2007). A pesar de ello, la noción de “comarcalidad” que se desprende de la denominación que maneja el gobierno central al referirse a las “20 oficinas” abre la vía a que su gestión pueda depender de Ayuntamientos (suponemos que agrupados bajo una figura común compartida como pueda ser una mancomunidad), Comarcas (allí donde existan como institución de gobierno territorial) y Diputaciones Provinciales (para aquellas comarcas de su territorio tipificadas como destinatarias de estas medidas, siempre contando con la cofinanciación de las Administraciones estatal y autonómica.

En el momento presente, todavía no se puede anticipar cuál es el papel que el Estado atribuirá a cada nivel administrativo en el desarrollo y aplicación de la respuesta al reto demográfico rural. Sin embargo, conviene no perder de vista que la elaboración de la Estrategia Nacional responde a un requerimiento de las Comunidades Autónomas. Este hecho y las competencias que detentan en materia de planificación y fomento económico así como de ordenación territorial, nos llevan a pensar que **más probablemente habrán de ser las Comunidades Autónomas las que asuman de forma más directa la adopción y ejecución de los planes de desarrollo y medidas de aplicación de la Estrategia en sus respectivos territorios, incluida la posibilidad de encomendar estas tareas a una agencia especializada** de las características explicadas anteriormente.

Resulta más difícil conjeturar a día de hoy **cuál será el papel que se atribuya a las Administraciones locales** dentro de la Estrategia Nacional. En principio, nada impide que las Diputaciones Provinciales o incluso las Comarcas (allí donde están legalmente reconocidas) y los municipios puedan hacer uso de su autonomía para crear agencias especializadas de desarrollo rural dentro en su ámbito territorial. Pero, atendiendo a lo anterior, resultaría difícilmente justificable, desde el punto de vista de la coordinación administrativa y de la eficiencia en el empleo de los recursos públicos, que adoptasen unilateralmente

decisiones en tal sentido en presencia de una competencia explícita en esta materia de las Comunidades Autónomas de la que estas (especialmente aquellas a cuyas instancias se acometió la elaboración de la Estrategia Nacional) estén dispuestas a hacer uso. Así pues, resultaría poco deseable para la buena gobernanza y el uso eficiente de los recursos públicos que las Administraciones locales constituyesen dichas agencias de espaldas al gobierno de su Comunidad Autónoma si existe por parte de esta última voluntad de utilizar esta fórmula para la aplicación de la Estrategia Nacional en su territorio. **Nos inclinamos a creer por todo ello que, sin perjuicio de la preferencia en cuanto a la acción que naturalmente detentan las Comunidades Autónomas, la aplicación de la Estrategia Nacional y de las estrategias autonómicas que la desarrollen en cada Comunidad se diseñarán de forma dialogada y concertada con las Administraciones locales en cada territorio, integrando sus puntos de vista y aspiraciones y posicionándolas para colaborar activamente con las agencias especializadas que pudiesen llegar a constituir los gobiernos autonómicos.**

Dicho lo anterior, en ausencia de una agencia constituida por el gobierno autonómico como herramienta para la aplicación de las estrategias de desarrollo territorial frente al declive económico y demográfico de las áreas rurales, y sin perjuicio de la obligación de actuar siempre de conformidad con la planificación establecida en los ámbitos estatal y autonómico, nada debería impedir que las **Diputaciones Provinciales, Comarcas o incluso los Ayuntamientos** (idealmente, de forma agrupada) constituyesen por sí mismas este tipo de agencias en la medida de sus posibilidades y siempre que puedan garantizar una acción razonablemente eficaz en su ámbito de actuación. Insistimos: se trata de un escenario que podría entenderse como debidamente justificado **únicamente si las Comunidades Autónomas renunciasen a hacer uso de esta herramienta y siempre que su naturaleza y actuaciones, como mínimo, no colisionasen con las estrategias nacional y autonómica.**

Se trataría, en tal caso, de una solución de último recurso ya que, atendiendo a las características y la experiencia de las TAIE, **cuanto más reducido y disperso sea el ámbito institucional y territorial en el que operen dichas agencias más se apartarían de las cualidades y capacidades demostradas por el modelo escocés.** En conclusión, este segundo escenario, sin ser descartable a falta de una alternativa mejor, sería menos deseable que el primero, esto es: el de **una agencia de desarrollo territorial especializada por Comunidad Autónoma que actuase en todas sus comarcas y municipios afectados por un grave y duradero declive económico y demográfico independientemente de la provincia en la que se ubiquen.**

6. Conclusión

El modelo escocés de desarrollo para las zonas escasamente pobladas se caracteriza, entre otros, por dos rasgos fundamentales que lo distinguen

marcadamente de las políticas y acciones aplicadas hasta ahora a este tipo de zonas en España:

1. Su concreción y ejecución se encomienda a **una agencia de desarrollo especializada** en las peculiares realidades de un territorio con un débil tejido económico y demográfico en el que las fórmulas de fomento económico convencionales no han sido capaces de generar un impacto decisivo que las haga económica y demográficamente viables. Esta agencia que está dotada de los recursos y competencias necesarias para estimular de manera autónoma y adaptada el desarrollo económico y social. Vinculados de forma indisociable a la concepción de dicha agencia están los principios de **territorialidad** (que comporta la formulación de un diagnóstico territorial que delimita su ámbito de actuación), **autonomía** (sin perjuicio del debido control legal y financiero de su actividad, como corresponde a toda entidad pública) y **cultura empresarial comprometida con el territorio** (que, entre otros aspectos, también comporta la ubicación en éste de su sede y centros operativos).

2. Un **enfoque holístico** del desarrollo, transversal, multidisciplinar y no centrado en unos pocos sectores y factores, gracias al cual, sin renunciar a promover el desarrollo de los sectores y actividades económicas tradicionales (sobre todo, el sector primario), apuesta decididamente por la **diversificación**, favoreciendo con gran determinación la implantación de actividades innovadoras de los sectores industrial y de servicios y que, junto a estos, se ocupa igualmente del desarrollo social y cultural de su población, incluyendo sus componentes identitarias y psicológicas, para inculcar entre la población las actitudes abiertas y emprendedoras y estimular la generación de capital humano, tanto endógeno como inmigrado mediante la atracción de nuevos pobladores a medida que los avances y necesidades han ido produciendo nuevas oportunidades de empleo.

La combinación de ambos rasgos es determinante para explicar el éxito que este modelo ha cosechado para las TAIE desde su implantación hace más de 50 años. Un territorio que, como el de la España interior, es extenso y de difíciles condiciones geográficas físicas y humanas. Se trata de una fórmula virtuosa y bien respaldada por una dilatada experiencia práctica que hasta la fecha nunca se ha ensayado en las zonas escasamente pobladas de España, para las cuales durante las siete últimas décadas de políticas de desarrollo rural no se ha conseguido articular una respuesta eficaz a sus peculiares desafíos.

En el momento actual, en el que se ha producido una toma de conciencia generalizada sobre el problema del reto demográfico en la España interior, se han suscitado nuevas y esperanzadoras iniciativas que tratan de encontrar una fórmula innovadora que consiga modificar este estado de cosas. Como respuesta al requerimiento de un grupo de Comunidades Autónomas particularmente afectadas por el declive de sus áreas rurales, el gobierno español trabaja desde hace unos años en una Estrategia Nacional frente al reto demográfico.

Entre las varias opciones y experiencias a considerar por parte del gobierno español en la articulación de su estrategia de respuesta (y por tanto,

subsidiariamente, las Comunidades Autónomas requirentes), se encuentra la del modelo escocés por cuyo mejor conocimiento y posible adopción ha abogado la red SSPA prácticamente desde sus orígenes. A pesar de ello, **SSPA ha carecido hasta ahora de un análisis detallado sobre la factibilidad de una adaptación y aplicación del modelo escocés al ámbito español con el que fundamentar sus argumentos y propuestas.**

Para dar respuesta a esta necesidad, en este documento se ha hecho una recapitulación sobre las cualidades de este modelo y se han analizado comparativamente los respectivos marcos legales, competenciales e institucionales y la organización política y territorial del Reino Unido (Escocia en particular) y de España. De dicho análisis se desprende que **no existe en nuestro ámbito ningún factor o estatuto que impida la posible implantación en España del modelo escocés de respuesta al declive de las zonas escasamente pobladas**, modelo que -insistimos- se compone de la combinación de una institución técnica especializada con la aplicación por parte de la misma de un enfoque holístico, transversal, innovador y diversificador del desarrollo rural.

En cuanto a las posibles opciones o modalidades para su adaptación al caso español, se ha abordado la cuestión de cuál debería ser el nivel político-administrativo desde el que debería implantarse este modelo para que fuese capaz de desarrollar de forma idónea las exitosas potencialidades que ha demostrado en el caso escocés. De nuestro análisis se concluye que **los ámbitos europeo y estatal deben aportar un marco financiero y estratégico general favorable para la aplicación de la fórmula escocesa** pero que, atendiendo a las materias sobre las que ostentan competencias relevantes para la ejecución de las estrategias de desarrollo territorial de conformidad con el marco general, a los recursos financieros, técnicos y humanos con los que cuentan para ello para todo su ámbito territorial, **son las Comunidades Autónomas las que representan el nivel político-administrativo más adecuado para su creación y funcionamiento.**

La **mayor complejidad y fragmentación del marco institucional y territorial de las Administraciones locales españolas** (Diputaciones Provinciales, Comarcas y Ayuntamientos) y sus **más limitadas capacidades operativas** para asumir la aplicación eficiente y exitosa de dicho modelo **hacen que este nivel resulte mucho menos aconsejable que el de las Comunidades Autónomas. Pero su importancia** para lograr que, en el caso de implantarse en una Comunidad Autónoma, este modelo tenga éxito **es absolutamente crítica.** La experiencia de las TAIE nos muestra hasta qué punto la colaboración con todas las instituciones públicas, sean del tipo y nivel administrativo que sean, son esenciales para la consecución de las misiones de la agencia. Por tanto, hemos llamado la atención sobre la necesidad de que, en la implantación de este modelo, las **Administraciones locales** y la **sociedad civil participen de lleno** desde el primer minuto de su concepción y sean en lo sucesivo **colaboradores** necesarios y **socios** estratégicos **indispensables.**

La posibilidad de que una **Diputación Provincial, consejo comarcal o agrupación de municipios** asumiesen por sí mismos esta iniciativa **solo debería de contemplarse como una respuesta particular** -necesariamente limitada en lo territorial y más precaria en cuanto a su capacidad operativa- **ante la inhibición de su Comunidad Autónoma**. En cualquiera de los supuestos, de producirse, debería **ajustarse al marco planificador general** existente en cada caso frente al declive demográfico y económico de nuestras áreas rurales más frágiles.



PARA DEBATE INTERNO