


"España Vacuada" e os límites da mobilización territorial en España e na UE

"Emptied Spain" and the limits of domestic and EU territorial mobilisation

Serafín Pazos-Vidal^{1,a} 

¹ European Association for Information on Local Development, Bélxica

 aspv@aeidl.eu

Recibido: 31/03/2022; Aceptado: 19/07/2022

Resumo

"*España Vacuada*" é un termo recente para definir a tendencia a longo prazo de despoboamento das zonas interiores de España, que foi gañando forza a medida que emerxeu da axenda local á nacional. Ao mesmo tempo, a Unión Europea (UE) foi progresivamente dando unha maior prevalencia nas súas prioridades políticas ao descenso demográfico. Este artigo analiza os esforzos fracasados de mobilización territorial desde 2016, de varios actores, para influenciar as definicións e mapas da estratexia demográfica de España, e as prioridades da Política de Cohesión da UE coa finalidade da busca de rendas. Examina os límites da articulación de intereses territoriais, dentro de España e en toda a UE, cando a formulación dun problema territorial non consegue facer coincidir diferentes prioridades e enfoques.

Palabras clave: Despoboamento; Mobilización territorial; Rent Seeking; Cohesión territorial; España.

Abstract

The term "*España Vacuada*" has recently been coined to define the long-term trend of depopulation in Spain's inland areas. It has gained traction as it spilled over from a local issue to the national agenda. At the same time, the European Union has made steps to give greater prevalence to the topic of demographic decline. This article maps out and provides a narrative of the failed attempts of territorial mobilisation around this issue since 2016. It examines a number of territorial actors as they try to shape both Spain's Demographic strategy against demographic decline as well as their rent-seeking efforts towards EU Cohesion Policy post 2020 by way of maps and a novel definition. They try to address the same territorial challenge, the growing depopulation of vast areas of inland Spain, but are unable to coalesce around common solutions due to their different priorities and approaches.

Keywords: Depopulation; Territorial Mobilisation; Rent Seeking; Territorial Cohesion; Spain.

JEL Codes: D71; D72; D73.



1. INTRODUCCIÓN

A metade da poboación europea de 2040 vivirá en rexións en declive demográfico ([European Commission, \[EC\] 2022a](#)). É un tema que pouco a pouco foi gañando protagonismo na axenda europea, xa que os aspectos territoriais do despoboamento son, cada vez máis, vistos como unha categoría separada do tema máis amplo do envellecemento ou do "cambio demográfico", que conta cunha Vicepresidencia da Comisión desde 2019 ([European Commission, 2020](#)). Un impulsor clave desta tendencia é a articulación dos intereses territoriais a nivel da UE, que representan, ou afirman representar, áreas "que quedan atrás" ([Hepburn, 2016](#)).

O declive demográfico está xeneralizado en Europa e é difícil de enmarcar, en termos de políticas, especialmente se non se axusta cos urxentes obxectivos políticos e sociais da emerxencia climática e a economía dixital, que son as prioridades da presidenta Von der Leyen ([Von der Leyen, 2019](#); [Sabato e Mandelli, 2020](#)) e cunha asignación eficiente de fondos públicos, o que na terminoloxía da Cohesión da UE se coñece como concentración temática e adicionalidade.

Partindo do modelo de institucionalismo centrado nos actores da UE ([Sharpf 1997](#); [Pazos-Vidal 2019a](#)), este artigo trata de analizar como varios actores territoriais españois pretenderon enmarcar, a efectos da busca de rendas, unha definición da UE de áreas demograficamente en declive, no ciclo político e de negociación da Política de Cohesión da UE e as normas de axudas de Estado para 2021-2027.

Examináranse as diferentes formas de mobilización territorial en España cara á UE ao redor desta cuestión, e tratarase de comprender a súa, en principio exitosa, pero na práctica limitada, capacidade para articular unha demanda coherente.

A mobilización territorial cara á UE adoita implicar a formación de redes de temática territorial e redes de defensa ([Adshead, 1996](#); [Dowding, 1995](#)) a nivel de Estados membros (EM), e a súa posterior capacidade para artellar coalicións multinivel a nivel da UE con actores territoriais doutros EM ou asociacións paneuropeas, xa sexa a través dunha coalición multinivel estruturada "Tipo I" ou unha coalición "Tipo II" máis flexible, como se define na tipoloxía de [Hooghe e Marks \(2003\)](#).

O reto das zonas en despoboamento, que debería atinxir fundamentalmente ás políticas e ó investimento público domésticos, pasou rapidamente desde España ao nivel europeo, en parte pola rixidez do cambio de políticas a nivel interno, pero tamén pola abundancia de recursos económicos e políticos potencialmente dispoñibles no nivel comunitario. O artigo 3.3. do Tratado da Unión Europea encarga á UE que aborde a cohesión territorial. A súa Política de Cohesión, con máis de 300.000 millóns de euros foi, polo menos antes da COVID-19, a maior política de desenvolvemento territorial do mundo ([McCann e Varga, 2015](#)). Nembargantes, nunca abordou especificamente o declive demográfico como unha variable independente para a asignación de recursos da UE, separada dos principais criterios de asignación que desde hai décadas son o crecemento do produto interior bruto (PIB) per cápita ou o desemprego ([Bachtler et al., 2019](#)).

Este é un caso moi práctico das dificultades para definir un problema de política pública ("framing", tal como se concibe en [Goffman, 1974](#)), cando tal definición terá consecuencias distributivas directas ("pork barrel", como o definiron [Ellwood e Patashnik, 1993](#)) para os distintos emprendedores de políticas ([Kingdon, 1984](#)); xa que a percibida asimetría de intereses á hora de beneficiarse dunha política pública, dificulta que eses actores se fusionen en torno a un tema común ou unha rede de defensa.

O declive demográfico está implicitamente contido nas diversas formas de mobilización territorial a nivel paneuropeo, é dicir, as organizacións paneuropeas que buscan influír na política rexional ou de cohesión da UE, en concreto nos *advocacy networks* que representan illas, redes, zonas de montaña, zonas rurais-urbanas, áreas periféricas, desindustrializadoras, etc. (de Martino 2021; Guderjan e Verhelst, 2021). Aínda que os tratados da UE (Artigo 174 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea [TFUE]) recoñecen desde hai tempo as zonas en declive demográfico como territorios que, en principio, requiren apoio da UE, só en Escandinavia as normas e políticas específicas comunitarias reflicten a situación particular deses territorios, con políticas e financiamento específico, que os gobernos finlandés e sueco negociaran cando ingresaron na UE en 1995.

Reflectindo ese precedente, e a raíz dunha crecente onda de preocupación pública e de mobilización territorial arredor do despoboamento pola "España Baleira", este tema gañou un gran protagonismo en España, en termos de mobilización territorial, influencia sobre políticas, emprendemento político e, en definitiva, busca de rendas (Pinilla e Sáez, 2017), en moito maior grao que outras partes de Europa con áreas de similar ou moito maior declive demográfico.

Este problema de economía política non só se aborda en termos da súa definición, senón moi particularmente con mapas. Trátase de definir unha nova xeografía que sexa recoñecida a nivel comunitario para o acceso ao financiamento da Cohesión da UE, ou a condicións preferenciais na concesión de subvencións públicas (normas de axudas de Estado da UE). Noutras palabras, trátase de definir novas eurorrexións: establecer nas políticas, lexislación e fondos comunitarios, cales son as zonas demograficamente en declive e cales son os apoios que deben recibir especificamente, do mesmo xeito que existen mapas oficiais de financiamento comunitario ou de axudas estatais para as rexións fronteirizas subvencionables (Galicia-Norte de Portugal, por exemplo), espazos interrexionais (Área Atlántica, Noroeste de Europa) ou áreas macrorrexionais da UE como as do Danubio, Báltico, Alpino, etc. (Noferini et al; 2020).

Definir un mapa amplamente aceptado para describir rexións en declive demográfico ilustra a xeografía dun problema, e axuda a defender o seu recoñecemento no proceso de toma de decisións políticas mediante a ordenación das regras que establecen a subvencionabilidade dos fondos públicos, europeos, nacionais ou locais (Zerbinati, 2012). Parafraseando a Williams (1995) quen defina algo posúeo: a política pública como *rent-seeking*. De aí que a mobilización territorial poida reducirse a unha competencia entre definicións e mapas alternativos.

Definir un problema de política pública, non precisa só de facer campañas de abaixo cara arriba, senón que, en última instancia, depende de que o nivel político e as súas institucións o recoñezan como un problema público, configuren as políticas públicas (Easton, 1965) e identifiquen os beneficiarios, incluíndo a focalización espacial. Non obstante, isto contrasta a miúdo coas dependencias e inercias das políticas anteriores e a súa inflexibilidade para abordar un problema novo (Krasner, 1984) ou, coma neste caso, abordar dun xeito diferente un problema de longa duración. Este artigo comprobarao concretamente na mobilización territorial española cara á UE, e o impacto na configuración dos Fondos de Cohesión da UE e as normas de axudas de Estado 2021-2027.

Este estudo ten como obxectivo abordar as seguintes preguntas de investigación:

- Q1. En que medida a agregación de intereses fronte á competencia de intereses entre os axentes territoriais pode configurar as políticas públicas de España e da UE para

apoiar os territorios en declive demográfico para o período de programación da UE 2021-2027?

Q2. En que medida os marcos políticos, as estratexias e o financiamento españois e da UE existentes e novos, son capaces de superar a dependencia de camiños para atender ás necesidades específicas dos territorios en declive demográfico no contexto da Política de Cohesión da UE e as axudas estatais 2021-2027?

Para abordar estas dúas cuestións, farase unha análise diacrónica a partir de 2016 -xa que este ano marca o momento no que a relevancia desta cuestión e as súas repercusións no ámbito comunitario comezaron a ser realmente destacadas en España-, a dous niveis:

- No ámbito doméstico español, unha avaliación da capacidade do actor territorial para organizar e influír no pensamento político, mentres o Goberno español intenta definir os elementos de financiamento e axudas estatais da UE na primeira “Estratexia Nacional contra o Reto Demográfico” ([Gobierno de España, 2019a](#)) e a súa eventual tradución en políticas públicas e solucións de financiamento, en parte a través dos Fondos Estruturais da UE e o Next Generation EU coma resultado do COVID-19.
- A nivel comunitario, unha avaliación da capacidade dos devanditos actores territoriais españois para agregar intereses a nivel comunitario e influír na conformación da política post-2020 e das prioridades de financiamento do marco da política de cohesión da UE, tanto no que se refire aos Fondos Estruturais e de Investimento Europeos (EIE) 2021-2027 e as Directrices de axudas de Estado con finalidade rexional.

2. INVESTIGACIÓN E CUESTIÓNS METODOLÓXICAS

A observación participante desde 2016 será a base deste traballo: o autor foi participante e actor en partes clave das campañas a analizar. Seguindo o modelo proposto por [Dupeyron \(2008\)](#) traballou de preto e asesorou, de xeito simultáneo e *pro bono*, a todas as coalicións e actores descritos neste artigo, como participante *que tamén* observa, seguindo a clasificación proposta por [Yin \(2010\)](#). Como afirma [Jorgensen \(1989, pp. 64-65\)](#) este rol de *insider* ten vantaxes únicas no acceso á información pero require ser capaz de compartimentar ambos os roles e reunir información con rigor. Con todo, dado que esta cuestión é de gran visibilidade pública, con abundantes fontes citadas nesta investigación que poden ser verificables de forma independente, o autor considera que, en conxunto, os beneficios de engadir luz a un tema de investigación académica aínda non explorado, superan as posibles preocupacións sobre a obxectividade. De feito, esta investigación pode ser útil para provocar un interese máis amplo sobre este tema para a futura literatura académica sobre economía política, xeografía económica e ciencia política.

O foco será abordar a análise de redes e partes interesadas, centrándose e partindo dun pequeno grupo de actores e coalicións territoriais españois que denominaremos 'Soria', 'Zamora', Áreas Escasamente Poboadas do Sur de Europa, en inglés, *Southern Sparsely Populated Areas* (SSPA) e a autodenominada *Serranía Celtibérica*, identificando redes e coalicións, e analizando o seu impacto nas decisións de políticas públicas en España e a nivel comunitario.

Neste sentido, é importante aclarar que o foco nestes catro actores débese a que centraron especificamente a súa defensa na conformación das normas comunitarias, xa sexa co obxectivo de influír na posición negociadora da UE do Goberno español, ou defendela directamente nas

institucións comunitarias. Pola contra, organizacións máis grandes e cada vez máis influentes (como a *Coordinadora de la España Vacía*) ou os novos partidos provinciais (como *Teruel Existe*) si foron incorporando progresivamente estas demandas cara ao cambio de políticas da UE, pero dun xeito máis reactivo, ao estar moito máis centradas na conformación de políticas domésticas que nas da UE.

3. RELEVANCIA DO TEMA

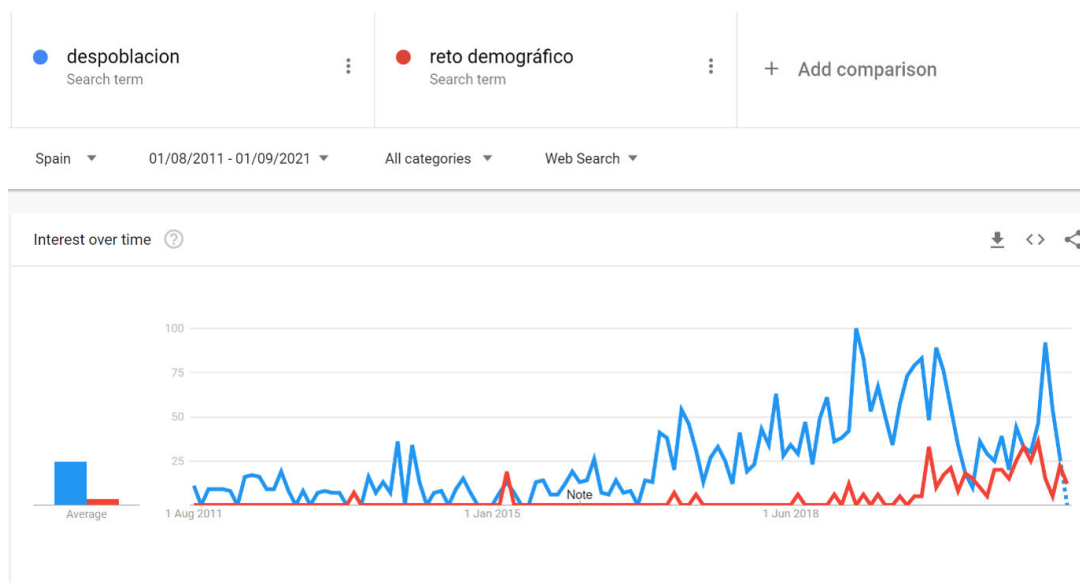
España é atípica xa que, a pesar de *non ser*, de lonxe ([European Commission, 2020](#)), o EM que está a sufrir o declive demográfico máis severo nunha parte importante do seu territorio (*España Vacía*) é, con todo, o que este problema alcanzou os máis altos niveis de conciencia pública e, pola contra, ocupa un lugar moi destacado na axenda político-partidaria.

Ademais, o “despoboamento”, como se coñece coloquialmente a esta cuestión, enténdese habitualmente no discurso público español principalmente como un problema de dereitos e cohesión territorial, e non só como un subproduto espacial das decisións económicas e laborais dos actores individuais e económicos.

Coa rápida urbanización posterior a 1936-1939, en 2018 máis do 80% da poboación vivía nas áreas urbanas que conforman o 20% do territorio ([Gobierno de España, 2019, p. 76](#)). Ademais, o 65% dos españois urbanos e rurais viven en pisos, a segunda maior proporción da UE ([Oficina Estatística da Unión Europea \[Eurostat\] 2022](#)), esta vida vertical reflicte non só unha urbanización moito máis rápida e tardía que o resto de Europa Occidental ([Gobierno de España, 2019a](#)) senón tamén a ascendencia dos patróns de vida urbana, mesmo nas zonas rurais. A pesar desta tendencia, o despoboamento leva moito tempo na conciencia colectiva coma unha cuestión política ([Delibes, 1978](#)). A súa recente preeminencia, porén, comezou coa acuñación do termo “España vacía” de [del Molino \(2016\)](#) que xerou todo un novo xénero de ensaio ([Cerdá, 2017](#); [Andrés Cabello, 2021](#)) e mesmo literatura ([Gascón, 2020](#); [Lorenzo, 2020](#)). A chegada da democracia en 1978 e a integración de España na UE supuxeron a expansión do benestar e dos servizos nas zonas rurais e urbanas intermedias (é dicir, capitais de provincia e cidades de arredor de 100.000 habitantes), pero isto reverteuse drasticamente no cambio de milenio ([Gobierno de España, 2019b](#)). Isto é consistente coas tendencias mundiais cara á metropolización e a especialización territorial ([Aurambout et al., 2021](#))

A acuñación por del Molino de “España Vacía” reflectiu un estado de ánimo agochado na conciencia pública española e que, involuntariamente, xerou toda unha dinámica político-social baixo a bandeira dun novo neoloxismo creado en 2019: “España Vacía”. O cambio de adxectivo suxire que o despoboamento foi unha opción política premeditada que a política pode reverter.

Figura 1. “Despoblación” vs “Reto demográfico” en España



Google Trends

Niso España tamén é peculiar, porque esta nova divisoria centro-periferia e rural-urbano (coma no modelo de Lipset e Rokkan de 1967) non só alimenta os movementos de dereitas duras en todo Occidente, nos chamados “lugares que non importan” ou “Xeografía do descontento” (Dijkstra et al; 2018), senón que tamén fixo emerxer partidos localistas, centristas e progresistas centrados no despoboamento: o partido VOX comezou a ter éxito electoral en 2018 e para 2020 era o terceiro partido de España, gobernando en coalición Castela e León desde 2022, unha das rexións máis grandes e de rápido despoboamento de Europa (Modino e Pardo Fanjul, 2020). Nembargantes, xunto co veciño Aragón, tamén se produciu recentemente a aparición de partidos políticos provinciais exitosos electoralmente (Soria Ya e particularmente Teruel Existe).

A peculiaridade española respecto Europa son estes actores territoriais reformistas que protestan expresamente contra o despoboamento e que xa chegaron ao nivel autonómico e estatal, moitas veces despois de anos, cando non décadas, de activismo predominantemente local (Amézaga e Marti, 2012): Teruel Existe gañou un deputado nas eleccións xerais de 2019 -o primeiro para un partido provincial, sendo clave para apuntalar o goberno de coalición en minoría- e Soria Ya (representando á provincia menos poboada de España) acadou tres parlamentarios nas autonómicas de Castela e León de 2022. Esta é a terceira vaga de “nova política” española, tras a chegada desde 2014 de Podemos, Ciudadanos e logo de VOX, sobrepasando 30 anos de imperfecto bipartidismo PSOE/PP máis nacionalistas cataláns/ vascos/galegos (Torcal e Christman, 2020; Barbeito e Iglesias, 2021; Rotger, 2020). Xunto con Cuenca (rexión de Castela a Mancha), estas provincias forman parte da cordilleira do Sistema Ibérico, e os seus movementos locais son os alicerces máis visibles dunha nova plataforma a nivel español chamada tamén “España Vaciada”.

Porén, estes movementos convertidos en partidos son só os máis visibles dunha serie de actores territoriais contra o despoboamento. Outros actores territoriais máis modestos centráronse fundamentalmente en influenciar as definicións legais dos bens e políticas públicas comunitarios post-2020. Este traballo centrarase nestes últimos.

A UE sempre tivo un impacto desproporcionado no marco das políticas españolas de desenvolvemento territorial, urbano e rural, xa que España é un dos principais beneficiarios dos Fondos Estruturais, incluído o Desenvolvemento Rural ([European Commission, 2022a](#)). En España, un problema de política pública tende a definirse como un concepto xurídico en primeiro lugar, e só auxiliar como económico, reflectindo o peso do legalismo de orixe francesa sobre a Nova Xestión Pública, predominante noutros países ([Pollit e Bouckaert, 2011](#)). A loita contra o despoboamento non é unha excepción ([Fernández Tomás et al., 2012](#)).

En España esta problemática abórdase fundamentalmente como dereitos e obrigas que deben ser recoñecidos -mediante definicións e mapas- a nivel nacional e comunitario (aplicación do obxectivo de Cohesión Territorial do Tratado da UE, *cf.* [Margaras, 2016](#)) e que deben ser abordados modificando as regras existentes ([Vernis et al; 2022](#)).

Esta dependencia excesiva española de "Europa" fai que as políticas públicas españolas (e os axentes territoriais que fan campaña) sexan reféns das inercias que existen nas institucións europeas. Isto concirne particularmente á relación entre as comunidades políticas arredor da Dirección Xeral de Política Rexional e Urbana(DG REGIO) e da Dirección Xeral de Agricultura e Desenvolvemento Rural (DG AGRI) da Comisión Europea [CE], cunha dinámica interinstitucional que reflicte moito o modelo de maximización da utilidade burócrata de [Niskanen \(1971\)](#).

4. ANÁLISE DAS PARTES INTERESADAS

Aínda que *Soria Ya e Teruel Existe* son os signos máis visibles desta crecente mobilización territorial española contra o despoboamento da España interior, este traballo pretende tamén abarcar o ecosistema organizativo dos actores territoriais cuxa incidencia e iniciativas políticas, eventualmente, se traducen no ámbito das políticas públicas, especialmente tendo en conta a frecuente postura reactiva das institucións tanto españolas como comunitarias en torno ao despoboamento.

Aínda que existen outros actores territoriais influentes (por exemplo a Rede Española de Desenvolvemento Rural), a efectos da definición de zonas de despoboamento no Fondo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) da UE e das axudas de Estado a finalidade rexional, os principais actores foron a campaña iniciada polo alcalde de Soria (que chamaremos campaña 'Soria'), SSPA (é dicir, as organizacións empresariais de Teruel, Soria e Cuenca), a Deputación de Ourense e a denominada Mesa Nacional de Deputacións contra o Despoboamento que liderou a Deputación de Zamora (*vid.* [Táboa 1](#)).

Táboa 1. Mapeo dos actores territoriais do despoboamento español

	Soria	SSPA	Serranía Celtibérica	Zamora	Ourense
Tipo	Público	Privado principalmente	Académico, soc. civil	Público	Público
Rango	Local, Nacional, UE	Local, Nacional, UE	Local, Nacional, UE	Local, Nacional	Local, Nacional, UE
Foco prioritario	Definición, Financiamento da UE	Definición, Financiamento da UE, Axudas Estado	Definición	Financiamento da UE, Axudas Estado	Definición, Financiamento da UE
Audiencia de:	Si Si Si	Si Si Si	Si Si Non	Si* Non Si*	Si* Si Non

	Soria	SSPA	Serranía Celtibérica	Zamora	Ourense
<ul style="list-style-type: none"> Gobierno español Congreso Comisión Europea Eurodeputado 	Si	Si	Si	Non	Si
Aliados e plataformas paneuropeas	CEMR* CoR	RUMRA* NSPA*	REDN-SESPA		Partenalia
Aliados e plataformas nacionais	FEMP* Prof. Molina El Hueco	CEOE* Provincias de Soria, Teruel, Cuenca e Grupos de Acción Local Univ. Zaragoza Hueco* Soria Ya*	Colegio Oficial de Ingenieros de Montes	Soria* SSPA* FEMP* Ourense*	FEMP* Zamora*
Difusión mediática	Local, Nacional	Local, Nacional	Local, Nacional	Local	Local

Fonte: Elaboración do autor.

* indica conexión parcial

A do alcalde de Soria (capital de provincia máis pequena de España, con menos de 40.000 habitantes) foi a campaña máis política. Aproveitou a xanela de oportunidade –usando o termo de [Tarrow \(1988, p. 77\)](#)- e o acceso institucional derivado de ser membro da Xunta Directiva da Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP) e, a través disto, do Consello de Municipios e Rexións de Europa (CEMR), onde foi vicepresidente durante o tempo observado. Isto garantiu que a FEMP e, en particular, a CEMR asumisen a propiedade deste tema, dando acceso directo ao Comité das Rexións (CDR) da UE, a asemblea territorial que reúne unha selección de membros electos subnacionais, nomeados polo goberno de cada EM. O CDR beneficiase do estatus institucional e ten un acceso privilexiado á elaboración de políticas da UE e ás negociacións lexislativas interinstitucionais a nivel da UE a determinadas áreas da UE que se achegan ás súas competencias, como a Política de Cohesión ([Piattoni e Schönlaui, 2015](#); [Pazos-Vidal, 2019a](#)). Á súa vez, isto permitiu influír nas negociacións do Parlamento Europeo nos Fondos Estruturais 2021-2027, fundamentalmente a través dos eurodeputados españois. Estes foron fundamentais para enmarcar a primeira definición do que é un territorio subrexional (provincial ou local) en declive demográfico, para os efectos de priorizar as asignacións de fondos estruturais (ou, máis concretamente, o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, FEDER) no Regulamento que define o Período de financiamento 2021-2027.

Por simplicidade, chamarémoslle a esta iniciativa 'Soria'. Sería esaxerado chamala coalición multinivel europea do tipo II de [Hooghe e Marks \(2003\)](#), xa que moitos dos actores non estaban en contacto directo entre eles, nin sequera eran conscientes de formar parte dun grupo, xa que a súa implicación foi secuencial e diacrónica. Tampouco chegarían ao estado de *issue network* senón que, como moito, poderíaselles definir coma unha comunidade epistémica moi pouco estruturada. A nacionalidade común de moitos membros foi un vencello fundamental, xa que todos eran conscientes da importancia do tema do despoboamento no ámbito público español.

Serranía Celtibérica é un pequeno pero activo grupo de defensa territorial arredor do profesor [Burillo Mozota \(2020\)](#) xunto coa investigadora [Burillo Cuadrado et al. \(2019\)](#). Este intento de emprendemento territorial surxe tanto dun interese investigador e de defensa de políticas públicas coma dun interese material en definir unha xeografía determinada no eido das políticas públicas (gerrymandering). É un bo exemplo de como con recursos limitados, pero baixo o manto da autoridade académica e o uso de mapas, os actores territoriais poden ter un efecto desproporcionado no discurso público. Aínda que, como veremos, isto non se traduce necesariamente en decisións de políticas públicas concretas.

A iniciativa de 'Zamora', máis explicitamente, da súa Mesa Nacional das Deputacións contra o Despoboamento ([Pazos-Vidal, 2021a](#)) é un intento de mobilización territorial de parte do medio cento de entes territoriais intermedios de España a fin de definir o problema do despoboamento, fundamentalmente para tentar influenciar a implementación a nivel español e autonómico da nova Política de Cohesión da UE e de axudas de Estado 2021-2027. Zamora é a provincia de España, e case de Europa, cun máis rápido declive demográfico. Estímase que diminuíu un 10% en 2010-2020 e farao nun 18% máis ata 2050 ([Gobierno de España 2021a, p.257](#)). É un exemplo da capacidade das institucións territoriais para o emprendemento político: unha soa Deputación pode liderar unha coalición territorial moito máis ampla. Pola contra, a natureza político-partidaria e o marco institucional dificultan a articulación deste tipo de actores territoriais.

A Deputación de *Ourense* é clave neste relato. Como Zamora, é un dos territorios en declive máis rápido de Europa Occidental ([Copus et al; 2020](#)). Tamén é un bo exemplo de que os actores non son unitarios. O seu liderado político utilizou a súa pertenza á Xunta de Goberno da FEMP e á presidencia ourensá de *Partenalia*, unha pequena rede territorial paneuropea (aínda que principalmente española) para influír de forma autónoma nas decisións da UE, aínda que non necesariamente de forma positiva -*vide infra*-. Separadamente, e máis ben de xeito autónomo do plano político, os seus emprendedores políticos cooperaron con 'Soria' e, máis abertamente, coa campaña de 'Zamora'.

Southern Sparsely Populated Areas (SSPA) é un actor significativamente diferente, xa que especificamente naceu co obxectivo de influír na axenda da UE (o seu nome está en inglés no orixinal) e non procede do sector público, senón das federacións provinciais de Soria, Teruel e Cuenca da patronal española Confederación Española de Organizacións Empresariais (CEOE) (actor clave no modelo corporativista español de negociación colectiva). Son as provincias con menor densidade de España ([Copus et al., 2020](#)). A SSPA ten como obxectivo buscar o recoñecemento a nivel da UE para aquelas tres provincias, que replique as vantaxes das rexións despoboadas de Suecia e Finlandia (*Northern Sparsely Populated Areas*, [NSPA]) fondos EIE, axudas estatais e cooperación territorial. Partindo de programas piloto anteriores -por exemplo: o programa de cooperación transfronteiriza "INTERREG Laponias Conectadas", ([Núñez Tortosa, 2018](#))- SSPA busca aglutinar territorios semellantes no sur de Europa (Grecia, Croacia). Na práctica, é unha campaña española para dar forma á axenda da UE e, a través dela, a programas españois financiados pola UE e axudas estatais ([SSPA, 2020a](#)).

Non é casual que moitas destas iniciativas teñan a súa orixe na *Cordilleira Ibérica* do nordeste de España, coincidente coa chamada *Serranía Celtibérica*, ou 'Laponia española'. Os seus problemas atravesan as fronteiras rexionais. Isto é problemático nun sistema político moi politizado con partidos moi reticentes a solucións interrexionais ([de la Peña Varona e Mondragon Ruíz de Lezana, 2021](#); [Vila Lage et al., 2020](#)). Cuenca, Teruel e Soria pertencen a tres rexións diferentes gobernadas por un dos dous grandes partidos. Como reacción ao seu problema común e á conciencia de que as fronteiras rexionais adoitan impedir a cooperación interrexional dentro de España ([Vila Lage et al; 2020](#)), estas provincias presentan desde hai

tempo un grao de mobilización territorial e de cooperación interterritorial pouco común en España (Pazos-Vidal, 2022), incluíndo Ourense e Zamora; de feito, cando os primeiros lograron incorporar a súa campaña á axenda nacional xurdiron iniciativas imitadoras noutros lugares.

Aínda que este relato xirará en torno ás campañas mencionadas anteriormente, outras organizacións nacionais ou comunitarias que operan de forma autónoma con respecto a elas, teñen un papel de apoio, habilitación ou dificultade.

A nivel español, destaca *El Hueco*, tamén soriano: metade organización non gubernamental (ONG) (orixinariamente unha asociación de cooperación para o desenvolvemento), metade empresa social e *coworking*, é a organización máis transversal e intersectorial, ata o punto que é capaz de aglutinar (maio 2021) ao presidente do goberno, ao líder da oposición e a todos os partidos nun seminario en Soria sobre o “rural proofing”. Celebra anualmente a maior feira de España sobre iniciativas contra o despoboamento (Vernis, 2021).

Desde o ámbito académico, a primeira Cátedra Española sobre Despoboamento na Universidade de Zaragoza (os profesores Sáenz e Pinilla) e a Catedrática de Xeografía da Universidade Complutense Mercedes Molina (2019) contribuíron a poñer en valor os temas dos “territorios problema” e, ás veces, implicarse nas campañas de SSPA e ‘Soria’, respectivamente.

Os actores non son unitarios e iso é aínda máis certo no caso da FEMP e da Rede Española de Desenvolvemento Rural (REDR). A primeira tiña a súa propia campaña, cunha Comisión demográfica que funcionaba separadamente dos grupos ‘Soria’, ‘Zamora’ e ‘Ourense’, a pesar de varios intentos de vinculación coa FEMP, en cuxa Xunta de Goberno se sentaban os líderes políticos de Soria e Ourense. Seguindo a lóxica da acción colectiva (Olson, 1971) a FEMP busca exercer e manter o seu propio vínculo privilexiado e *rent-seeking* verbo do Goberno e do Parlamento español. REDR, traballando en conxunto co Ministerio de Agricultura, intentou influír na axenda, maiormente no relativo á Política Agrícola Común da UE e a súa vertente de desenvolvemento local (LEADER), de cuxa comunidade política forma parte, moito menos cara á Política de Cohesión.

A nivel da UE, as redes paneuropeas Euromontana e RED forman parte firmemente da comunidade de políticas da PAC. A Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas (CPRM) céntrase nas rexións periféricas -despoboadas ou non- e é comunidade da Política Rexional da UE e busca beneficios para os seus propios afiliados (Euromontana, CPMR, NSPA, 2020; Pazos-Vidal, 2019b). Noutras palabras, estas campañas españolas poderían contar con certa simpatía, pero non cun apoio activo.

Por último, as Institucións da UE (Comisión, Consello da UE e Parlamento), o Goberno español e, en particular, a súa Oficina do Comisionado e posteriormente Secretario Xeral contra o Reto Demográfico (xunto cos 17 gobernos autonómicos, que administran a metade do gasto público de España e teñen amplas competencias en desenvolvemento económico e servizos sociais) non son, contrariamente ao paradigma pluralista de Dahl (1961), unha caixa negra que simplemente medie entre intereses territoriais diversos. Os gobernos central e autonómicos e a Comisión teñen axendas institucionais propias, inercias e silos herdados do pasado. Por brevidade, comentaranse as súas accións e prioridades como parte do relato que agora seguirá.

5. ORIENTACIÓN ESPACIAL

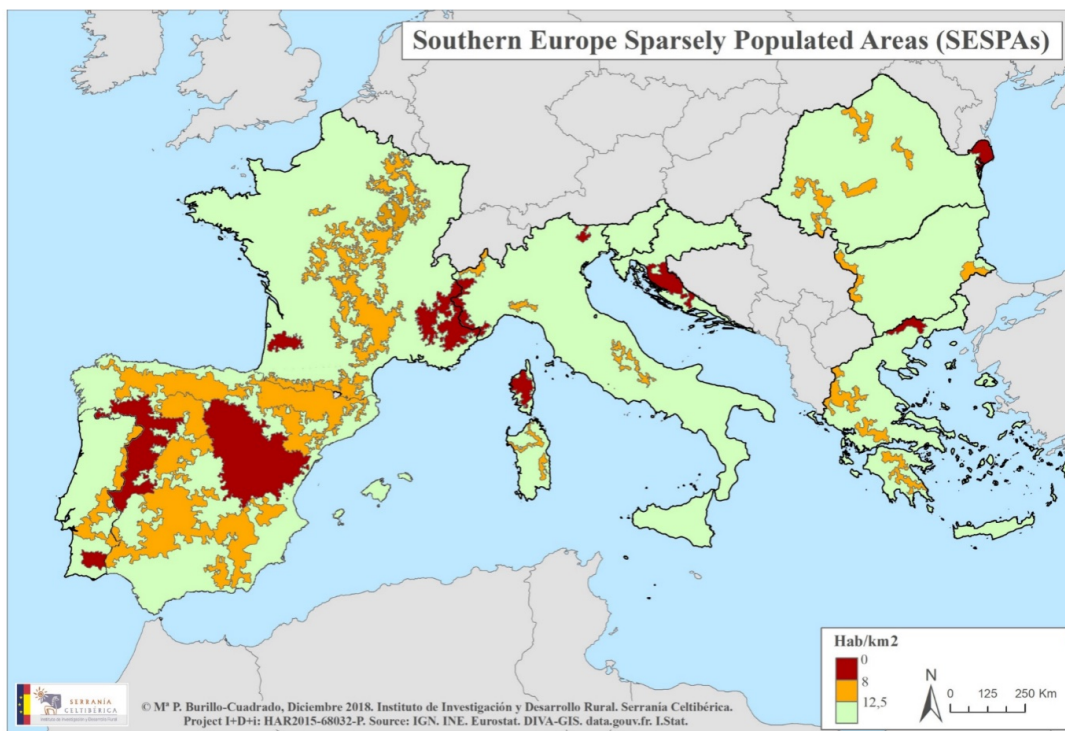
A “España Vacía” de del Molino (2016) puxo en marcha, sen quere-lo, todo un movemento político-social que se transformou en “España Vacía” en 2019, cando moitos actores

territoriais comezaron a unirse para organizar unha gran manifestación, daquela aínda interpartidaria, en Madrid (Pazos-Vidal, 2019b). Pronto, seguindo o modelo de *Teruel Existe* e *Soria Ya* xurdiu unha plataforma estatal e núcleo de federación de partidos locais (España Vacuada, 2021).

Esa transformación terminolóxica non é inocente, como tampouco o foi o intento do grupo *Serranía* de crear o termo *demonastasia* para cualificar o que coloquialmente en España se coñece como “despoboamento” (Burillo Cuadrado, 2019). Ambos neoloxismos teñen connotacións políticas, ao pretender presentar o abandono de grandes áreas de España como actos conscientes dos decisores políticos e económicos.

En paralelo, xurdiron definicións e mapas en competencia. O uso de mapas é clave para articular unha definición do problema e proporcionar unha ferramenta de campaña visualmente potente. O primeiro destes mapas en competencia foi o de *Serranía* de 2017 (Burillo Mozota, 2020; Figura 2). O descenso poboacional a nivel municipal revela unha xeografía de España oculta nos mapas baseados en provincias e Comunidades Autónomas. O seu mapa pretende definir unha nova macrorrexión para configurar unha nova identidade compartida desa *Serranía Celtibérica* para a planificación de políticas e a busca de rendas. Este mapa, como expresión visual da campaña, tivo un gran éxito na mobilización da opinión pública e é utilizado con frecuencia polos medios.

Figura 2. Serranía Celtibérica e outras zonas do sur de Europa pouco poboadas

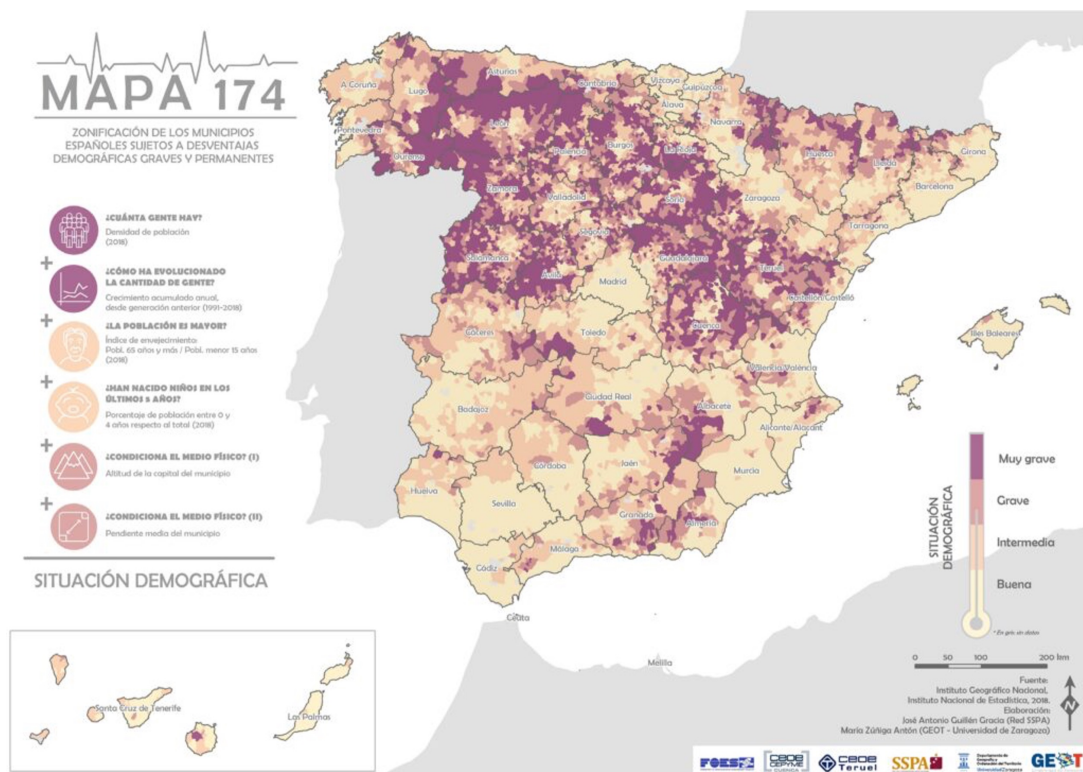


Burillo Mozota (2020)

De xeito revelador, SSPA, en lugar de apoiarse sobre o mapa de *Serranía*, decidiu crear un novo, o "Mapa 174" en 2020 (SSPA, 2020b), (Figura 3) Isto refírese ao mencionado artigo 174 do TFUE, xesto sintomático da tendencia en España de usar marcos legais, políticos e financeiros da UE para afrontar problemas de políticas públicas domésticas. Ambos mapas son compostos (escollen e combinan un conxunto de variables e ponderacións) tendo

motivacións políticas: buscan un recoñecemento máis amplo do despoboamento a escala española e europea, pero sempre priorizando os seus territorios respectivos.

Figura 3. Mapa SSPA 174 (SSPA, 2020b). Elaborado por María Zúñiga e José Antonio Guillén (SSPA).



O mesmo cálculo de orientación espacial e busca de rendas estivo detrás da campaña que chamamos "Soria" que conseguiu a primeira definición de áreas demograficamente en declive no FEDER (Figura 4). Redactouse en xuño de 2018 como emenda legislativa ó proxecto de regulamento FEDER. A súa xénese comentárase a continuación. É unha definición moito máis ampla e xeral ca que se podería deducir dos mapas anteriores. Isto foi un acto consciente dos seus redactores. Dado o carácter multinivel e disperso do proceso decisorio comunitario, unha definición máis xeral inserida do Regulamento FEDER 2021/1058 (Pazos-Vidal, 2021b), que fixa a elixibilidade dos fondos FEDER para o período 2021-2027, obtería un maior número de territorios potencialmente beneficiarios (vide mapa na Figura 6) co fin de, en teoría, poder aglutinar un amplo número de actores territoriais en Europa.

Figura 4. Definición FEDER de zonas demográficamente en declive



(Pazos-Vidal, 2021b)

6. RESPOSTAS GOBERNAMENTAIS E DA UE

Nomear algo non é un acto inocente. Ao contrario das campañas que buscan rendas, as institucións que as outorgan teñen que equilibrar as demandas competitivas de moitos outros grupos de interese, e intereses territoriais moito máis amplos (envellecemento, metropolización, etc.) que o do despoboamento.

Por iso, en lugar de “despoboamento”, o Goberno español prefire falar de “Reto Demográfico”. A UE prefire “demografía” ou “cambio demográfico”: desde 2019 existe unha Vicepresidencia de Democracia e Demografía na Comisión Europea. Ironicamente, este termo fora posto en valor no 2018 polo informe parlamentario da eurodeputada Iratxe García (Parlamento Europeo, 2017), a pesar de que en certa medida García formaba parte da coalición 'Soria'.

Así mesmo, nin o Goberno español nin a Comisión buscaban activamente unha definición máis restrinxida que a que figura no artigo 174 TFUE. Iso non significa, porén, que se limitasen a reaccionar ante as presións dos diversos intereses territoriais. Ambos exerceron un considerable grao de emprendemento político.

No caso do Goberno español, o foco no “reto demográfico” foi inicialmente reactivo, xa que na Conferencia de Presidentes dos 17 líderes autonómicos, solicitaron que o despoboamento se convertese nunha prioridade de Estado. O presidente do Goberno Mariano Rajoy (dereita) deu curso a esta demanda en xaneiro de 2017 ao crear a figura do Comisionado dentro da Presidencia do goberno (Real Decreto 40/2017, de 27 de xaneiro). Este xesto foi tamén unha

resposta á daquela crecente demanda da opinión pública, pero tamén foi un subproduto da discusión, aínda sen resolver, sobre a financiación autonómica. Este é un asunto moi delicado que, feito inusual en España, é capaz de xerar alianzas que superen o pesado partidismo da política territorial española (Fernández Albertos e Lago , 2015). O declive demográfico e a dispersión xeográfica son un dos principais elementos do debate.

Non obstante, coa constitución da nova coalición de minorías de esquerdas a principios de 2018, a postura do Goberno pasou de reactiva a proactiva. A nova Comisionada elaborou desde cero as que se converteron nas primeiras Directrices Nacionais contra o Reto Demográfico, aprobadas polo Consello de Ministros pouco antes das eleccións anticipadas dese ano, en abril de 2019 (Gobierno de España, 2019a). Estas directrices non foron aprobadas polos líderes territoriais, senón que simplemente se deron por informados na XXIV Conferencia de Presidentes de Salamanca, en xullo de 2021. Implicitamente non aceptaron que as directrices fosen a base dunha Estratexia nacional vencellante para eles. As directrices implementaranse a través do “Plan de 130 Medidas” (Gobierno de España, 2021c), elaborado a raíz do COVID-19, e financiaranse polo paquete de financiamento extraordinario da UE, Next Generation EU (NGEU), comprometendo ata 10.000 millóns de euros a proxectos de despoboamento en España. Resulta revelador que non exista unha definición específica de “despoboamento” nestes documentos gubernamentais.

Dito todo isto, estes distintos mapas e definicións existen dun xeito separado pero simbiótico: o mapa de *Serranía* foi a inspiración para o intento do grupo de ‘Soria’ de introducir no Regulamento FEDER unha definición legal de zonas demograficamente en declive. Por outra banda, a campaña ‘Soria’ estivo en estreito contacto coa Comisionada do Goberno namentres o seu equipo elaboraba as devanditas directrices. Dous mapas incluídos nesas directrices baséanse na definición ‘Soria’, xa que para daquela xa se agardaba que fose incluída no Regulamento FEDER. co fin de orientar espacialmente os fondos de desenvolvemento rexional da UE. Pola contra, e a pesar da alta visibilidade mediática da campaña da *Serranía*, o seu mapa nunca tivo aceptación polo Goberno español ao xulgar que fora promovido por unha campaña pouco representativa, cun mapa cuxos límites eran demasiado amplos e demasiado alleos aos límites administrativos existentes, para que fose aplicable. O mesmo podemos dicir do Mapa SSPA 174, elaborado en outubro de 2020 (SSPA, 2020a) cando as negociacións do fondo da UE estaban a piques de concluír, polo que máis que influír na política e na formulación lexislativa da UE, seguindo o exemplo de *Serranía*, a súa elaboración tivo maiormente unha finalidade de buscar ampliar a visibilidade de SSPA na súa busca de rendas a nivel español.

7. CAMPAÑAS A NIVEL DA UE

No seu sétimo Informe sobre a Cohesión de 2017, a Comisión Europea (European Commission, 2017) introduciu o descenso demográfico como un tema potencialmente significativo para o período de programación 2021-2020 dos Fondos Estruturais. Co fin de garantir a mobilización dos gobernos rexionais en apoio da Política de Cohesión da UE, en particular a dos EM grandes ou contribuíntes netos, ao comezo do deseño de cada futuro orzamento plurianual da UE, é unha táctica recorrente da DG REGIO presentar un novo tema que poida axudar a defender a continuidade da política rexional: retirada progresiva de fondos ás rexións afectadas pola ampliación de 2004, rexións en transición en 2014, etc. (Pazos-Vidal, 2019a; Wobben, 2021). O declive demográfico prometía ser un destes temas.

Con todo, ao final, o proxecto de Regulamento dos Fondos EIE 2021-2027, presentado pola Comisión en maio de 2018, non incluíu nin a demografía como prioridade temática nin moito menos unha definición deses territorios.

Que o despoboamento non fose abordado nos Fondos Estruturais foi o que fixo que a campaña de *Soria* pasara dunha argumentación política a un rol de *lobby* directo na UE. Utilizando o acceso privilexiado de membros desta campaña tanto no CDR (a través do ditame Rijsberman do 2018 (CDR, 2018)) coma de eurodeputados clave (españóis) próximos ás negociacións lexislativas dos Fondos EIE, conseguiu introducir formalmente a definición mencionada anteriormente nas negociacións interinstitucionais da UE.

Aínda que este proceso de influencia se describe en detalle en Pazos-Vidal (2021b), o que é relevante para este artigo é destacar as dinámicas e campañas multinivel en competencia que conformaron ese proceso.

A definición de *Soria* conseguiu colarse nas negociacións porque era o suficientemente ampla como para lograr un efecto distributivo en toda a UE. Fundamentalmente, porque algúns dos seus promotores gozaban dun nivel de acceso institucional á toma de decisións que simplemente non estaba dispoñible para as outras campañas españolas.

O movemento clave foi inserir a definición elaborada polo grupo 'Soria' na posición oficial do CDR sobre o FEDER 2021-2027. A literatura amosa que a Política de Cohesión é un dos poucos dossiers nos que o CDR ten unha clara influencia no proceso de toma de decisións da UE (Wasseberg, 2020). Debido a que o Ditame Rijsberman (CDR, 2018) tiña un forte apoio interpartidario no CDR, facía politicamente aceptable que eses mesmos partidos paneuropeos puidesen integrar as propostas do CDR na posición negociadora da eurocámara. De novo, a conexión española xogou a favor da campaña de 'Soria': os eurodeputados Iratxe García (socialista, Castela e León) e o conservador Ramon Luis Valcárcel, recente presidente autonómico de Murcia e do CDR antes das eleccións de 2019, e, tralas mesmas, co rol fundamental de Susana Solís (Ciudadanos, Asturias) e ponente na sombra da negociación do FEDER 2021-2027.

Valcárcel e García foron os que inseriron a definición *Soria*/CDR no proxecto de informe parlamentario (Parlamento Europeo, 2019). Axudou que o relator fose o eurodeputado socialista italiano Andrea Cozzolino, sendo Italia un país que xa ten unha estratexia nacional para o que eles denominan Áreas Internas (Mantino e Lucatelli, 2016), que inspirou a emerxente estratexia demográfica española.

Con todo, aínda que a conexión española foi un gran activo durante toda a campaña 'Soria', tamén foi un inconveniente: estes eurodeputados tamén tiveron contacto coas outras campañas. Tanto *Serranía* como *Ourense*/Partenalia tentaron en setembro de 2018 -a través do Sr. Valcárcel ampliar a definición *Soria*/CDR para que reflectise e priorizase os seus respectivos territorios.

Aínda que este *lobby* territorial múltiple nunca se levou a cabo en aberta hostilidade, case levou a que as distintas campañas se cancelasen mutuamente. Se non foi así, debeuse principalmente á postura de moitos eurodeputados, aceptando moitas propostas ambiciosas antes das inminentes eleccións de 2019, sabedores de que correspondería a un novo grupo de eurodeputados negociar á baixa a posición do Parlamento, para facela aceptable aos 27 gobernos centrais do Consello da UE.

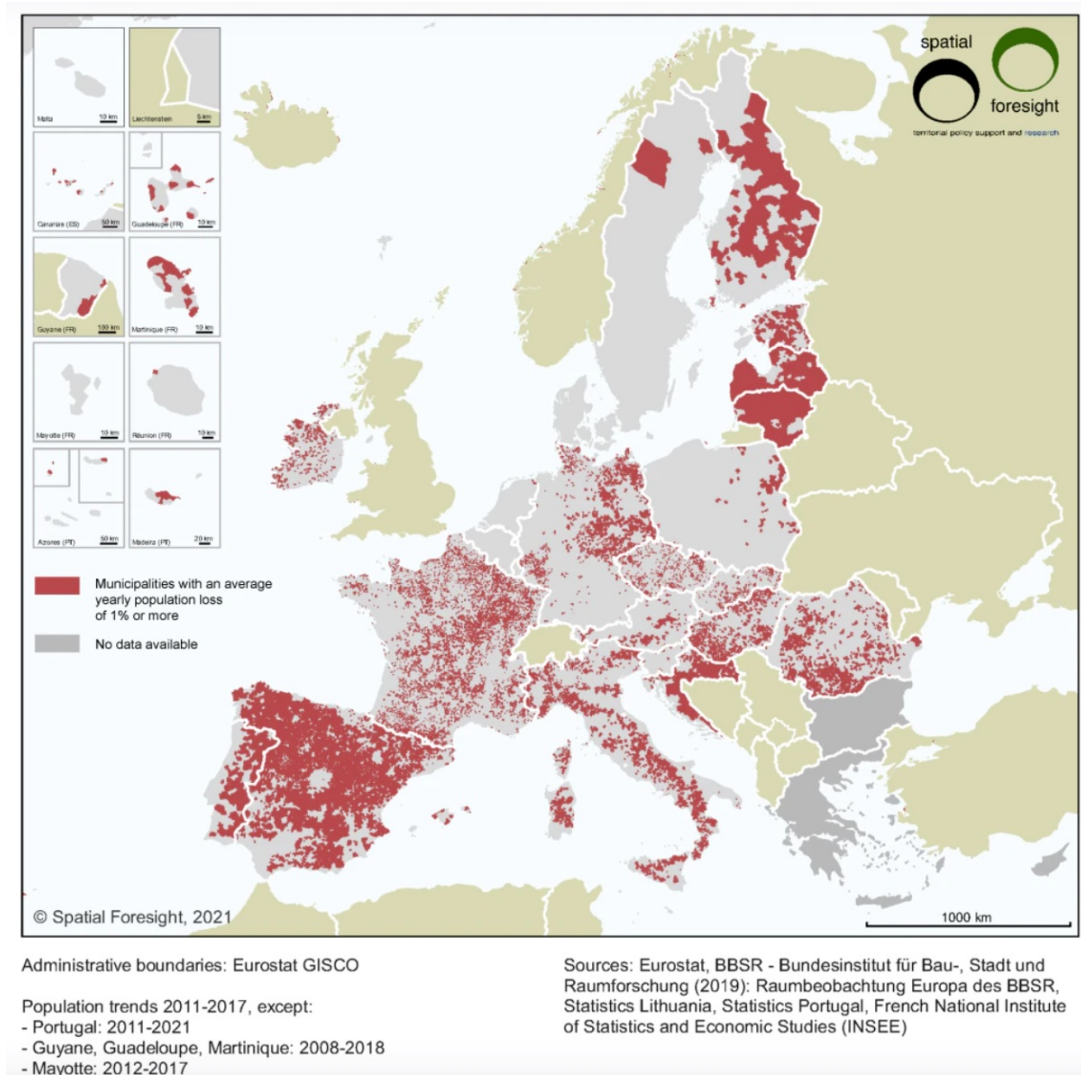
Así, os eurodeputados aceptaron a versión *Ourense*/*Serranía* que modifica a definición máis restrinxida de *Soria* baixando do nivel 3 da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Estatísticas (NUTS3) de Eurostat (provincias, comarcas) a Unidades de Autoridades Locais (LAU) -concellos ou grupos delaes- engadindo un criterio suplementario e de menor densidade de poboación (Figura. 3). Asemade, e neste estado de ánimo preelectoral, ademais

de acordar unha definición composta e moito máis laxa, os eurodeputados tamén adoptaron a súa posición negociadora oficial para destinar o 5 % das dotacións nacionais do FEDER (12.000 millóns de euros en toda a UE) aos territorios amparados por esta nova definición, imitando o precedente que xa existe desde hai décadas coa reserva de 5% do Fondo de Desenvolvemento Rural (FEADER) que obrigatoriamente debe usarse para o desenvolvemento local (LEADER).

Unha vez que as negociacións do *trílogo* (Comisión, Parlamento e Consello da UE) comezaron con forza, tralo longo *impasse* debido ás restricións da pandemia en 2020, quedou claro que os EM non apoiaban nin a definición do Parlamento, e moito menos a reserva obrigatoria do 5% para despoboamento. Por varias razóns. Os representantes dos EM no Consello encargados dos Fondos EIE proceden principalmente dos ministerios de Facenda. A diferenza dos ministerios de desenvolvemento territorial, moitos dos seus funcionarios son auditores de formación e están centrados no *juste retour*: canto vai recibir o Estado e non tanto para que. Ademais, as negociacións do orzamento da UE fanse separadamente, e teñen precedencia verbo das negociacións dos Regulamentos que dispoñen como gastar os fondos. Aos EM nunca lles gusta que se lles imponha desde a UE unha nova definición de territorio prioritario, e moito menos unha asignación imposta pola UE que limitase a súa discrecionalidade financeira e política.

Mesmo a posición do Goberno español nas negociacións foi ambigua, a pesar do apoio público á definición anteriormente descrita. Aínda que a recentemente creada secretaría xeral (baixo a nova Vicepresidencia para o reto demográfico) mostrouse solidaria en privado, o Ministerio de Facenda, non tivo unha actitude nas negociacións deste asunto que fose moi diferente da dos outros 26 EM. Ademais, a diferenza de España, onde o despoboamento é visto como un problema *territorial*, noutros EM isto apréciase principalmente a través do prisma da fuga de cerebros ou, como moito, un problema de perda de poboación a *nivel nacional* (sen preocuparse das súas consecuencias locais e rexionais). Mostra evidente disto foron o ditames do CDR Boc (relator romanés) e Karácsony (húngaro) e o Informe Buda (romanés) do Parlamento Europeo en 2019 e 2021 respectivamente ([Pazos-Vidal, 2021b](#)).

Figura 5. Porcentaxe de poboación que vive en concellos con descenso de poboación superior ao 1 % ao ano entre 2011 e 2017, por Estado membro (segundo a definición do FEDER)



Gloeksen e Böhme (2022)

A Comisión, tras non facer ningunha proposta demográfica no seu proxecto de Regulamento FEDER, sentiuse obrigada a defender a proposta orixinal, tal e como fora presentada. Chegou a amosar publicamente o seu escepticismo sobre a posición de Soria/CdR/Parlamento en xullo de 2019, argumentando que era unha definición demasiado aberta e non operativa, posicionándose claramente do lado do EM cuxo apoio necesitaba para outras partes das negociacións, que consideraba moito máis críticas para a supervivencia da Política de Cohesión.¹

Non é de sorprender que a obriga do 5 % fora abandonada rapidamente no *trílogo* de setembro de 2020. Con todo, a definición si sobreviviu ata o acordo final, alcanzado en decembro de 2020. O prezo diso foi unha modificación adicional, e pasar do articulado ao

¹ Moray Gilland a este autor o 2 de xullo de 2019. Seminario da DG REGIO "Propostas de política de cohesión da Comisión para 2021-2027 e estado das negociacións".

Considerando 45, para reducir a súa obrigatoriedade sobre os EM. Se chegou a quedar no Regulamento foi porque a campaña 'Soria', desde 2020 liderada case exclusivamente pola eurodeputada Solís, puido apoiarse ao longo dos *trílogos* dunha pequena estrutura de asesoría técnica. Usando datos e mapas propios da Comisión ou do Observatorio en rede da ordenación do territorio europeo (ESPON), nos trílogos de novembro a decembro de 2020 foi capaz de contrarrestar os intentos repetidos dos EM, Comisión e mesmo do resto dos eurodeputados presentes nas negociacións de descartar este tema completamente, para poder avanzar nas negociacións. Así, a campaña 'Soria' tivo éxito polo seu acceso privilexiado ás negociacións e un uso bastante robusto da lóxica de acción colectiva de [Olson \(1971\)](#).

Porén, unha vez máis a conexión española volveu ser un arma de dobre fío. Unha vez alcanzado o acordo en decembro de 2020 e coa definición *Soria* no Regulamento, as outras dúas campañas españolas (SSPA e *Serranía*) tentaron evitar o acordo ou, mellor dito, axustalo máis cara ás súas propias posicións. A súa argumentación, feita en público, fora que se trataba dunha definición demasiado ampla. Precisamente a razón pola que, tras unha loita moi desigual, finalmente fora aceptada polos EM e a Comisión. Esta argumentación alternativa, feita nun momento que era xa improbable que se voltase a reabrir o acordo, é en si mesma moi reveladora da natureza insular e non cooperativa da mobilización territorial española cara a UE.

Que este enfoque español do despoboamento como problema territorial que precisa ser definido a nivel da UE non tivese maiores apoios a nivel paneuropeos pode deberse a unha serie de razóns:

En primeiro lugar, a diferente noción de declive demográfico como problema citado anteriormente; o que en España se considera prioritariamente unha cuestión territorial noutros EM é visto como consecuencia de problemas socioeconómicos máis amplos e prioritarios.

En segundo lugar, as campañas españolas non foron capaces de mobilizar outros intereses territoriais paneuropeos por mor das dependencias e dos silos da UE. O grupo escandinavo NSPA, aínda que simpatizaba, amosouse reacio a involucrarse abertamente neste asunto por medo a que afectase as disposicións do Tratado e políticas europeas que xa protexe o seu estatus. Non estaban especialmente interesados en que ningún outro grupo eclipsase a súa propia campaña.

Outros grupos de defensa das zonas rurais como a Rede Europea de Grupos de Acción Local ELARD, Euromontana e *Ruralité-Environnement-Développement* (RED) estaban vinculados á comunidade de políticas arredor Política Agrícola Común da DG AGRI e do Parlamento Europeo a través do intergrupo Zonas Rurais, Montañas e Periféricas e pobos intelixentes (RUMRA). A súa prioridade para o período posterior a 2020 foi impulsar a *Declaración de Cork* -impacto rural das leis, aldeas intelixentes- cunha axenda territorial para o medio rural ([Visvizi et al; 2019](#); [Pazos-Vidal,2019b](#)) que se impulsara como alternativa á axenda urbana da DG REGIO. Estas redes territoriais están moi influenciadas por actores territoriais franceses, centrados en influír na PAC. A pesar de que Francia se ve afectada polo despoboamento relativo á " *diagonale du vide* " reflectida á súa vez no movemento "gillet jaunes" ([Pannier-Runacher, 2019](#)), a súa comunidade política segue ancorada firmemente arredor da PAC. Así, estas redes non tiñan un incentivo para patrocinar axendas alternativas patrocinadas por organismos (españóis) máis ben novos; por exemplo, SSPA chegou tarde á escena comunitaria e só en 2021 se uniu ao intergrupo RUMRA.

Para as redes territoriais horizontais (Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas de Europa [CRPM], Eurociudades e outras) o despoboamento non era unha prioridade nos termos estreitos que defenden os promotores españois. Incluso o apoio do CEMR da campaña 'Soria'

foi bastante limitando. A defensa da definición foi esforzo exclusivamente español. Tendo en conta o reducido apoio e as diversas coalicións, que se acordase algunha definición, foi un éxito inesperado.

8. DESDE A ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DA UE ATA A IMPLEMENTACIÓN DOMÉSTICA

As prioridades políticas da UE cambiaron desde 2018. En 2014-2020, o Fondo de Desenvolvemento Rural (FEADER) da DG AGRI formaba parte do Marco Estratéxico Común que integraba todas as intervencións dos Fondos EIE. Todos, incluído o FEADER, debían aliñarse mediante un acordo de asociación a nivel nacional. Tamén era posible e se animaba a que os fondos FEDER, o Fondo Social Europeo e o FEADER se xestionaran a nivel territorial dun xeito totalmente integrado -ferramentas *Interregional Territorial Investments* (ITI), *Community-led Local Development* (CLLD), programas multifondo-. Con todo, en 2018 a DG AGRI decidiu retirar o FEADER da arquitectura dos Fondos EIE e integralo no Piar I da PAC (subvencións agrarias) a través dun único Regulamento da UE (Regulamento 2021/2115) e, a nivel nacional, a través dos novos Plans Estratéxicos nacionais da PAC (Pazos-Vidal 2019b; Bachtler et al; 2019). No seu lugar, AGRI promoveu a chamada *Declaración de Cork 2.0* mediante un novo "Pacto Rural" lanzado en decembro de 2021 (Comisión Europea, 2021a), complementaria mais separada da Política de Cohesión da DG REGIO.

O terreo cambiou de forma máis ampla coa nova Comisión Von der Leyen, en funcións desde novembro de 2019. A demografía converteuse inesperadamente non nunha cuestión de defensa de REGIO ou AGRI, senón de preocupar a toda a Comisión (Von der Leyen, 2019). Instalouse un novo vicepresidente da Comisión de Democracia e Demografía. Este cambio de paradigma foi patrocinado anteriormente polo Partido Popular Europeo (PPE) ao que pertence a Presidenta Von der Leyen (o declive demográfico como unha ameaza para o tecido social europeo). Aseméllase bastante á visión da crise demográfica defendida desde Europa do Leste e, en certa medida, á visión de "xeografías do descontento" anteriormente mencionada: de aí o vínculo entre demografía e democracia. Co apoio principalmente de AGRI, o vicepresidente Šuica lanzou en xuño de 2020 un Informe Demográfico -é dicir, non unha estratexia- (European Commission, 2020), e en xuño de 2021 unha "Visión a Longo Prazo para as Zonas Rurais" (European Commission, 2021b).

Neste novo contexto, a nova definición de áreas demograficamente en declive no Regulamento FEDER, só se beneficiou marxinalmente. Aínda que agora era posible ter unha prioridade demográfica clara para orientar espacialmente os fondos da UE nos Acordos de Asociación nacionais (que establecen as grandes prioridades de investimento), e a nivel rexional a través dos Programas Operativos, a DG REGIO tiña dúas posturas respecto diso: a nivel de funcionarios, os seus emprendedores políticos intentaron finalmente aproveitar a definición coa elaboración en outubro dunhas "Boas prácticas para abordar o declive demográfico" para toda a UE para o FEDER 2021-2027, apoiándose nun estudo externo (Gloeksen e Böhme, 2022) que permanece inédito. Con todo, no nivel político e alto funcionariado da DG REGIO, seguiu tendo unha actitude tépeda verbo esixir abertamente aos EM que investisen cantidades significativas de FEDER en programas demográficos. O que si fixeron foi incluír o tema demográfico no novo 8º Informe da Cohesión (European Commission, 2022a).

De aí que non sexa de estrañar que en España, dado o predominio do Ministerio de Facenda na programación dos EIE, se reproducise a mesma postura da Comisión (priorizar a absorción dos Fondos Estruturais e de Investimento Europeos (EIE) ante o risco de que ao

usar estes fondos para o despoboamento se convertese nun pozo sen fondo). Asemade, dos 17 gobernos autonómicos non se prevé que ningún programa operativo (que se presentarán á Comisión a mediados de 2022) teña unha prioridade demográfica e unha orientación espacial baseada na definición do FEDER. De feito, o Acordo de Asociación do Goberno español coa Comisión sobre a asignación de fondos estruturais 2021-2027 só prevé o descenso demográfico como unha posibilidade transversal e opcional que queda totalmente á discreción de cada rexión (Gobierno de España, 2022, pp. 201-202).

Ademais, a pesar de que o Goberno español fixo do despoboamento unha prioridade política digna dunha Vicepresidencia (responsábel tamén de Transición Ecolóxica/Cambio Climático) os resultados foron limitados ata o de agora. Esta vicepresidencia ten unha función coordinadora das políticas demográficas do Goberno español, a través dunha subcomisión do Consello de Ministros e dunha Conferencia Sectorial coas 17 Comunidades Autónomas, e a devandita Oficina do Comisionado/Secretario Xeral, que alén do voluntarismo amosado conta cun orzamento de só 55 millóns de euros.

A nivel político, a pesar de que moitas Comunidades Autónomas apostaron por Leis e estratexias contra o despoboamento, sobre todo Castela a Mancha, pero tamén Aragón, Galicia, Navarra, Castela e León e Estremadura, optaron por non vincular (explicitamente) os seus plans e políticas ás políticas contra despoboamento a nivel estatal. A non aprobación polas Comunidades Autónomas destas Directrices coma base dunha Estratexia ([Gobierno de España, 2021b](#)) encádrase no patrón de débil coordinación e predominio da lóxica de afiliación partidaria propias das relacións intergubernamentais españolas, descritas por [Colino \(2020\)](#). As Directrices do goberno, malia feitas a petición dos presidentes autonómicos, segue a ser un documento de orientación só do Goberno español.

A nivel de investimento, nin os programas operativos EIE (principalmente autonómicos, e algúns a nivel estatal), nin os 10.000 millóns de investimentos NGEU para o despoboamento, xestionados polos diferentes ministerios, utilizan a definición acordada do FEDER ou calquera outras definicións e mapas alternativos que ignoren as fronteiras provinciais ou autonómicas. A asignación dos fondos NGEU para o despoboamento baséase en concorrencia competitiva a nivel estatal. Ademais de desincentivar os enfoques territoriais cooperativos, isto é un sinal claro de que a prioridade é a absorción (xa que NGEU debe comprometerse en 2023, e gastarse ata 2026) fronte a unha asignación dos recursos europeos baseada na eficiencia ([Pazos-Vidal, 2021a](#)).

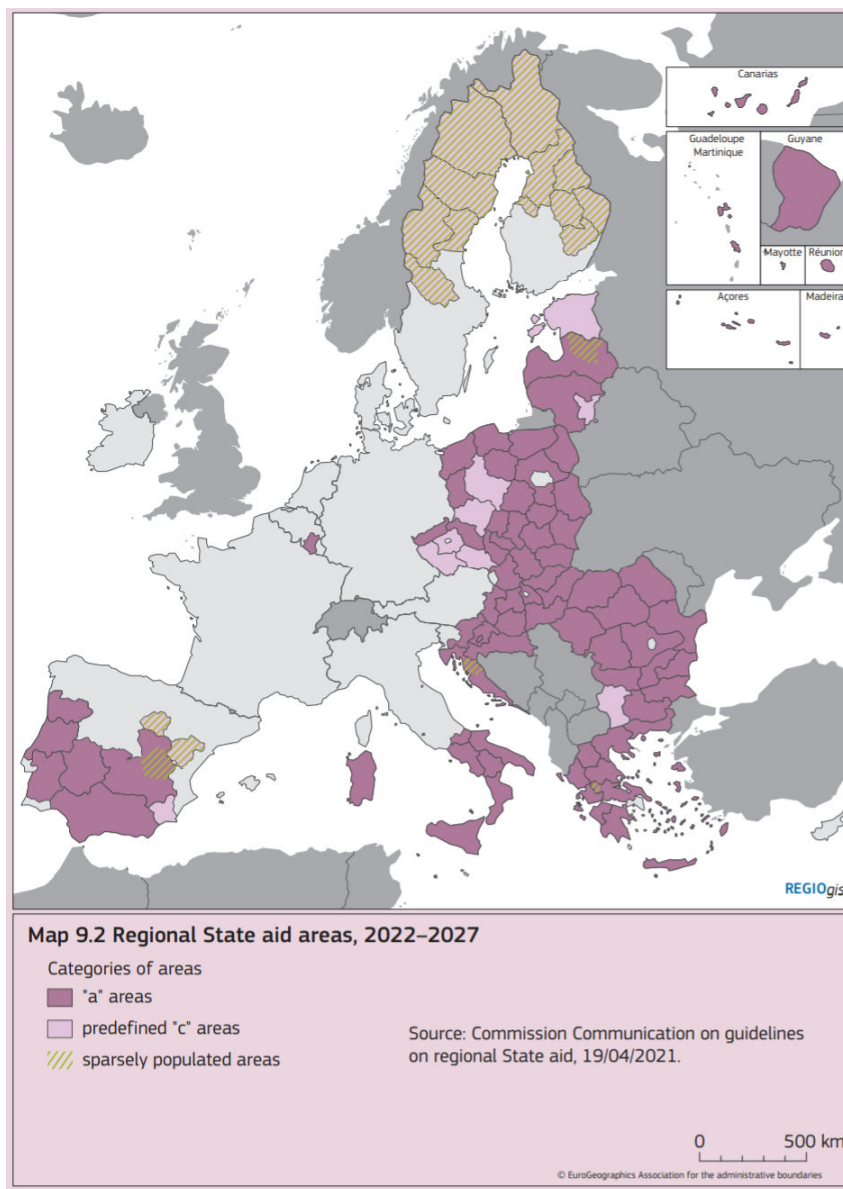
O mellor exemplo destas debilidades foi a iniciativa da Deputación de Zamora, que dende outubro de 2020 ata xaneiro de 2021 constituíu a denominada Mesa Nacional que aglutinara a xestores de fondos da UE e de desenvolvemento económico de 22 deputacións, a maioría con experiencia de dúas décadas. Analizaron como o FEDER e NGEU poderían financiar investimentos para frear o despoboamento que fosen, como defendera inicialmente o Goberno español, colaborativos, escalables, transferibles e replicables en todas as provincias participantes. Non obstante, isto non se traduciu nos plans do Goberno español, que priorizaron a absorción e a máxima cobertura xeográfica, axustándose ao patrón de anterior insensibilidade territorial e ineficacia das políticas domésticas contra o despoboamento descritas por [Pinilla e Sáez \(2021\)](#). O precedente foron os malogrados 8.000 millóns de euros do Plan Español para o estímulo da Economía e o Emprego (Plan E) do Goberno de Zapatero, para loitar contra a crise económica de 2008. Esta falta de incentivos cooperativos interterritoriais desincentivaron que a lóxica cooperativa e as propostas que se desenrolaran a nivel técnico entre as deputacións se traducisen en demandas conxuntas a nivel político ([Pazos-Vidal 2021a; Galán, 2021](#)).

Por último, estas distintas campañas territoriais españolas non lograron trasladar adecuadamente a súas propostas ao ámbito electoral. Nas eleccións de febreiro de 2022 en Castela e León só *Soria Ya* patrocinou activamente a definición do grupo *Soria* -a pesar de non ter participado nesa campaña, ironicamente iniciada polo alcalde socialista da cidade-, namentres que o goberno autonómico saínte do PP non se comprometeu coas novas políticas financiadas pola UE contra o despoboamento. Os socialistas (na oposición a nivel rexional, pero no Goberno español) si propuxeron un paquete máis amplo, pero non se asumiron compromisos específicos sobre os fondos comunitarios nin coa definición do FEDER. É significativo que a mencionada proposta común de *España Vacía* (2021, pp. 87-88) cara ás próximas eleccións xerais españolas (2023/2024) tampouco fixo referencia algunha ás posibilidades que ofrecía a definición no FEDER. Unha clara mostra de desconexión entre as distintas campañas e iniciativas territoriais en distintos puntos de España.

9. AXUDAS DE ESTADO

Outra evidencia empírica dos límites da mobilización territorial española sobre o despoboamento foi o proceso para a definición de zonas en declive demográfico nas Directrices de axudas de Estado con finalidade rexional 2021-2027. Trátase dun proceso complementario á elaboración dos Programas Operativos de Fondos EIE que a DG REGIO establece cada 7 anos, definindo un nivel máximo de axudas públicas (EIE ou nacionais) en cada comunidade ou provincia. A Comisión propuxo recoñecer, por primeira vez, a Soria, Teruel e Cuenca como zonas pouco poboadas, habilitándoselles automaticamente en teitos de axuda superiores (López,2021). Isto foi percibido simbolicamente nesas provincias como que lles daba un estatus similar ás NSPA escandinavas.

Figura 6. Axudas estatais de apoio ao desenvolvemento rexional



(European Commission 2022b, p. 276)

Na consulta pública anterior, a rede SSPA, que representa ao sector empresarial, liderou unha mobilización bastante ampla dos seus membros (do mesmo xeito que fixo na consulta de 2018 sobre as ideas iniciais da Comisión para os Fondos Estruturais 2021-2027 xa apuntadas no 7º Informe da Cohesión). Dito isto, as directrices de axudas autonómicas e os mapas nacionais de elixibilidade son materia exclusiva da negociación entre os Ministerios de Facenda e a DG REGIO. Así, para conseguir ese resultado, máis cos actores territoriais, foi crucial a proposta conxunta (e interpartidaria) dos Presidentes autonómicos de Aragón, Castela a Mancha e Castela e León ao Goberno español, en resposta, iso si, a unha forte demanda pública.

Aínda que este recoñecemento é politicamente importante, amosa unha vez máis a confusión entre o simbolismo político-emocional e a lóxica económica. Pouco despois de aprobarse as directrices pola Comisión, na primavera de 2021, este recoñecemento foi

interpretado por SSPA e *Soria Ya* (ambas campañas tiñan certos vínculos desde antes de 2016) como que, máis que un teito de axuda lixeiramente superior ao resto de territorios, a UE lles acordara un estatus de "fiscalidade diferenciada" comparable co de Navarra, Euskadi ou os territorios ultramarinos de Ceuta, Melilla e Canarias.

Esta percepción desproporcionada xerou unha moi intensa mobilización pública en Soria e a "fiscalidade diferenciada" converteuse nun estandarte fundamental de *Soria Ya* nas eleccións de febreiro de 2022 (e de Teruel Existe a nivel do Congreso). Fronte a isto, o Ministerio de Facenda, malia non poder negar publicamente unha percepción tan enraizada, tampouco quería promover unha carreira de agravios e busca de rendas no resto do territorio. O reverso da moeda foi Zamora, que perdeu un 10% de poboación na última década, polo que, sen ser nomeada directamente nas directrices, podería estar plenamente aos niveis de subvención equivalentes a Soria, Cuenca e Teruel. Nembargantes, esta provincia non fora quen de articular unha campaña verbo dos gobernos autonómico e central ao estilo de Soria e Teruel.

A Comunidade Autónoma de Castela e León, da que forman parte Soria e Zamora, non asumiu ningún compromiso en canto ás súas propias axudas de Estado, subvencións ou investimentos de fondos estruturais, remitíndose exclusivamente aos incentivos que podería acordar o Goberno español. Pola contra, Castela A Mancha aprobou a Lei 2/2021 contra o despoboamento, que inclúe incentivos de axudas autonómicas, a subdelegación (descentralización subrexional) dos Fondos EIE, a avaliación de impacto nas normas no rural (rural *proofing*) e o primeiro mapa xuridicamente vinculante de España para identificar zonas de despoboamento ás que destinar fondos públicos e garantir un nivel mínimo de servizos. Resulta revelador que ningunha outra rexión planea abertamente copiar integramente o ambicioso modelo de Castela a Mancha.

Finalmente, non só Soria, Teruel e Cuenca, senón tamén Zamora, e mesmo outras provincias como a veciña Salamanca, foron recoñecidos no mapa español de axudas autonómicas (European Commission, 2022b). Tendo en conta os moi diferentes graos de mobilización territorial neste tema en cada territorio (de activos a inexistentes), tal resultado (que beneficia a tamén outras áreas de España) sinala a importancia da mobilización territorial, pero tamén a politización do declive demográfico en España. Se ben non tódolos territorios se mobilizaron, si se beneficiaron logo, pois a demanda social era tan transversal que simplemente o goberno central non a podía ignorar. De feito, gran parte deste recoñecemento podería estar incluído en anteriores mapas de axudas, pero o despoboamento non estaba na axenda como o está agora.

10. CONCLUSIÓN

É bastante difícil acordar definicións comúns e moito menos proporcionar bens públicos cando os diferentes grupos interesados cren percibir unha relación asimétrica na súa procura respectiva de rendas, cando non unha relación de suma cero. Esta percepción dificulta a colaboración e a conformación e supervivencia no tempo de comunidades de políticas, a nivel territorial español e a nivel da UE.

Seguindo a lóxica de acción colectiva, estas campañas de mobilización territorial, malia seren case exclusivamente españolas, foron quen de acadar un éxito parcial ao ver recoñecidas as súas reivindicacións na UE. Porén, a falta de beneficios distributivos a nivel de varios países así como dentro de España (no caso da definición do FEDER esta era demasiado xeral e non obrigatoria), levou a que fose unha vitoria simbólica e pírrica, xa que non alterou ningunha inercia nas políticas públicas europeas e nacionais.

Mesturar a razón económica con motivos de identidade emocional/cultural e priorizar a definición legal sobre a racionalidade económica, é contraproducente. Resulta bastante revelador que ao longo desta narración os actores puxeran moito máis énfase en conseguir o recoñecemento (e o financiamento) dun territorio determinado, e non ao que se vai facer con el. España posúe unha longa tradición de privilexios territoriais e estatutos especiais (foros, micromunicipalismo, Dereito Civil autonómico) que perviviu na idade contemporánea. Neste estudo de caso sobre o despoboamento, pódese observar esa mentalidade tendente a obter e preservar un estatus especial para un determinado territorio, fronte á asignación máis racional dos recursos públicos baseada en evidencias e necesidades.

Por último, pero non menos importante, esta narración evidencia o triste estado da gobernanza multinivel e da cooperación horizontal españolas (o que en España se acuñou durante a pandemia co neoloxismo bastante redundante de “cogobernanza”). O feito de que tanto esforzo se teña feito por parte de tantas campañas e iniciativas, públicas e privadas, de arriba-abaxo e abaixo-arriba, para obter tan escasos resultados, é sintomático dun sistema político español que prioriza o curto prazo, fronte a solucións colaborativas a longo prazo. Mesmo para afrontar problemas estruturais profundamente arraigados como é, sen dúbida, o declive demográfico e o abandono de grandes extensións do territorio español.

Bibliografía

- Adshead, M. (1996). Beyond clientelism: Agricultural networks in Ireland and the EU. *West European Politics*, 19(3), 583-608. <https://doi.org/10.1080/01402389608425152>
- Amézaga, I. & Martí i Puig, S. (2012). ¿Existen los Yimbis? Las plataformas de reivindicación territorial en Soria, Teruel y Zamora. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 138(1), 3-18. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.3>
- Andrés Cabello, S. (2021). *La España en la que nunca pasa nada Periferias, territorios intermedios y ciudades medias y pequeñas*. Akal. https://www.akal.com/libro/la-espana-en-la-que-nunca-pasa-nada_51468/
- Aurambout, J.P., Batista E Silva, F., Bosco, C., Conte, A., Ghio, D., Kalantaryan, S., Kompil, M., Perpiña Castillo, C., Proietti, P., Scipioni, M., Sulis, P. & Tintori, G., (2021). *The Demographic Landscape of EU Territories. challenges and opportunities in diversely ageing regions*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021. 10.2760/658945
- Bachtler, J., Mendez, C., & Wislade, F. (2019). Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: pragmatic drift or paradigmatic shift?. *European Policy Research Paper No. 107*. University of Strathclyde Publishing. <https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2021/09/Reforming-the-MFF-and-Cohesion-Policy-2021-27-EPRP-107.pdf>
- Barbeito Iglesias, R., & Iglesias Alonso, Á. (2021). Political emotions and digital political mobilization in the new populist parties: the cases of Podemos and Vox in Spain. *International Review of Sociology*, 31(2), 246-267. <https://doi.org/10.1080/03906701.2021.1947948>
- Burillo Cuadrado, M.P., Rubio Terrado, P. & Murillo Mozota, F. (2019). Strategies facing the depopulation of the Serranía Celtibérica within the framework of the European cohesion policy 2021-2027. *Economía Agraria y Recursos Naturales* 19(1), 83-97. <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.05>
- Burillo Mozota, F. (2020). Un Trato Justo para la España Despoblada. *Argumentos Socialistas*, 37, 47-52. https://www.Celtibérica.es/Instituto_SC/argumentosocialistas.html
- Cerdá, I. (2017). *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Pepitas de Calabaza.
- Colino, C. (2020). “Decentralization in Spain: federal evolution and performance of the estado autonómico”. En D. Muro y I. Lago (Eds.). *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (pp. 61-81). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.5>

- Committee of the Regions (2018). European Regional Development Fund and Cohesion Fund, CDR 3594/2018. <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-3594-2018>
- Copus, A., Kahila, P., Fritsch, M., Dax, T., Kovács, K., Tagai, G., Weber, R., Grunfelder, J., Löfving, L., Moodie, J., Ortega-Reig, J., Ferrandis, A., Piras, S. & Meredith, D. (2020). *ESCAPE European Shrinking Rural 2020 Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance*. Luxembourg. ESPON <https://www.espon.eu/escape>
- Dahl R.A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Delibes, M. (1978). *El disputado voto del señor Cayo*. Destino.
- Dijkstra, L., Poelman, H. & Rodríguez-Pose, A. (2018). The geography of EU discontent. *European Commission, Working Papers. WP 12/2018*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, 43(1), 136-158. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x>
- Dupeyron, B. (2008). *L'Europe au Défi de ses Régions Transfrontalières. Expériences Rhénane et Pyrénéenne*. Peter Lang. <https://www.peterlang.com/document/1104361>
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall.
- Ellwood, J. W., & Patashnik, E. M. (1993). In praise of pork. *Public Interest*, (110), 19+. <https://link.gale.com/apps/doc/A13394527/AONE?u=anon~9b8d6849&sid=googleScholar&xid=1e4fc101>.
- España Vacíada (2021) *Modelo de Desarrollo de la España Vacíada*. Revuelta. <https://xn--revueltaespaavaciada-f7b.org/3d-flip-book/modelo-de-desarrollo/#modelo-de-desarrollo/1/>
- Euromontana, Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas (CPMR), Northern Sparsely Populated Areas, (NSPA), (2020). A European Strategy for Islands, Mountainous and Northern Sparsely Populated Areas Joint Letter, 15 december 2020. Retrieved from: https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2021/01/2020-12-15-CPMR_EM_NSPA-joint-letters.pdf
- European Commission (2014). *Social and Territorial Cohesion. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. [https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-Regional-Policy-European-Commission\(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-Regional-Policy-European-Commission(europa.eu))
- European Commission (2017). *Social and Territorial Cohesion. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion
- European Commission (2020). Report on the impact of demographic change. EC, <https://ec.europa.eu/info/files/report-impact-demographic-change-reader-friendly-version-0>
- European Commission (2021a). Launch of the rural pact: strengthened governance for EU rural areas. Letter from Šuica, D., Vice-President of The European Commission Democracy And Demography; Wojciechowski, J., Member of The European Commission Agriculture; & Ferreira, E., Member of the European Commission Cohesion And Reforms Brussels, 17 December 2021. 8718018. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategy/strategy_documents/documents/launch-rural-pact-2021.pdf
- European Commission (2021b). A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040 COM(2021) 345 final Brussels, 30.6.2021. EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:345:FIN>
- European Commission (2022a) *Social and Territorial Cohesion. Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report
- European Commission (2022b). State aid SA.100859 (2021/N) – Spain Regional aid map for Spain (1 January 2022 – 31 December 2027). EC, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202213/SA_100859_409A9C7F-0000-C192-80EB-3A23648EC558_56_1.pdf

- European Parliament (2017). Resolution of the 14 November 2017 on the deployment of cohesion policy instruments by regions to address demographic change (2016/2245(INI)) 23.10.2017EP, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0427>
- European Parliament (2019). Legislative resolution of 27 March 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)). EP, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019AP0303>
- Fernandez-Albertos, J. & Lago, I. (2015). Subnational Governments and Regional Identities in Spain, 1980-2012. *Política y gobierno*, 22(2), 283-315. <http://hdl.handle.net/10261/188294>
- Fernández Tomás, A., Sánchez Legido, A., & Ortega Terol, J.M. (2012). *Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un Área Meridional Escasamente Poblada*. Confederación de Empresarios de Cuenca (CEOE-CEPYME- Cuenca), Confederación de Empresarios de Teruel (CEOE-CEPYME- Teruel), Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES). <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Cuenca-Soria-y-Teruel-SPA-Definitivo53.pdf>
- Galán Galán, A. (2021). Els governs locals davant del repte dels fons europeus de recuperació. *Revista Catalana de Dret Públic*, (63), 101-117. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3727>
- Gascón, D. (2020). *Un hipster en la España vacía*. Random House. <https://www.penguinlibros.com/es/literatura-contemporanea/37221-libro-un-hipster-en-la-espana-vacia-9788439737575>
- Gloeksen, E. & Böhme, K. (2022) Prepared for population decline? *Spatial Foresight*. <https://steadyhq.com/en/spatialforesight/posts/50e0afaa-e9d6-4595-bb87-9ad31e530359>
- Gobierno de España (2019a) *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Directrices Generales*. Comisionado para el Reto demográfico. Ministerio de Política Territorial y Función Pública 2019. http://www.mptfp.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf
- Gobierno de España (2019b). *Diagnóstico Estrategica Nacional frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación*. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Indicadores_cartografia/Diagnostico_Despoblacion.pdf.pdf
- Gobierno de España (2021a). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf
- Gobierno de España (November 5th 2021b). El Gobierno destinará más de 500.000 euros a cada comunidad autónoma para impulsar proyectos innovadores en materia de reto demográfico IV Conferencia Sectorial de Reto Demográfico. [Nota de prensa]. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transicion-ecologica/Paginas/2021/051121-reto_demografico.aspx
- Gobierno de España (2021c). *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*. https://www.miteco.gob.es/es/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-528327.pdf
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/2064021>
- Guderjan, M. & Verhelst, T. (2021). *Local Government In The European Union: completing the integration cycle*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-74382-6>
- Hepburn, E. (2016). "Cohesion policy and regional mobilisation". En S. Piattoni e L. Polverari, (Eds). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. (203-216). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715670.00027>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/s0003055403000649>
- Jorgensen, D. L. (1989). *Participant observation: A methodology for human studies*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781412985376>

- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223-246. <https://doi.org/10.2307/421608>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Politics*. Little Brown.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Free Press.
- Lopez, J. J. P. (2021). Spain: New European Commission Guidelines on Regional State Aid: Very Good News for Spanish Depopulated Areas. *European State Aid Law Quarterly*, 313. https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/estal2021§ion=51
- Lorenzo, S. (2020). *Los Asquerosos*. Blackie Books. <https://blackiebooks.org/catalogo/los-asquerosos/>
- Mantino, F., & Lucatelli, S. (2016). Le aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale. *Agriregionieuropa*, (45), 1-3. <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/45/le-aree-interne-italia-un-laboratorio-lo-sviluppo-locale>
- Margaras, V. (2016). *Sparsely populated and under- populated areas*. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI\(2016\)586632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586632/EPRS_BRI(2016)586632_EN.pdf)
- de Martino, S. (2021). A Concrete Challenge for Territorial Governance in Europe: Regional Participation to EU Cohesion Policy. En R.A. Castanho e J. M. Gallardo (Eds.), *Management and Conservation of Mediterranean Environments* (pp. 260-272). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-7391-4>
- McCann, P., & Varga, A. (2015). The reforms to the regional and urban policy of the European Union: EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49(8), 1255-1257. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1048976>
- Modino, J. M. & Pardo Fanjul, A. (2020). Despoblación, envejecimiento y políticas sociales en Castilla y León. *Revista Galega de Economía*, 29(2), 1-18. <http://dx.doi.org/10.15304/rge.29.2.6959>
- Molina Ibáñez, M. (2019) Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. En J. Farinós Dasí, J. F. Ojeda-Rivera e J. M. Manuel Trillo Santamaría (Eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 153-170). Asociación Española de Geografía. <http://www.ub.edu/geocrit/estadoposmoderno.pdf>
- del Molino, S. (2016). *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Turner.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine. <https://doi.org/10.4324/9781315081878>
- Noferini, A., Berzi, M., Camonita, F., & Durà, A. (2020) Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization. *European Planning Studies*, 28(1), 35-56. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>
- Núñez Tortosa, C. (2018). Laponias Conectadas. *Presura*, 2, 8-12. <https://www.repoblacion.es/wp-content/uploads/2018/04/Revista-Presura-N%C3%BAmero-2-1.pdf>
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjsf3ts.2>
- Pannier-Runacher, A. (2019). Équilibre territorial, nouveaux territoires. *L'ENA Hors Les Murs*, 1(493), 4-5. <https://doi.org/10.3917/ehlm.493.0004>
- Pazos-Vidal, S. (2019a) Reto Demográfico. *Agenda Publica*, 8 April. Retrieved from: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/14321/reto-demografico>
- Pazos-Vidal, S. (2019b). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors Networks and Agendas*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429453373-2>
- Pazos-Vidal, S. (2021a). El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal 2020*, (14), 49-87. https://doi.org/10.37417/adm/14-2020_02

- Pazos Vidal, S (2021b). Recognising demographically declining areas in EU Cohesion Policy: a Case-Study of Multilevel Coalition Building. *Regions*, 10. Regional Studies Association. <https://doi.org/10.1080/13673882.2021.00001102>
- Pazos-Vidal, S. (2022) El Modelo Soria. *Agenda Publica*, 21 February. Retrieved from: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17752/modelo-soria>
- de la Peña Varona, A. & Mondragón Ruiz de Lezana, J. (2021). Gobernanza multinivel en la planificación hidrológica en España: ¿Un recorrido hacia el gobierno compartido? En C. Colino (Ed.) *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*, (pp. 203-224). INAP.
- Piattoni, S. & Schönlau, J. (2015). *Shaping EU Policy from Below. EU Democracy and the Committee of the Regions*. Edgar Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781783472727>
- Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2017). *Rural depopulation in Spain: genesis of a problem and innovative policies*. Centre for Studies on Depopulation and Development of Rural Areas CEDDAR.: https://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-1_EN-GB-1.pdf
- Pinilla, V. & Sáez, L. A. (2021). What Do Public Policies Teach us About Rural Depopulation: The Case Study of Spain. *European Countryside*, 13(2), 330-351. <https://doi.org/10.2478/euco-2021-0021>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3th ed. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511813245.001>
- Rotger Roca, C. (2020). *La irrupción de "Teruel Existe" en las Cortes Generales: análisis electoral del 10-N*. [Trabajo Fin de Grado, Universidad de Girona].: <http://hdl.handle.net/10256/19332>
- Sabato, S., & Mandelli, M. (2020). Integrating the Sustainable Development Goals into the European Semester: a governance conundrum for the von der Leyen Commission? En B. Vanherkce, S Spasova, & B. Fronteddu, *Social policy in the European Union: state of play*, 2020 (pp. 113-132). ETUI. https://www.researchgate.net/publication/348504900_Integrating_the_Sustainable_Development_Goals_into_the_European_Semester_a_governance_conundrum_for_the_von_der_Leyen_Commission
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429500275>
- Southern Sparsely Populated Areas (2020a). Long-Term Vision for Rural Areas. Contribution of the SSPA Network to The European Commission November 2020. SSPA. Retrieved from: http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Long-term-vision-of-rural-areas_SSPA.pdf
- Southern Sparsely Populated Areas (2020b). Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanente. SSPA. <https://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Mapa174.pdf>
- Statistical Office of the European Union. (2022). House or flat – owning or renting. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>
- Tarrow, S. G. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511813245.001>
- Torcal, M. & Christmann, P. (2020). Political Culture in Spain in the Twenty-First Century: Symptoms of a Crisis of Representation. En D. Muro e I. Lago (Eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (pp. 313-328) Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.19>
- Vernis, A. (2021). Siete lecciones que hemos aprendido del debate sobre la necesidad de ruralizar las leyes, *Presura*,(3), 85-89. <https://www.repoblacion.es/wp-content/uploads/2022/01/Revista-Presura-n6.pdf>
- Vernis, A., Pazos-Vidal, S. & Martínez Tomey, M. (eds.) (2022). *Rural Proofing. Ruralizar las Leyes. Una Cuestión de Justicia*. Soria: El Hueco. Retrieved from: https://www.academia.edu/49784768/Rural_Proofing_Ruralizar_las_Leyes_Una_Cuesti%C3%B3n_de_Justicia
- Vila Lage, R., Paül Carril, V., & Trillo Santamaría, J. M. (2020). Autonomous Communities borders and protected areas: an analysis of three biosphere reserves at the interface between Galicia, Asturias

and León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (86). <https://doi.org/10.21138/bage.2966>

- Visvizi, A., Lytras, M. D., & Mudri, G. (2019). Smart villages: Relevance, approaches, policymaking implications. En Visvizi, A., Lytras, M. D., & Mudri, G. (Eds.) *Smart Villages in the EU and Beyond*. (pp. 1-12). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-78769-845-120191002>
- Von der Leyen, U. (2019). A Union that strives for more. *My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission, 2019-2024*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf
- Wassenberg, B. (2020). *The history of the committee of the regions (1994–2019): 25 years of cities and regions furthering European integration*. European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/863380>
- Williams, R.P. (1995). *The Non-Designer's Design Book*. Peachpit Press.
- Wobben, T. (2021). Die Rolle des Europäischen Ausschusses der Regionen im Rahmen der aktuellen Reform der EU-Kohäsionspolitik. En In *Jahrbuch des Föderalismus 2021* (pp. 443-458). Baden Nomos <https://doi.org/10.5771/9783748927785-443>
- Yin, R. K. (2010). *Qualitative Research from Start to Finish*. Guilford Publications. <https://www.guilford.com/books/Qualitative-Research-from-Start-to-Finish/Robert-Yin/9781462517978>
- Zerbinati, S. (2012). Multi-level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective. *Local Government Studies*, 38(5), 577-597. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.649914>