

III Congreso Interdisciplinar sobre Despoblación

Zaragoza, 5-7 de noviembre de 2025

La despoblación en las políticas de ordenación del territorio: el caso de Aragón (España)

Climent-López, E. A.

Universidad de Zaragoza. eclement@unizar.es

Resumen:

La despoblación es el proceso de disminución progresiva de los habitantes de un territorio, que puede culminar en el abandono total del mismo, es decir, en su desertificación. En el contexto de la teoría económica neoclásica la despoblación se contempla como un proceso normal de funcionamiento del mercado, mediante el cual se logra, por una parte, el equilibrio entre población y recursos dentro de un territorio y, por otra, una más eficiente asignación de factores productivos, el trabajo en este caso, entre territorios distintos. El pensamiento crítico en la economía y las ciencias sociales lo ve de otra manera, como un círculo vicioso que no conduce a una nueva situación de equilibrio, sino a una degradación cada vez mayor, que puede resultar irreversible.

A lo largo del siglo XXI parece haberse generalizado la visión crítica, tanto entre los científicos sociales, como en el conjunto de la sociedad y en la acción política. Es difícil encontrar economistas, sociólogos, antropólogos o geógrafos que contemplen impasibles la despoblación de extensas áreas como un efecto no problemático del funcionamiento del mercado. En el conjunto de la sociedad se valora el proceso con preocupación, como muestra el impacto que tuvo el ensayo periodístico “La España vacía”, de Sergio del Molino, publicado en 2016. En el terreno de la política se valora como un proceso a corregir, mediante la aplicación de medidas orientadas a su reversión; así ocurre en la Unión Europea, con el apoyo al medio rural y a las regiones septentrionales de muy baja densidad de población o, más específicamente, con el Dictamen de 2016 del Comité Europeo de las Regiones titulado “La respuesta de la UE al reto demográfico”. También a escala nacional, con el plan de recuperación ante el reto demográfico, aprobado por el Gobierno de España en 2021. De igual modo, algunos gobiernos regionales cuyos territorios se ven afectados por el proceso han desplegado iniciativas políticas al respecto. La despoblación es seguramente el más grave desequilibrio territorial de Aragón. Su densidad demográfica es de 28 habitantes por kilómetro cuadrado, netamente inferior a la media española (que es 94), pero en el 71 % de sus municipios es inferior a 10 y en el 19 % no llega a superar los 2. Esta situación es el resultado de un proceso secular de despoblación del campo, que tuvo su momento más agudo en el denominado éxodo rural de los años 50 a 70 del siglo XX. A la luz de estas cifras puede afirmarse que extensas áreas de la España vacía se ubican en Aragón.

El objetivo de esta comunicación es identificar y analizar las medidas políticas aplicadas por el Gobierno de Aragón para atajar y revertir dicha despoblación. Para ello se ha consultado la bibliografía especializada y se han realizado búsquedas en el Boletín Oficial de Aragón.

El texto legal que marca el inicio de dichas políticas fue el “Plan integral de política demográfica y poblacional”, que fue aprobado unánimemente por las Cortes de Aragón en el año 2001, a propuesta del Gobierno, mediante un conjunto de resoluciones. El plan incluía 94 propuestas, cuyo desarrollo ha sido escaso, sin que llegara a concretarse en actuaciones efectivas. Algunas decisiones indican la falta de eficacia de la Administración regional: en 2003, la gestión del plan pasó de la Consejería de Presidencia a la Dirección General de Familia, una más del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, con lo que se alejaba mucho la posibilidad de un enfoque integral y territorial. En el año 2005 se aprobó la constitución de la Comisión interdepartamental de seguimiento de la política demográfica poblacional y familiar, prevista en los acuerdos de 2001, inexplicablemente retrasada casi un lustro y muy escasamente operativa.

Posteriormente el Gobierno de Aragón ha tratado de dar a su política sobre despoblación un nuevo impulso, incorporándola a la ordenación del territorio, entendiendo que la despoblación es un grave desequilibrio territorial que la administración pública debe corregir. En el año 2014 se aprobó la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA), que, a partir del análisis y diagnóstico del sistema territorial, tiene como finalidad determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo.

Una de las estrategias previstas en la EOTA fue elaborar un Plan Integral de Política Demográfica y contra la Despoblación, a partir de la revisión y actualización del plan previo de 2001. Esto se concretó en el año 2017, mediante la aprobación de la Directriz Especial sobre Política Demográfica y contra la Despoblación (DEPD).

En la DEPD se hace un recordatorio de las medidas propuestas anteriormente que no se han implementado o han fracasado, pero sin entrar en las causas de ello. Se plantea como una profundización de la EOTA en relación con las cuestiones demográficas y la distribución de la población en el sistema de asentamientos, reconociendo que dichas cuestiones deben enfocarse como políticas de índole territorial. Para ello formula una serie de objetivos generales en materia demográfica (bienestar de la población, fomento de la natalidad y políticas de género, acogida de inmigrantes, frenar el éxodo de la población joven, atención a las personas mayores y a otros colectivos sociales vulnerables) y unos objetivos específicos sobre el modelo de distribución territorial de la población (asignar las funcionalidades territoriales de los asentamientos de población, asegurar la movilidad y facilitar el acceso de banda ancha a internet a toda la población, atender a las cuestiones demográficas específicas de las aglomeraciones con mayor jerarquía poblacional, utilización de la estructura comarcal como referencia para el ámbito de influencia de las ciudades medias y la gobernanza supramunicipal del territorio, atención a los límites ambientales y escenario vital, asignación de funcionalidades específicas al grupo de asentamientos dependientes, funcionalidad de los asentamientos deshabitados y los asentamientos aislados).

Siguiendo la EOTA se establecen 15 ejes temáticos, para cada uno de los cuales se formulan los correspondientes objetivos, estrategias y medidas. El documento resulta complejo y farragoso, concretándose en 345 medidas, que se enumeran siguiendo los ejes temáticos. El número parece a todas luces excesivo y la estructura por temas no facilita su agrupación lógica, pues al aparecer enumeradas en función de estos no quedan claras las interconexiones o sinergias que podrían ofrecer en relación a los objetivos. Habría resultado más operativo formular un número más reducido y de manera mejor estructurada, con lo que habría resultado más sencillo monitorizar su implementación y valorar sus efectos.

Algunas de esas medidas desbordan ampliamente el marco de la despoblación e incluso pueden ser contraproducentes para frenarla o revertirla. He aquí algunos ejemplos ilustrativos: “Desarrollo de plataformas de cooperación multisectoriales relacionadas con actividades bio-económicas”; esta medida podría no contribuir a frenar la despoblación, porque dichas plataformas operarían en espacios con una densidad de población relativamente alta (por ejemplo, los entornos periurbanos de Zaragoza o Huesca), ignorando los espacios vacíos. “Realizar acciones formativas específicas para apoyo a emprendedores y empresas innovadoras”; cabe la posibilidad de que dichas acciones beneficien a emprendedores y empresas afincadas en Zaragoza. “Lanzamiento de un plan de impulso al vehículo eléctrico o de hidrógeno compartido, orientado a nichos de demanda preferentes en el área de Zaragoza y entorno metropolitano”; parece fuera de lógica presentar un plan de impulso en la octava área metropolitana de España en una directriz sobre despoblación. Aunque hay muchas otras medidas a las que se pueden hacer críticas similares, no todas son de este carácter; se han traído para poner de manifiesto que la directiva presenta deficiencias serias y que una redacción más ajustada a los objetivos sería más operativa.

Por otra parte, muchas de las medidas son redundantes, en el sentido de que ya están incluidas en documentos normativos previos. No hay problema en que una norma de carácter general retome otras anteriores, pero puede ser un indicador de la falta de implementación de estas.

Las políticas de ordenación del territorio en Aragón han tenido muy poco recorrido y carecen de un auténtico desarrollo más allá de la elaboración de los documentos iniciales. A los instrumentos de planeamiento territorial, como son las directrices, tanto zonales, como especiales (la de Política Demográfica y contra la Despoblación es de este segundo tipo) deben seguirles los Programas de Gestión Territorial, que son los instrumentos de ejecución correspondientes, en los que se fijan prioridades, plazos y presupuestos. En la página Web del Gobierno de Aragón no se recoge ningún programa de gestión relacionado con esta directriz.

Palabras clave:

Despoblación, Ordenación del Territorio, Directriz Especial, Aragón

Área temática:

- Dinámicas políticas, movimientos sociales, procesos participativos
- Ordenación del territorio

¿Cómo realizará la presentación de su comunicación en caso de ser aceptada?

Comunicación oral