

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
COMISIÓN DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL
MESA UNIÓN EUROPEA

Cruz Fernández Mariscal

Sr. Presidente, Señorías,

Es un honor participar en este recinto, sede de la soberanía nacional, en aras de aportar mi humilde contribución a la reconstrucción económica y social de España. He ejercido como consejero jurídico de la Comisión Europea, funcionario de carrera, durante más de 15 años y por el período de 21 años la abogacía de forma privada e independiente en asuntos principalmente de Derecho Comunitario Europeo.

Hoy comparezco para explorar junto a ustedes caminos e instrumentos europeos que pudieran servir para superar lo más rápidamente posible la grave situación económica y social en la que se encuentra nuestro país, derivada de la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19 y replantearnos qué país y qué sociedad queremos en el futuro, teniendo en cuenta también, los graves desequilibrios territoriales y demográficos que padece España, extrayendo las lecciones necesarias que nos ha enseñado la citada pandemia al cebarse en las dos ciudades, junto con su áreas metropolitanas, más densamente pobladas no solo de España, sino entre las de la UE: Madrid (6,5 millones) y Barcelona (5,5 m), donde se han producido casi las dos terceras partes de las muertes y la mitad de los contagios.

Es evidente que los desequilibrios demográficos y territoriales que padece España, no sólo suponen desafíos en las zonas que pierden población sino también en las grandes zonas urbanas receptoras de población, como ha acreditado palmariamente la pandemia sufrida. Dichos desplazamientos demográficos internos comenzaron ya a finales del S. XIX, con el éxodo de las zonas del interior de España hacia las zonas incipientemente industrializadas y se agudizaron con las migraciones masivas de los años 50, 60 y 70 del siglo pasado y que continúan, aunque con menor intensidad, en el día de hoy.

Les voy a poner un ejemplo agudo de despoblación, la provincia en la que nací y me crie: Cuenca y de la cual tuve que emigrar. En 1935, tenía 309.000

habitantes, estando por encima en población de, subrayen por favor el dato, Castellón, Tenerife, Guipúzcoa, Álava, Lérida, Valladolid, etc. Actualmente tiene 199.828 habitantes, habiendo sido reconocida como zona escasamente poblada por la UE (menos de 12 habitantes/km²). La misma suerte han corrido otras provincias como Teruel, Soria, Huesca, Zamora, Segovia, Ávila, Cáceres, etc. Todas ellas pertenecientes a la España interior que otrora fueron ciudades, pueblos y tierras ricas en historia, patrimonio y gentes.

La existencia de la precitada crisis demográfica, la cual no hay que confundir con la bajada de natalidad que se está produciendo en el conjunto de Europa y en particular en la UE, es un problema de desequilibrio territorial y demográfico específico español. Repercute negativamente en las personas que habitan en los territorios de la España Vacía en todos los ámbitos, en particular, en el económico, social, sanitario, fiscal, educacional, cultural, transporte, infraestructuras y en el campo de las nuevas tecnologías.

La España Vacía se manifestó masivamente en Madrid, el 31 de marzo de 2019, reuniendo a 100.000 personas, y ha propuesto al conjunto de fuerzas políticas españolas un Pacto de Estado que revierta el grave desequilibrio territorial y demográfico existente, donde el 70% de la población española vive en el 30% del territorio, fundamentalmente en el arco mediterráneo, cantábrico y la isla de Madrid. Es de justicia señalar que la mayoría de las fuerzas políticas del arco parlamentario se han manifestado a favor de dicho Pacto.

Por consiguiente, puede ser un buen momento en los trabajos de esta Comisión comenzar a adoptar las medidas oportunas, eligiendo un modelo de desarrollo distinto al actual, sostenible, respetuoso con el medioambiente, modelos de ciudad más humanizadas y de mayor calidad de vida en términos de salud y desarrollo personal, así como una nueva reordenación espacial del territorio en red malla que conecte e integre todos los territorios de España y proporcione a todos sus habitantes servicios públicos de calidad y oportunidades económicas que sirvan no sólo para parar el éxodo, sobre todo de los jóvenes, sino para atraer nuevos habitantes.

Esta Comisión de Reconstrucción Nacional Económica y Social debe ser, por lo tanto, una oportunidad para la España Vacía, anticipando muchas medidas que necesariamente deberá recoger el futuro Pacto de Estado contra la Despoblación. Sus propuestas deben ser una oportunidad para la España Vacía, la cual a su vez está llena paradójicamente de oportunidades. Ojalá podamos crear nuevamente un espacio humano continuo en el paisaje, como ocurre en la inmensa mayoría de los países europeos occidentales que son nuestra referencia Francia, Italia, Alemania, Inglaterra, Holanda, Bélgica, etc. y no grandes desiertos demográficos como existen actualmente en nuestro país.

No me cabe la menor duda de que las ayudas e instrumentos financieros europeos, bien utilizados, pueden ser de gran ayuda para la realización en

España de políticas públicas que coadyuven no solo a paliar la despoblación de amplios territorios, sino a impulsar también la recuperación de la población, a través de medidas específicas y convertir a la España Vacía en un territorio de oportunidades, como decía antes. La necesaria relocalización, por ejemplo, de producciones que se han advertido necesarias en la pandemia podrían instalarse en territorio de la España Vacía.

En el acervo comunitario existe una disposición jurídica fundamental que podría ser el soporte en el que fundamentar cualquier medida específica que pudiera aplicarse a los territorios de la “España Vacía”. Esto es, el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante el TFUE), el cual establece *“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales o las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen **desventajas naturales o demográficas graves y permanentes** como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”*.

El artículo 175 del TFUE exige a la Unión que apoye la consecución de estos objetivos a través de la actuación que realiza mediante el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación» (actualmente FEADER), el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos.

Otro precepto legal establecido en el TFUE que puede dar mucho juego, como luego veremos, en la configuración de políticas activas contra la despoblación y posibilitar medidas de discriminación positiva para la España Vacía, es su artículo 107, apartado 3, el cual señala: *“3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea enormemente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de la situación estructural, económica y social”. Y la letra c) prevé: las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”*.

Como ustedes saben, el artículo 349 hace mención a la situación estructural de determinadas islas ultraperiféricas de la UE y las Islas Canarias caracterizadas por su gran lejanía del territorio comunitario e insularidad. Dicho artículo faculta al Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento

Europeo, a adoptar medidas específicas orientadas a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

Los preceptos mencionados son Derecho originario o primario que han sido aplicados y desarrollados por el Derecho derivado a través fundamentalmente del REGLAMENTO (UE) N° 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo. También y por lo que respecta a las regiones ultraperiféricas y a las Islas Canarias por disposiciones específicas ad hoc.

Hasta ahora, la normativa comunitaria desarrollando la política estructural y de cohesión prevista en el Tratado no ha tenido en cuenta la situación especial en la que se encuentra la España Vacía. A sus territorios y, por ende, a sus ciudadanos se les ha aplicado las mismas reglas que al resto, cuando su situación estructural es a todas luces diferente, lo cual puede vulnerar el principio de igualdad o no discriminación reconocido tanto en el Derecho Comunitario, artículo 2 del TUE, como en el artículo 14 de la CE, cuyo desarrollo jurisprudencial exige que ante situaciones iguales se otorgue el mismo trato a las personas y en situaciones desiguales se favorezca un trato distinto a las mismas. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la política de cohesión económica y social debe comprender también la política territorial porque “ser pocos no debe restar derechos a las personas”.

Empero, dichas zonas geográficas no se han beneficiado jamás de ayudas específicas ni financiación europea suplementaria a las establecidas en la regulación de los Fondos Estructurales que tengan en cuenta su situación económica, social, sanitaria, servicios, infraestructuras, salvo algunas ayudas puntuales de la PAC destinadas a la agricultura y ganadería de alta montaña.

Sin embargo, a nivel europeo se han establecido ayudas específicas, además de las previstas en el artículo 349 del TFUE y sus reglamentos de aplicación, destinadas a paliar la despoblación en vastos territorios de Finlandia y Suecia, cuando algunas zonas geográficas españolas tienen una tasa igual o menor de densidad de población. Existen zonas de las provincias de Cuenca y Soria, así como la comarca de Molina de Aragón en Guadalajara, que han sido denominadas las “Laponias” españolas.

Por ello, una de las cuestiones clave que debemos plantearnos es si el Estado Español, es decir, el conjunto de instituciones que lo conforman, desea empezar

a resolver los problemas de la España Vaciada utilizando no solo los recursos nacionales disponibles, sino las ayudas e instrumentos europeos financieros, proponiendo su adecuación a la realidad demográfica grave y permanente que la misma padece.

En primer lugar, la clave de bóveda de todo el sistema sería la aprobación por parte de la UE del nuevo Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027. Como ustedes conocen, el marco financiero plurianual (MFP) es el presupuesto de la UE a largo plazo. Establece los límites del gasto de la UE (tanto en su conjunto como en distintos ámbitos de actividad) durante un periodo de cinco años como mínimo. Los últimos MFP abarcaban por norma general siete años. El próximo MFP está actualmente en fase de negociación, habiendo presentado la Comisión Europea sus propuestas legislativas el 2 de mayo de 2018. El MFP desglosa el gasto de la UE en categorías amplias («rúbricas») que corresponden a los ámbitos de actuación prioritarios de la UE. Para cada ejercicio cubierto por el MFP existen límites máximos de gasto que son fijos. Es importante destacar que en él se fija el importe máximo de las obligaciones legales (tales como contratos, subvenciones o decisiones) que la UE puede contraer en un ejercicio determinado.

El Presidente del Consejo Europeo ha convocado una reunión precisamente para este jueves, 19 de junio, para consultar a los Estados miembros sobre las propuestas de la Comisión. El 27 de mayo de 2020, la Comisión presentó sus propuestas sobre el Fondo de Recuperación y el MFP, cuyos detalles permítanme recordar son los siguientes: 500.000 millones de euros para el Fondo de Recuperación destinados a trabajadores, empresas y países; 1,1 billones presupuesto MFP para el período 2021-2027 y 750.000 millones como refuerzo temporal a sumar al presupuesto de la UE. Las previsiones son de alcanzar un acuerdo antes de las vacaciones de verano.

Con respecto a los Fondos Comunitarios para el período 2021-2027 se prevén cinco prioridades de inversión, ámbitos en los que mayor aportación puede hacer la UE. Las inversiones en desarrollo regional se centrarán especialmente en los objetivos nº 1 y 2. Entre el 65% y el 85% de los recursos del FEDER y el Fondo de Cohesión se asignarán a estas prioridades. No voy a detenerme en ellos, porque seguramente ustedes ya los conocen.

Sin embargo, si que quiero hacerles partícipes de una reflexión. Hay regiones en España que dejaron de ser objetivo 1 (regiones menos desarrolladas) hace tiempo, porque su renta per cápita regional está por encima del 75% del PIB per cápita medio UE (ahora 27) y que, no obstante, tienen territorios ampliamente despoblados, pertenecientes a las CC. AA. de Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha e incluso Galicia. De esta manera, zonas geográficas con graves problemas estructurales socioeconómicos y demográficos dejan de ser

potenciales beneficiarios de ayudas europeas en mayor cantidad previstas para las regiones menos desarrolladas. Además, hay que significar que España en su conjunto no ha podido beneficiarse de la Política de Cohesión durante el MFP 2014-2020 al poseer una RNB superior al 90% de la RNB europea. En 2007 y 2014, España en el cómputo global financiero con la UE fue contribuidor neto.

Esta situación interpela, no solo a la España Vacía y a sus habitantes, sino al conjunto del Estado. Por ello, y en aras de optimar los recursos financieros europeos, para los territorios de la España Vacía es necesario marcar una hoja de ruta clara con unos objetivos políticos y económicos que tengan un soporte jurídico de “*lege ferenda*” con las correspondientes propuestas tanto por parte del Estado en el Consejo como por los parlamentarios españoles en el Parlamento Europeo y una acción común de los representantes españoles en el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social en el proceso legislativo de la elaboración y aprobación del nuevo marco regulatorio del próximo MFP y la revisión de los Reglamentos de los Fondos Estructurales.

En ese sentido y tomando como base jurídica el artículo 175 del TFUE y con fundamentación en el artículo 174 y 107.3 del mismo Tratado deberá proponerse la adopción de medidas financieras específicas o suplementarias a las ya establecidas en el marco general para las zonas geográficas que padezcan problemas de despoblación graves y permanentes, en las cuales puedan insertarse los territorios de la España Vacía con dicha problemática estructural.

Asimismo, debería recogerse en la precitada futura reglamentación la posibilidad de declarar compatibles con el mercado interior, en aplicación del artículo 107.3, las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico y social de determinadas zonas geográficas gravemente despobladas, incluyendo los incentivos fiscales (rebajas de IRPF, Impuesto de Sociedades, IBI, etc.) y rebaja de las cotizaciones sociales destinadas a favorecer el mantenimiento de la población e impulsar el asentamiento de nuevos habitantes. Esta figura de discriminación positiva tiene amplios precedentes en el Derecho Comunitario, incluso en el mismo Tratado (107.2 c), regiones de la antigua RDA, los territorios ultraperiféricos e insulares, relación hombre y mujer, etc.) y una vez recogida la excepción de tal categoría en un reglamento comunitario de aplicación específica evitaría la aplicación de la excepción directa del artículo 107.3, caso por caso, mediante el procedimiento ad hoc establecido.

Aspecto importante a resaltar es que España debería recoger en todo caso en el Acuerdo de Asociación correspondiente a la aplicación de los Fondos Estructurales del período 2021-2027, en el que se expone su estrategia de prioridades para utilizar los mismos, la situación de despoblación en la que se encuentra gran parte de su territorio y su voluntad de revertir la situación,

procediendo a buscar un mayor equilibrio territorial y demográfico, evitando las grandes concentraciones humanas en ciudades con gran densidad de población con los graves perjuicios medioambientales, sanitarios y de toda índole que generan, posibilitando ciudades intermedias más sostenibles y humanizadas y la vuelta a ciudades y pueblos de la España Vacía, con la utilización robusta de las prioridades establecidas en el MFP para el período 2021-2027.

España y sus CC. AA. deberían, en mi opinión, apostar en la aplicación de los Reglamentos de los Fondos Estructurales por la figura de las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) en los territorios de la España Vacía. La Inversión Territorial Integrada (ITI) fue una herramienta introducida en los artículos 33 y 36 del Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC) para su uso durante el período de programación 2014-2020 de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas (Fondos EIE). Ofrece la posibilidad a los Estados miembros de implementar estrategias de desarrollo urbano o territorial para la formulación de políticas basadas en el lugar a través de un enfoque integrado, es decir, combinando Fondos de diferentes fuentes (FEDER, FSE y FEADER), es decir, más de un Fondo, más de un Eje Prioritario o más de un Programa Operativo. La acción financiera global y complementaria de los Fondos en territorios determinados pueden aumentar de forma importante las sinergias de las acciones y programas a desarrollar en los territorios gravemente despoblados. Si además se consiguiesen ayudas específicas o complementarias para dichos territorios de la España Vacía las acciones en los mismos serían reforzadas.

Para finalizar apuntar algunas propuestas más. Debería procederse por parte española a proponer la reformulación de las zonas NUTS (zonas geográficas de recogida de datos y acciones de los Fondos), lo cual sería muy conveniente para atender las necesidades específicas de determinadas comarcas de España, gravemente despobladas o en proceso de despoblación (por poner algunos ejemplos, las zonas limítrofes de Zamora, Salamanca, Cáceres con la franja fronteriza con Portugal o las Comarcas de Talavera de la Reina, Molina de Aragón, norte de Burgos...) diferenciándolas de sus respectivas provincias que en conjunto poseen una tasa de población superior a los 12 habitantes/km.

En la PAC debería proponerse posibilitar la instalación en el mundo rural de repobladores de la España Vacía que quieran emprender actividades económicas agrícolas y ganaderas. Dichas personas actualmente tienen bloqueado su acceso al no poder ser beneficiarios de los derechos de la PAC, sin los cuales es prácticamente imposible garantizar la viabilidad de las explotaciones. Debería crearse una reserva de derechos PAC para los repobladores.

En las políticas transversales debería tenerse siempre en cuenta con estudios previos (actualmente se realizan estudios ambientales o socioeconómicos) su

impacto en el equilibrio territorial y demográfico tanto a nivel europeo como español.

Como corolario, señalar que las anteriores propuestas deberían ser acompañadas para lograr una plena eficacia y optimización de la aprobación a la mayor brevedad posible de unos nuevos Presupuestos Generales del Estado que tengan en cuenta el próximo MFP 2021-2027 y el Fondo de Recuperación europeo. A dichos presupuestos habría que acompañarlos de un Ley General Básica de coordinación de los distintos niveles de las administraciones públicas en su acción contra la despoblación, con la creación de una Agencia Nacional del Reto Demográfico a semejanza de las “Highlands” de Escocia que se está desempeñando con gran éxito en la política contra la despoblación.

Esperando que mi intervención haya sido de utilidad, les doy las gracias por su atención.