

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

# La economía social: respuesta a la despoblación y mecanismo de cohesión social

Purificación MORGADO PANADERO\*

---

**RESUMEN:** El fenómeno de la despoblación en algunos territorios de nuestro país está generando un problema de gran envergadura, con importantes repercusiones sobre el denominado reto demográfico. La falta de población conlleva la pérdida de servicios públicos y privados, creando importantes desigualdades territoriales y problemas que afectan a la cohesión social y económica de esos territorios. En este contexto se hace necesario implementar actuaciones públicas que reviertan esta situación, favoreciendo unas sociedades más igualitarias. Y, en esa línea, las políticas de fomento de empleo se convierten en una de las principales como elemento contra la exclusión. La creación de empleo, a través del impulso de entidades de economía social, que fijen población y que permitan el desarrollo de empresas y puestos de trabajo en las zonas afectadas, se convierte en una solución prioritaria a tener en cuenta, sobre todo por el respeto al entorno en el que se generan.

*Palabras clave:* Despoblación, economía social, empleo, cohesión social.

**SUMARIO:** 1. A modo de introducción. 2. La despoblación y la incidencia sobre la igualdad de oportunidades. 3. Implementación de políticas públicas: especial referencia a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. 4. Las entidades de economía social como objeto de tutela pública en el debate interno e internacional. 5. Empleo y economía social contra la despoblación. 6. Bibliografía.

---

\* Profesora TU de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad de Salamanca (España).



## The Social Economy: Response to Depopulation and Mechanism for Social Cohesion

---

**ABSTRACT:** The phenomenon of depopulation in some areas of our country is generating a significant problem, with major repercussions on the so-called demographic challenge. The lack of population leads to the loss of public and private services, creating significant territorial inequalities and problems that affect the social and economic cohesion of these areas. In this context it is necessary to implement public actions that reverse this situation, fostering more egalitarian societies. And, along these lines, employment promotion policies become a key element in combating exclusion. Job creation, through the support of social economy entities that retain population and enable the development of businesses and jobs in the affected areas, becomes a priority solution to consider, especially given the respect for the environment in which these initiatives are created.

*Key Words:* Depopulation, social economy, employment, social cohesion.

## 1. A modo de introducción

Los denominados retos demográficos, con importantes diferencias y necesidades entre territorios, se han convertido en una de las principales preocupaciones para el futuro de las sociedades contemporáneas. Así, esta situación no sólo tiene un carácter cuantitativo, concretado en la disminución de habitantes, sino que también supone el establecimiento de grandes diferencias en función del territorio en el que se habita, generando en algunos casos graves procesos de exclusión social, como se verá.

En España y en buena parte de Europa, destacan como hechos desencadenantes del mismo la despoblación principalmente rural, o si se prefiere también denominar decrecimiento poblacional, el envejecimiento acelerado de la sociedad, que principalmente se agolpa en las zonas más despobladas, y los desequilibrios territoriales, que no sólo se darán entre lo rural y lo urbano, como se verá, y todo ello unido a la falta de infraestructuras en determinadas zonas, que provocan un mayor aislamiento<sup>1</sup>.

Estas circunstancias generan en la práctica que se agraven las brechas sociales y económicas entre ciudadanos, lo que también se concreta en la dificultad de acceso a servicios públicos y privados, que, en algunos casos incluso desaparecen. Y por supuesto, la falta de oportunidades de empleo en muchas ocasiones es una de las constantes, que agudizan aún más esa despoblación, que es una de las cuestiones que más interés tienen para el estudio que aquí se acomete.

En algunos territorios de nuestro país, estos procesos alcanzan una dimensión estructural, como una seña de identidad, con una pérdida continuada de población y un estancamiento económico, que amenazan la sostenibilidad del territorio, circunstancia que se produce más en el entorno rural, pero que también podemos apreciar en algunas regiones del interior, respecto a las regiones mediterráneas, por ejemplo. Por ello, se trata de un fenómeno que cada vez adquiere una mayor significación, y frente al que hay que dar soluciones rápidas y solventes.

Este fenómeno va adquiriendo un carácter mundial, pues en otros territorios, como pudiera ser América Latina, emergen retos demográficos de signo distinto, pero igualmente profundos: la rápida transición hacia poblaciones cada vez más envejecidas, la caída de la fecundidad con tasas muy bajas que no garantizan el reemplazo generacional, las fuertes desigualdades territoriales donde se produce la coexistencia de zonas

---

<sup>1</sup> Vid. F. BECKER ZUAZUA, R. MYRO SÁNCHEZ, *Presentación*, en *Revista de Economía – ICE*, 2019, n. 908.

excesivamente ricas frente a entornos muy empobrecidos, las migraciones internas y externas justificadas por la búsqueda de nuevas oportunidades, y sobre todo, una creciente vulnerabilidad juvenil derivada del desempleo y la falta de oportunidades.

En conjunto, estas tendencias configuran un panorama global que exige respuestas integrales, sostenidas y adaptadas a cada contexto. Y estas actuaciones deben perseguir como objetivos prioritarios la planificación territorial y la cohesión social. Por ello, será necesario implementar medidas y actividades que den respuesta a esta situación, intentando principalmente una cierta reactivación económica de ese medio despoblado, con iniciativas adaptadas al territorio y a sus características.

## 2. La despoblación y la incidencia sobre la igualdad de oportunidades

El fenómeno de la despoblación es la consecuencia de los diversos flujos migratorios que se han producido en nuestro país a lo largo de varios siglos<sup>2</sup>. Si bien es cierto que normalmente esa despoblación se ha producido en el ámbito rural, como consecuencia principalmente de esos procesos de concentración de personas en las zonas urbanas, no es menos cierto que también se han observado otros ciclos migratorios de las zonas interiores a las zonas marítimas, que también han sido relevantes<sup>3</sup>.

Así, podríamos explicar el paso de zonas rurales a zonas urbanas por los procesos de industrialización, que supusieron el éxodo rural, y el abandono de las tareas agrícolas y ganaderas. La tendencia a creer que se encontrarían con mejores condiciones de trabajo, mayores salarios y jornadas de trabajo más dignas y controladas, que aquellas que estaban sufriendo, fue una de las cuestiones que propiciaron ese cambio de residencia y el abandono de las zonas rurales y del campo, que en España se aprecia de forma significativa desde finales del siglo XIX.

Si bien es cierto que es una tendencia que se ha experimentado de forma continua, podemos afirmar que los ritmos e intensidades han variado a lo largo del tiempo, pero en los últimos años está generando la caída absoluta de la población en los entornos rurales, provocando una deslocalización masiva de los ciudadanos de las regiones agrarias hacia las industriales, debido sobre todo a la pérdida de la importancia del empleo en

---

<sup>2</sup> Vid. F. GOERLICH, S. MOLLÁ, *Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual*, en *Presupuesto y Gasto Público*, 2021, n. 102.

<sup>3</sup> Así lo señala el CES, *Un medio rural vivo y sostenible*, Informe CES, 2021, n. 2, p. 23.

el ámbito agrario.

Pero, como decíamos, también se observa ese flujo desde las zonas interiores a las zonas marítimas, e incluso de las zonas montañosas a los valles, propiciados sobre todo por las mejores condiciones de transporte. Por tanto, «localizaciones que favorecían una mayor productividad agrícola o mejores accesos con menores costes de transporte fueron determinantes»<sup>4</sup>.

Por lo que se refiere a la despoblación rural, existen factores que han agudizado esas cifras. Así, debemos tener en cuenta que las políticas públicas de industrialización, que han favorecido principalmente a los entornos urbanos, corren paralelas a la ausencia de inversiones públicas que fomenten el empleo rural. Lo cual genera un incremento sin precedentes de la desigualdad económica entre ambas zonas). (se recomienda la siguiente redacción: Así, debemos tener en cuenta que las políticas públicas de industrialización que favorecen principalmente a los entornos urbanos Por ello, la consideración de industrialización referida a zonas urbanas supuso también un importante ataque a esta cuestión<sup>5</sup>.

No podemos obviar que esa industrialización de zonas urbanas tampoco se ha producido por igual en nuestro territorio. Así, el favorecimiento de determinadas regiones, principalmente marítimas, como Cataluña, País Vasco, Valencia o Galicia, en aras de esa mayor facilidad de transporte, también ha generado una importante consecuencia como es la despoblación de zonas interiores.

Oros factores, como han sido la incorporación al mercado laboral de la mujer o de los jóvenes, también han repercutido negativamente sobre el empleo en esas zonas, pues las mejores condiciones de trabajo de esos entornos protegidos por el sector público han favorecido aún más la concentración de ciudadanos en esos territorios. En este sentido, debemos tener en cuenta que esos flujos migratorios de jóvenes y mujeres, más dilatados en el tiempo, han sido propiciados en muchas ocasiones por la carencia de expectativas laborales en sus zonas de residencia y, como consecuencia, se han trasladado a las grandes ciudades.

Esta emigración de población joven, mujeres y hombres, hacia territorios más atractivos desde el punto de vista del empleo, se produce no sólo por la existencia de un mayor número de empleos, sino también por la decisión de cambiar de profesión, abandonando empleos del mundo agrario por otros del ámbito industrial y de los servicios, como se ha dicho, con

---

<sup>4</sup> Así lo afirma V. PINILLA, *El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España*, en *Papeles de Economía Española*, 2023, n. 176, p. 147.

<sup>5</sup> Vid. L. CAMARERO RÍOJA, *Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social*, en *Documentación Social*, 2017, n. 185.

mejores condiciones laborales y mejores salarios. Esto ha provocado en muchas ocasiones que esas zonas despobladas sean principalmente pobladas por hombres, principalmente en el ámbito rural, lo que ha supuesto una masculinización del campo y de las labores que en él se desempeñan.

Pero también ese cambio de jóvenes y mujeres se produce desde la oportunidad de nuevos estilos de vida, con acceso a mejores servicios y actividades, incluidas las infraestructuras y los medios de transporte. El poder acceder a servicios que, en el ámbito rural, o en pequeñas capitales de provincia son inexistentes, es también una de las circunstancias que refrenda igualmente ese abandono de zonas más despobladas para acceder a otras con un desarrollo social y económico más amplio, principalmente urbanas.

Bien es cierto que, aunque inicialmente ese tránsito de unas zonas a otras en sus inicios no fue considerado un problema, lo cierto es que ahora ha generado unas importantes consecuencias que necesitan de una reflexión y de la puesta en marcha de medidas que lo solventen. Y esto es así, porque esa despoblación en unos inicios más controlada, y que era menos evidente, sobre todo por el elevado número de personas que vivían en esas zonas hoy menos habitadas, en la actualidad está generando unos efectos adversos que necesitan de actuaciones que limiten ese éxodo, o al menos, reviertan las consecuencias negativas que se están produciendo.

Así, podemos afirmar que esta circunstancia ha generado también un gran problema que afecta a estas zonas con menos densidad de población, entornos rurales o capitales de provincia del interior con escaso desarrollo industrial, como es el progresivo envejecimiento de su población, lo que impide la renovación generacional, y sobre todo, como explicaremos a continuación, hace necesaria la puesta en marcha de servicios más específicos para esos sectores de población.

Ante las circunstancias expuestas, podemos afirmar que se debe evitar convertir la despoblación en una mera cuestión de aritmética estadística o de ingeniería social<sup>6</sup>, ya que también importa tener constancia de en qué territorio viven esas personas, pues la despoblación, como decíamos, afecta a diversas zonas no siempre similares entre sí. Pero, además, es necesario saber quiénes viven en él, para poder afrontar las necesidades que tienen sus ciudadanos, que no siempre son las mismas en función del sector poblacional que resida allí.

Eso en la práctica ha generado importantes consecuencias para esos

---

<sup>6</sup> Vid. V. PINILLA, L.A. SÁEZ, *La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas*, en *Presupuesto y Gasto Público*, 2021, n. 102, p. 85.

territorios que ven disminuir su densidad de población. Quizás algunas de las cuestiones más criticables pueden ser la disminución de servicios, lo que nos permitiría hablar de una ciudadanía de segunda clase. Se ha producido una brecha de acceso a servicios públicos y privados ente territorios, sobre todo de algunos que pueden ser considerados como esenciales para las familias, que, ante esta situación, optan por desplazarse a otras zonas para poder tener mejores posibilidades en esta materia.

Por un lado, podemos observar las deficiencias en algunos servicios de carácter público, como pueden ser la educación, la sanidad o los servicios sociales, o incluso también los servicios digitales. En este sentido, el cierre de colegios o centros de salud es una evidencia ante la disminución, e incluso, desaparición de población que necesita de los mismos. Igualmente, poníamos de manifiesto el progresivo envejecimiento de las personas en estas zonas que requieren de unos servicios sociales adecuados, pero que son inexistentes, entre otras cuestiones, por la falta de personas jóvenes trabajadoras que lo puedan desarrollar, como pudieran ser, por ejemplo, los servicios vinculados a la dependencia. Estas personas mayores requieren más atención sanitaria y social, justo cuando estos servicios son más escasos. Esto provoca que estos cuidados sean informales, y se produzcan principalmente en el ámbito familiar, aumentando la indefensión y el riesgo de exclusión social.

Esta circunstancia provoca nuevamente la salida de colectivos más jóvenes que, ante la insuficiencia de esos recursos públicos, deciden marcharse. Así, podríamos destacar los problemas que en la práctica pueden tener la falta de servicios que permitan la conciliación de la vida familiar y laboral, como colegios o guarderías, que no les permitirán desarrollar una actividad laboral en las mejores condiciones. Esta situación ahonda aún más en la vulnerabilidad de esas personas mayores que ven, ante la migración de los sectores de población más jóvenes, como, por ejemplo, sus redes de cuidados pueden verse mermadas<sup>7</sup>. Podemos afirmar, pues, que esa pérdida de población conlleva la disminución de servicios básicos, lo que a su vez incentiva nuevas huidas, en un ciclo que afecta a la sostenibilidad humana y del territorio.

En ese contexto no podemos dejar de mencionar también los efectos nocivos que la falta de un servicio público como es el transporte puede generar. Si acudimos a la reciente Ley de Movilidad Sostenible, Ley 9/2025, de 3 de diciembre<sup>8</sup>, el propio legislador en el Preámbulo de la norma afirma:

---

<sup>7</sup> Sobre este problema concreto, *vid.* S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, *Despoblación, envejecimiento y servicios públicos de cuidado: apostando por los empleos verdes*, Aranzadi, 2023.

<sup>8</sup> Un análisis exhaustivo de la norma en D.T. KAHALE CARRILLO (dir.), *La Ley de Movilidad Sostenible. Régimen jurídico, gobernanza y transformación del sistema de transporte*, Laborum, 2026.

surge así la necesidad de que los sistemas de transportes se relacionen entre sí y se vinculen con la evolución de la sociedad, el progreso económico y social, el medio ambiente y el clima, la generación y el consumo de energía, el desarrollo urbano y territorial, y la calidad de vida de las personas.

Así, el legislador considera el transporte como un medio de desarrollo económico y cohesión social. Por ello, y con esta visión, el legislador asume que será necesario proporcionar soluciones de movilidad pública, que a la vez sean accesibles, pero también asequibles para todos los ciudadanos y en todos los territorios, lo que deberá sobre todo proveerse en la movilidad cotidiana, con el fin de conseguir igualmente una movilidad inclusiva.

Se convierte así el derecho al transporte y el derecho a la movilidad en un derecho universal que deberá ser reconocido a todos los ciudadanos, pero además que implica un mandato a los poderes públicos para implementar las políticas adecuadas que lo desarrollen y permitir su ejercicio, sobre todo en aquellos territorios despoblados que son objeto de nuestro estudio.

Y, además, ese reconocimiento va unido a que ahora, además, se tiene en cuenta el carácter transversal del derecho al transporte como medio para poder ejercitar otros derechos reconocidos constitucionalmente. Así lo afirma el propio legislador en el Preámbulo cuando reconoce que

La facilidad de los desplazamientos no solo favorece la libertad de elección del lugar de residencia y el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, sino que es indispensable para acceder a otros servicios públicos esenciales como son la educación y formación, la sanidad, así como al ocio y disfrute del tiempo libre.

Así, el art. 4 de la norma plantea el derecho a la movilidad como un derecho universal, con una titularidad para todos los ciudadanos. Este derecho tiene, además, unas finalidades específicas que nos permite hablar de movilidad justa, como son permitir el libre ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, favorecer las actividades personales y empresariales a través del acceso universal y el transporte inclusivo, e igualmente, y en aras de la equidad, atender las necesidades de los colectivos menos favorecidos y de las zonas menos pobladas, mediante la cohesión económica y territorial.

Obsérvese asimismo que el planteamiento que hace el legislador de la movilidad como un derecho universal y como herramienta para el desarrollo de otros derechos, la coloca también como una fórmula contra

la exclusión social. El derecho universal implica que nadie puede quedar excluido por su lugar de residencia, nivel de renta o capacidades físicas. Por ello, se defiende la accesibilidad universal y el transporte público, pero también el desarrollo económico y la cohesión territorial, garantizando que las zonas rurales o despobladas tengan un transporte adecuado que les permita eliminar la brecha de desigualdad respecto a las zonas urbanas o más pobladas, y también un transporte público que permita que todas las personas sin distinción por su capacidad económica puedan acceder al mismo. Así, la actuación de los poderes públicos se convierte en obligatoria por el mandato del legislador que impone ese acceso universal al transporte y a la movilidad, y que cobra especial significación en los territorios despoblados como mecanismo de desarrollo e inclusión social.

Por ello se hace necesaria la implementación de servicios públicos adecuados para esos colectivos que se quedan en las zonas despobladas, servicios que, en muchas ocasiones, como se ha visto, son escasos y no pueden dar respuesta a las necesidades de la población. Así, desde el sector público se debe apostar por la rentabilidad social, eliminando la brecha existente entre territorios. Se debe intentar lograr una mayor equidad en el acceso a los servicios, y permitir que esos ciudadanos accedan en igualdad de condiciones a los servicios públicos, que aquellos que se concentran en grandes núcleos poblacionales. Y, además, es necesario que esos servicios estén planificados de forma suficientemente flexible para poder adaptarse a esa situación de baja densidad de población. En esa línea, el criterio de eficiencia económica debe decaer en aras de la cohesión social.

Por otro lado, esta despoblación también provoca la desaparición de servicios de carácter privado por el cierre de empresas que, ante la falta de población, generan pérdidas de tal índole que no les permiten subsistir. Así, por ejemplo, la desaparición de bancos, guarderías, comercios, empresas de actividades de ocio, entre otras, se produce porque ven limitadas sus opciones de beneficios, y optan por poner fin a sus entidades, generando igualmente la pérdida de empleos y el consiguiente incremento de personas desempleadas. Por ello, se hace necesario también favorecer la creación de empresas y la posterior contratación de personas que puedan desarrollar su actividad económica y laboral con las garantías adecuadas.

En este sentido, tampoco podemos obviar que los procesos de políticas públicas, nacionales e internacionales, dirigidos a favorecer la justicia climática también pueden ser un factor que genere flujos migratorios y favorezca la despoblación. En este sentido, como es sabido, la justicia climática tiene por objetivo prioritario eliminar los procesos productivos más contaminantes, y potenciar formas de producción que generen efectos adversos para el clima. Pero ese objetivo también viene acompañado de

eliminar las fuentes de energía más contaminantes, lo que supone en muchos casos la desaparición de empresas en entornos rurales. Así, en determinadas zonas de interior se han desarrollado empresas vinculadas a la extracción y tratamiento de energías más sucias, como puede ser, entre otros, el carbón o las energías térmicas o nucleares. El cierre de estas empresas en aras de una mayor sostenibilidad ambiental puede generar la pérdida de empleos, y un nuevo ataque a la cohesión social y económica en función del territorio. Asimismo, la existencia de pequeñas empresas en esos territorios que igualmente no pueden ser viables desde el punto de vista de la justicia climática, pudieran ser también objeto de limitaciones en su desarrollo y pervivencia.

Por eso cobran en este sentido especial importancia las políticas públicas de transición justa. Así, en la Estrategia Española de Transición Justa, a través de su creación por Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, afirma el legislador que es

necesario mejorar la capacidad del Estado para hacer frente a las oportunidades y a los desafíos de la transición ecológica y de la descarbonización mediante una Estrategia de Transición Justa, que sirva como guía de acción para optimizar los beneficios y minimizar los riesgos sobre el empleo.

Así, la transición justa se plantea como un elemento importante en el ámbito de las políticas de empleo, ya que la misma debe generar nuevos empleos, y además que se configuren como un empleo de calidad. Por lo tanto, la incidencia en el sector productivo y económico de ese cambio hacia los nuevos modelos ecológicos y sostenibles viene también acompañada de un compromiso social a través de la figura de la transición justa y su incidencia en el empleo.

Y esto cobra especial importancia en el ámbito de la despoblación, porque se debe ser garantista y una política ecológicamente más sostenible no puede suponer en ningún caso que los territorios y personas afectados sean tratados de forma diferente. Así, no podrá permitirse en ningún caso que la riqueza que posean, bien a través de empleo, del desarrollo empresarial o de otras fórmulas vinculadas a esos procesos productivos negativos, supongan un efecto opuesto, que los coloque en situación de vulnerabilidad social y económica.

En definitiva, podemos afirmar que la Estrategia exige aunar los beneficios climáticos que se van a generar con este cambio con políticas sociales y económicas destinadas a reducir la vulnerabilidad, apoyar a los afectados por el cambio climático y crear empleos dignos.

Dicho de otra manera,

Si la sociedad desea la transición hacia economías más ecológicas el coste y los riesgos sociales que genera esta transformación no pueden ser pagados y asumidos exclusivamente por quienes prestan servicios en los sectores afectados, sino por la sociedad en su conjunto [...]. De ahí que la transición justa consista en diseñar tanto la estrategia de transformación productiva como los mecanismos de sostenimiento económico que habrán de acompañar a los trabajadores y sus familias en todo el proceso<sup>9</sup>.

### 3. Implementación de políticas públicas: especial referencia a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico

Como ha quedado expuesto, la despoblación es un fenómeno que está originando fuertes consecuencias sociales. Así, de un lado se están produciendo flujos migratorios “descontrolados” que originan un vaciamiento de ciertas zonas poblacionales, en beneficio de la concentración de personas en otros territorios.

A la vez, esa situación conlleva que esas migraciones, principalmente de personas jóvenes, supongan el envejecimiento de la población que se queda, con necesidades especiales dada su franja de edad. Esa disminución de población genera igualmente la desaparición de servicios, públicos y privados para los habitantes que se quedan, generando grandes desigualdades respecto a los habitantes de zonas más pobladas.

Ante esta situación, se hace necesaria la actuación por el sector público para frenar las consecuencias negativas que esos flujos migratorios pueden generar, como se ha visto. La calificación de ciudadanos de segunda categoría, con imposibilidad de acceder en igualdad de condiciones a los servicios públicos, en función de la residencia, y la desaparición de muchos de estos servicios en determinados entornos ante la falta de población, exigen la puesta en marcha de iniciativas públicas que reviertan la situación y establezcan medidas que favorezcan la igualdad de oportunidades.

Basta acudir a nuestra norma suprema, para que más allá de por supuesto poner el foco de atención en el art. 14, podamos encontrar otros preceptos que aboguen por estas iniciativas. Así, el art. 2 CE establece el

---

<sup>9</sup> M. SALAS PORRAS, *Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial. Primeras aproximaciones desde la perspectiva jurídico-laboral*, en T. GUERRERO PADRÓN (dir.), *Derecho del trabajo y seguridad social. Aspectos críticos de su regulación*, Laborum, 2024, p. 143.

principio de solidaridad entre las CC.AA., a la vez que el art. 9.2 recoge la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones adecuadas para la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran, así como la eliminación de barreras que lo dificulten. Pero a mayor abundamiento, el art. 40.1 CE establece como mandato a los poderes públicos, en el contexto de los principios rectores de la política social y económica, el de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y la distribución equitativa de la renta regional. En un Estado social como el nuestro, dichas atribuciones a los poderes públicos deben ser puestas en marcha a través de las políticas sociales adecuadas.

En este contexto, y como desarrollo de lo anterior, surge la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esta norma surge con varios objetivos como promover la diversificación económica de las zonas rurales, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, proteger el medio ambiente, promover la digitalización en esos entornos, y favorecer la mejora de los servicios públicos en esas zonas. En definitiva, se trata de mejorar la calidad de vida de la población rural, dotándola de los mismos recursos a los que tienen acceso los habitantes de otras zonas geográficas de nuestro país.

Para ello se hace necesario invertir en servicios públicos como la sanidad o la educación, a la vez que se debe favorecer el empleo, con la creación de empresas, mediante líneas de financiación, y con la apuesta por políticas de formación. En este contexto, se debe favorecer la participación de todos los sectores implicados en ese desarrollo rural, tanto públicos como los propios ciudadanos residentes en esos territorios. Además, estas medidas deberán también realizarse teniendo en cuenta la sostenibilidad del medio ambiente, con la protección de la biodiversidad y de los recursos naturales. Todo ello propiciará la cohesión territorial y la igualdad de los ciudadanos, desde un punto de vista social y económico, promoviendo ese desarrollo del mundo rural, a través de planes y programas específicos.

De forma más específica, y aunque ya había habido algunas actuaciones previas<sup>10</sup>, la Estrategia Nacional frente al Reto demográfico<sup>11</sup>, aprobada en 2019 por el Consejo de Ministros, incide aún más sobre estas cuestiones. Se trata de un instrumento que intenta abordar esta realidad de una forma integral y coordinada, y a diferencia de documentos anteriores, no se centra sólo en el ámbito rural, sino que su ámbito es más amplio, intentando crear

---

<sup>10</sup> Vid. C. GÓMEZ BENITO, E. MOYANO ESTRADA, *La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Una política de Estado para un problema transversal de los territorios*, en *Mediterráneo Económico*, 2022, n. 35.

<sup>11</sup> Vid. I. MOLINA DE LA TORRE, *La estrategia nacional frente al reto demográfico y el Comisionado del Gobierno español encargado de su elaboración*, en *Práctica Urbanística*, 2020, n. 162.

una agenda de «igualdad y cohesión territorial».

Esta Estrategia nace con el principal objetivo de sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades en todo el territorio, mediante la coordinación de los distintos niveles administrativos y la colaboración público-privada. De esta forma, se pretende impulsar actuaciones sobre el territorio para reactivar aquellas zonas que se ven más castigadas por este fenómeno.

Así, se plantean objetivos y medidas (130 medidas concretas se han aprobado)<sup>12</sup> tendentes a dar respuesta a la despoblación y al envejecimiento de esas zonas. Se trata de diseñar un conjunto de políticas públicas destinadas a garantizar el desarrollo equilibrado de todos los territorios en España, abordando las desigualdades y desafíos demográficos desde un enfoque integral, en el que la participación de todas las Administraciones implicadas se convierte en prioritaria<sup>13</sup>.

En concreto, la Estrategia se estructura en 5 Ejes prioritarios con objetivos y medidas en cada uno de ellos. Así, el Eje 1 referido a *Demografía y población* establece como objetivo prioritario aumentar la población y mejorar la estructura demográfica, favoreciendo la población joven frente al envejecimiento. En este sentido, las medidas a adoptar son, entre otras, perseguir aumentar las tasas de natalidad, con medidas de conciliación, lo que implica, a su vez, promover la igualdad de género y la corresponsabilidad; por otro lado, mejorar la calidad de vida de los mayores y favorecer su participación, a través de la mejora de la salud y de la esperanza de vida, y fomentar la inmigración y la integración de estos colectivos en zonas despobladas.

Por lo que respecta al Eje 2, denominado *Territorio y medio ambiente*, se persigue como objetivo prioritario promover el desarrollo sostenible del territorio y proteger el medio ambiente. Para ello se adoptarán medidas como fomentar el desarrollo rural, gestionar de manera sostenible los recursos naturales, promover la movilidad sostenible con inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones, o prevenir los efectos adversos del cambio climático.

Especial interés tiene para nosotros el Eje 3, denominado *Economía y el empleo*, cuyo objetivo prioritario es fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo. Para ello se favorecerá la innovación empresarial, se fomentará la formación y el empleo de calidad, se apoyará a las PMES, y se

---

<sup>12</sup> Vid. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, [Plan de recuperación. 130 medidas frente el reto demográfico](#), 2021.

<sup>13</sup> Algunas propuestas en J.L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi, 2021.

desarrollará la economía circular y la sostenibilidad, siendo también de gran relevancia promover la digitalización. Por ello, y de forma muy especial, se trata de promover el desarrollo económico y la creación de empleo en estas zonas despobladas, donde, como se verá, la economía social puede ser uno de los yacimientos de empleo por antonomasia.

Por lo que respecta al Eje 4, *Servicios públicos y bienestar social*, se va a actuar sobre aquella cuestión que ha generado más controversias en el caso de la despoblación. Se trata de implementar medidas para favorecer el acceso a esos servicios públicos en situación de igualdad para todos los ciudadanos y mejorar el bienestar social, lo que implica promover la universalidad de los mismos. Así, se incide sobre determinados servicios como son la educación y la formación, la sanidad y atención a la dependencia, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, lo que supondrá también invertir en la integración laboral, como elemento principal de esa inclusión en los colectivos más jóvenes; y, asimismo, deberán desarrollarse actuaciones dirigidas al fomento de la vivienda, y a la accesibilidad. De esta forma, el legislador pone de manifiesto que no sólo son necesarios aquellos servicios vinculados a las personas mayores, sino que, para fijar población en estos territorios, urge igualmente desarrollar otros servicios públicos destinados a otros colectivos.

Por último, el Eje 5, de *Gobernanza y cooperación*, implica la necesidad de cooperación entre administraciones públicas<sup>14</sup>, en distintos niveles de actuación, para lograr luchar contra las consecuencias de esos procesos demográficos. Asimismo, se quiere también la participación de sujetos privados, como pueden ser los interlocutores sociales y los agentes económicos. De igual manera, se establece un proceso de evaluación y seguimiento de lo previsto en la Estrategia, con el fin de que se corrijan aquellas cuestiones que no alcancen los objetivos perseguidos.

Para dar respuesta todas estas necesidades es necesario contar con fuentes de financiación adecuadas que nos permitan desarrollar estas actuaciones públicas. En este sentido cobran especial importancia los fondos provenientes de la Unión Europea, que, junto a presupuestos internos podrán financiar estas iniciativas públicas. Se trata de diversos Fondos Estructurales. Entre ellos, destaca el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), que financia proyectos de desarrollo regional y promueve la cohesión económica y social; el Fondo Social Europeo (FSE), que persigue la formación y la inclusión social, o el Fondo de cohesión que reduce las

---

<sup>14</sup> Sobre esas actuaciones en el ámbito local, *vid.* D. SANTIAGO IGLESIAS (dir.), [Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico](#), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

diferencias económicas y sociales entre las regiones. Con esta financiación, se podrá dar respuesta a estas necesidades, y se implementarán las medidas previstas.

En la actualidad se está llevando a cabo el diseño de la II Estrategia por parte del Ministerio de Transición ecológica y reto demográfico. Se trata en definitiva de continuar con una política que ponga límites a esa despoblación que afecta a los derechos de ciudadanía, y que tiene importantes repercusiones sobre las desigualdades en materia de territorio y afecta a la cohesión económica, por la falta de desarrollo, y social, por la casi desaparición de los servicios, públicos y privados.

Por ello, se hace necesario seguir implementando estas actuaciones que han supuesto la introducción de una política de Estado, con implicación de todas las Administraciones Públicas, que, de forma transversal han intentado eliminar los afectos adversos que ha supuesto el tránsito de población de zonas con menos oportunidades, a territorios con mejores y mayores servicios. Con todas esas iniciativas se trata de eliminar esa concepción de estas zonas despobladas como “territorios-problema”, para darles un enfoque positivo como “territorio-oportunidades”<sup>15</sup>.

#### **4. Las entidades de economía social como objeto de tutela pública en el debate interno e internacional**

Con diferentes conceptos, y distintas evoluciones<sup>16</sup>, la economía social está definida por la Comisión Europea en 1989 de la siguiente manera:

Una empresa pertenece a la economía social si su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas. Estas técnicas se fundamentan en los principios de solidaridad y participación (que normalmente responde a la norma un hombre un voto) entre sus miembros, sean estos productores, usuarios o consumidores, así como en los valores de autonomía y de ciudadanía. En general estas empresas adoptan la forma jurídica de cooperativa, mutua o asociación<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. M. MOLINA IBÁÑEZ, *Dimensión territorial de la despoblación: aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo*, en J. FARINÓS DASÍ, J.F. OJEDA RIVERA, J.M. TRILLO SANTAMARÍA (eds.), *España: Geografías por un Estado posmoderno*, Geocrítica, AGE, 2019.

<sup>16</sup> Vid. C. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, *La evolución de los fundamentos de los sistemas económicos y de la denominada “Economía Social”. La participación en democracia en la economía: la regla de comportamiento de la sociedad de la información*, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 1999, n. 33.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo *Las empresas de la economía social y la realización del mercado europeo sin fronteras*, 18 diciembre 1989, SEC(89)2187 final.

Como vemos, se trata de unas entidades donde la supremacía del capital, propia de las entidades de capital, queda relevada por la importancia de otros principios como son la igualdad, la democracia o la cooperación entre sus miembros, siendo el beneficio social el prioritario.

Posteriormente, la Ley española 5/2011, de Economía Social, incide también sobre esas señas de identidad, y define a ésta como el «Conjunto de actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos» (art. 2).

Podría decirse pues que la consideración como entidad de Economía Social deriva de las actividades realizadas por estas entidades, que persiguen la cobertura de necesidades colectivas, tanto para sus miembros como para la sociedad en su conjunto. Por ello, lo importante es el fin perseguido, que se puede concretar en un desarrollo social y económico, y unas sociedades más igualitarias. Se trata de mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, relacionando aspectos económicos con otros de carácter social, con el objetivo de lograr una sociedad más justa, y en la que se propugne la inclusión social y la lucha contra la pobreza<sup>18</sup>.

Estos objetivos están claramente ligados a las necesidades que hemos apuntado se están generando por la despoblación y el reto demográfico al que nos hemos referido. Concretamente el art. 8 de la citada norma, referido a la obligación de los poderes públicos de promover la economía social, en su letra *i* establece «Fomentar el desarrollo de la economía social en áreas como el desarrollo rural, la dependencia y la integración social», siendo por lo tanto una de las áreas de actuación a desarrollar.

Y de forma más específica, la reforma legislativa de la Ley 5/2011 por la denominada Ley Integral de Impulso de la Economía Social, Ley 1/2026, de 8 de abril, establece la necesidad de potenciar estas entidades como alternativa y solución al reto demográfico y la despoblación.

Se trata en definitiva de llevar a cabo un desarrollo local con el fin de modificar la estructura socioeconómica del territorio concreto, y alcanzar así una mayor competitividad de las empresas, altas tasas de empleo y del nivel de vida de sus habitantes, en el que las entidades de economía social pueden ser el vehículo de dicho cambio.

Y refrendando esta tesis podemos admitir que

---

<sup>18</sup> Vid. J.M. GÓMEZ GARCÍA, A. ROMÁN ORTEGA, *La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional*, en *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 2005, n. 6, p. 729 ss.

lo social debería entenderse en un marco de Economía Social desde una triple perspectiva que concite, por un lado, a la persona, por otro, a la organización y, finalmente, al territorio y/o comunidad, procediendo de un modo integrado al tratamiento de los tres factores partiendo así de las personas dentro de las organizaciones y como parte del territorio que habitan y donde desarrollan sus vínculos<sup>19</sup>.

Por su parte, el art. 108 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas se refiere al *Fomento del cooperativismo*. En este sentido, «se reconoce como tarea de interés general, a través de esta Ley y de sus normas de aplicación, la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades cooperativas y de sus estructuras de integración económica y representativa», a la vez que se determina que será el Ministerio de Trabajo, el órgano encargado de dicho fomento, «al que dotará de los recursos y servicios necesarios para la realización de sus funciones de promoción, difusión, formación, inspección y registral».

Asimismo, también hay que mencionar aquí el art. 129.2 CE, ya que el mandato del constituyente a los poderes públicos de proteger y fomentar las cooperativas justifica este tipo de iniciativas. Téngase en cuenta que se trata del único tipo de empresa que es mencionada en la norma suprema para exigir a los poderes públicos que las fomente, mediante una adecuada legislación, frente a otro tipo de iniciativas empresariales. Y es el carácter social de las mismas, y los beneficios que aporta a la sociedad en su conjunto, los que justifican esa exigencia constitucional.

Pero no podemos obviar que la defensa de la OIT por ejemplo del denominado trabajo decente, en las últimas décadas también puede entroncar con los principios de la economía social. En un primer momento debemos destacar la Recomendación n. 193 de 2002 sobre la promoción de las cooperativas, para posteriormente, de forma más amplia, el tratamiento que se hace en la [Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria de 2022](#)<sup>20</sup>.

En esa Resolución, la OIT reconoce «la contribución de la ESS a la consecución del trabajo decente, la economía inclusiva y sostenible, la justicia social, el desarrollo sostenible y la mejora de los niveles de vida para todos». Y, además, y de acuerdo con el tema que aquí estamos tratando,

---

<sup>19</sup> N. ORDÓÑEZ PASCUA, *Economía Social y brecha de género*, en S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, H. ÁLVAREZ CUESTA (dirs.), [Sostenibilidad social y territorial. Oportunidades de empleo desde la economía social](#), Colex, 2026, p. 16. *Vid.* también la Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027.

<sup>20</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 2022, 110ª Reunión.

afirma que se debe

valorar el arraigo local de la ESS y su contribución a la aplicación de soluciones tanto ya establecidas como innovadoras para brindar oportunidades de trabajo decente, y responder a las necesidades de los grupos desfavorecidos y las personas en situación de vulnerabilidad, en particular las mujeres, inclusive en las zonas rurales.

Y, por ello, insta a los Estados miembros a

establecer un entorno propicio que sea compatible con la naturaleza y la diversidad de las entidades de la ESS para promover el trabajo decente y aprovechar plenamente las posibilidades que ofrecen estas entidades, con objeto de contribuir al desarrollo sostenible y a las empresas sostenibles, de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

En definitiva, la existencia de un trabajo con buenas condiciones de prestación de servicios, así como la participación de los trabajadores en los medios de producción con sistemas de autogestión como los que se dan en algunas de las entidades de economía social, como son las cooperativas o sociedades laborales, claramente están en conexión con esa idea del trabajo decente.

Igualmente, podemos afirmar que estas iniciativas están relacionadas con los denominados [Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#). Así lo expuso la ONU también en la declaración del año 2025 como Año internacional de las Cooperativas, bajo el lema *Las cooperativas construyen un mundo mejor*, donde se destaca la contribución de este tipo de entidades a la consecución de los ODS para el año 2030, que fueron establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015. Estos Objetivos surgen con la meta de abolir grandes problemas mundiales como la pobreza y la exclusión social, la desigualdad, el cambio climático, o potenciar el trabajo decente y el crecimiento económico. Y en concreto la economía social puede ser un mecanismo para encontrar un equilibrio entre las dimensiones económica, social y medioambiental del mundo del trabajo y contribuir a un futuro mejor para las personas y el planeta, a la prosperidad, la paz, la cooperación y la solidaridad, a fomentar un crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos, y a reducir las desigualdades.

De forma más reciente, la ONU en sus Asambleas Generales de 18 de abril de 2023 y de 19 diciembre de 2024 sobre *Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible* ha reconocido que la economía social y solidaria puede contribuir a la consecución de los ODS. Pero además ha

puesto de manifiesto la importancia que estas iniciativas representan como dinamizadores de los territorios, por su adaptación al contexto local, permitiendo el desempeño de un trabajo decente y favoreciendo el desarrollo económico y social de los territorios en los que se sitúan.

En el ámbito europeo ese interés también es palpable. Así podemos mencionar el Plan de Acción Europeo para la Economía Social<sup>21</sup>, creado en 2021, y cuyo objetivo principal ha sido reconocer a la economía social como un actor transversal de las principales políticas de desarrollo socioeconómico de la Unión Europea. En este sentido, se promueve dar una mayor visibilidad a estas entidades y sus principios, y favorecer su creación y consolidación con el desarrollo de una legislación europea adecuada, que favorezca su actuación transnacional, y además incidir en el establecimiento de líneas de financiación adecuadas.

De forma más reciente, ese interés se demuestra igualmente con la Recomendación del Consejo, de 27 de noviembre de 2023, sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social. Así se reconoce a las mismas como elementos fundamentales para crear y mantener puestos de trabajo de calidad, garantizando la inclusión social y laboral de los colectivos más desfavorecidos, con la creación de empleo. Todo esto provocará un importante cambio social que suponga la igualdad de oportunidades para esos colectivos, bien para obtener un empleo o incluso para crear sus propias empresas de economía social.

En este sentido, y demostrando el interés del sector público español sobre estas realidades, se ha aprobado en el ámbito interno la II Estrategia Española de Economía Social 2023-2027<sup>22</sup>, y que es continuación de la I Estrategia para el desarrollo de la Economía Social aprobada para el periodo 2017-2020. Así, en la Estrategia se establece como misión prioritaria

Fortalecer y desarrollar la Economía Social a través del impulso de sus entidades y empresas; de la visibilización de sus elementos diferenciales como modelo empresarial; y de la puesta en valor de la aportación a la sostenibilidad económica, social y medioambiental de este modelo de organización.

Y esto es así porque se afirma que la economía social es fundamental «para contribuir a la generación de empleo, incluyendo el empleo de

---

<sup>21</sup> El 9 de diciembre de 2021, la Comisión Europea aprobó el Plan de Acción Europeo para la Economía Social, en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la Economía Social*, COM(2021)778 final.

<sup>22</sup> Resolución de 17 de mayo de 2023, cit.

colectivos vulnerables, y a la cohesión social y territorial, gracias a los valores en los que se sustenta». Además responde al interés de fomentar la economía social para incrementar su contribución al desarrollo socioeconómico del Estado, con el fin de

consolidar una economía sostenible e inclusiva que dé oportunidades a los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad y que fomente el emprendimiento colectivo como una fórmula de creación de empleo de calidad, flexible y estable, enmarcada en otros objetivos estratégicos como son la lucha contra la despoblación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales respetando el entorno y el medio ambiente.

Ante lo expuesto, debemos asimismo afirmar que gozan de una especial protección por los beneficios que pueden reportar al sistema económico, y por ese carácter más humanizador de las relaciones de producción. Y esto es así, si tenemos en cuenta sus principios básicos de funcionamiento, de democracia interna y relaciones de igualdad, así como la distribución de beneficios, basados en las aportaciones de trabajo colaborativo al fin común, y no en sí en las aportaciones al capital. Las personas y el interés social cobran primacía respecto a los beneficios y a los fines económicos, y son esos objetivos que persiguen los que justifican una especial protección por el sector público. que las considera como motor de cambio para una sociedad más igualitaria y cohesionada.

Por ello tradicionalmente en nuestro país este impulso se ha concretado en una serie de medidas:

1. *asistencia técnica*. En ella quedan incluidas la contratación de directivos (ajenos a la sociedad y vinculados mediante una relación laboral); los estudios de viabilidad de los proyectos empresariales; los informes sobre mercados y el asesoramiento técnico, jurídico y económico;
2. *formación, fomento y difusión*. Formación para socios de cooperativas y sociedades laborales y otros colectivos en materia cooperativa, fomento de la economía social y de sus principios de actuación a través de cursos y congresos sobre la materia, que no deben ser exclusivamente realizados por entes de la economía social, sino que también tienen cabida otras instituciones, como pudieran ser las universidades;
3. *difusión de estudios e investigaciones sobre economía social*;
4. *inversiones en inmovilizado*. Al igual que sucedía en el caso de los autónomos, aquí se conceden subvenciones económicas que bonifican los intereses de los préstamos para la adquisición de los bienes necesarios para la constitución y funcionamiento de la

sociedad;

5. *política fiscal adecuada*. Se trata de subvenciones para la constitución o modificación de las sociedades, así como de bonificaciones respecto a los impuestos. En estos casos, estamos ante la disminución de los costes que dichos actos jurídicos generan.

Pero, además, debemos mencionar otras actuaciones más vinculadas al empleo, como por ejemplo la capitalización por desempleo, consistente en poder acceder a la cuantía de dicha prestación en un pago único para poder constituir entidades de economía social o formar parte de ellas. Igualmente, desde las políticas públicas de empleo se ofrecen asignaciones económicas directas para convertirse en socios de entidades de economía social. En este ámbito existen ayudas económicas para adquirir la condición de socio trabajador y también bonificaciones y reducciones de cuotas a la Seguridad Social.

## 5. Empleo y economía social contra la despoblación

Vemos que la economía social en la práctica se ha erigido como una institución que debe gozar de especial protección, y que tiene su exponente principal en el ámbito del empleo, como mecanismo principal de desarrollo y de inclusión social, por lo que debemos ponerla en relación con nuestras políticas de empleo, y la importancia que tiene.

El art. 2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE) define como política de empleo «las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo, cuyo diseño y ejecución deberán coordinarse mediante la colaboración de las Administraciones públicas con competencias en la materia y con la participación de los interlocutores sociales», confluyendo en esa definición tanto las políticas activas de empleo como las pasivas.

Por lo que aquí respecta, nos interesan aquellas definidas como políticas activas de empleo, que, de acuerdo con el art. 31 LE,

Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Pero, además, hay que traer aquí a colación la preocupación en el ámbito de la Unión Europea por el empleo, y la necesidad de buscar nuevos sectores productivos, apenas desarrollados, que asuman el exceso de mano de obra existente. Esto es lo que se denominó “nuevos yacimientos de empleo”, colocando a la economía social en ese listado, lo que provoca ese interés de las instancias públicas en su promoción y fomento, al ser considerada como una posible solución a las tasas de desempleo.

Así asentada la importancia de la economía social en el ámbito del empleo, sobre todo también porque en la mayoría de las ocasiones ha generado un empleo indefinido y de calidad, que, como demuestran las estadísticas oficiales, ha sabido resistir a las acometidas de las diferentes crisis, económicas y sanitarias, que hemos padecido recientemente, conviene ahora trasladar esta idea a los territorios afectados por la despoblación y el reto demográfico, relacionándola principalmente con los principios que caracterizan a las entidades que participan de esta forma de hacer economía.

En primer lugar, nos encontramos con sociedades abiertas, siendo uno de sus principios prioritarios aquel que permite la adhesión y baja voluntaria (principio de puertas abiertas). En este sentido, es posible que cualquier persona del territorio pueda sumarse a esta iniciativa, o incluso dadas las facilidades que representa la creación de unas entidades, ser esa persona el motor de inicio de la misma y constituir la. Así, con la puesta en marcha de su propia entidad o la posibilidad de incorporarse a una ya existente como socio, puede generar un arraigo fundamental, al crear su propio puesto de trabajo. No podemos obviar que el empleo es el principal mecanismo contra la exclusión social, y desde luego estas fórmulas asociativas constituyen un exponente principal, pues no sólo permiten el acceso al mismo, sino que son en muchos casos verdaderos modelos de autoempleo, y de empoderamiento social y económico, al permitir que esas personas puedan ser empresarios al crear sus propias entidades.

Por otro lado, la configuración de la economía social en estructuras democráticas, donde todos los socios tienen la misma capacidad de decisión (un hombre, un voto), vinculado al desarrollo al trabajo, y no a la aportación al capital, también es una señal de identidad que es bien acogida en esas zonas despobladas. El hecho de que el trabajador que forma parte de la sociedad en su condición de socio pueda adoptar decisiones en su propio entorno, en esa soberanía que le es reconocida por las entidades de economía social, y no necesita que esas decisiones sean tomadas en territorios más lejanos, desconocedores de la realidad diaria de la entidad, favorece el impulso de estas entidades.

Además, no podemos obviar que esta estructura democrática también

se refleja en el hecho de que los diferentes socios pueden y deben acceder a los órganos de gobierno de la sociedad, lo que aun más evidencia ese carácter de propiedad respecto a la entidad, y que hace que el ciudadano que se encuentra en esa posición tenga un mayor apego a ésta. El sentimiento de propiedad, unido a la capacidad de decisión y organización que generan estas estructuras democráticas ahonda en el deseo de permanecer en ese entorno.

Otro principio de estas entidades está relacionado con la distribución de beneficios. Igual que en lo que se refiere a la toma de decisiones, que están fundadas en la aportación al trabajo colectivo, y no en base a los capitales aportados, lo cierto es que la distribución de beneficios entre los socios tiene el mismo planteamiento. Pero, además, estas cantidades que deben ser repartidas están limitadas, de tal forma que no puede obtenerse una plusvalía elevada. E incluso, es obligatorio reinvertir esos beneficios en la propia sociedad, a través de la existencia de unos fondos internos que es necesario dotar anualmente, tanto para fijar reservas, pero también para invertir en formación.

Por lo que respecta a la formación, es otro de los principios de funcionamiento de estas organizaciones. Se configura como una de las señas de identidad, por lo que se hace necesario destinar fondos específicos para la formación y promoción. Se consigue la profesionalización de los sectores de producción, siendo eso un factor fundamental para la retención de personas jóvenes que puedan desempeñar esas actividades en sus zonas de origen, manteniendo un empleo de calidad para este colectivo. De esta forma, la inversión en formación ayuda a crear profesionales más competitivos y entidades más resilientes, que pueden operar en igualdad de condiciones en el mercado de bienes y servicios.

Decíamos igualmente, que la distribución de beneficios también va destinada a promover mejoras en el entorno socioeconómico más próximo, como uno de los principios propios de estas organizaciones, que se denomina *Interés por la comunidad*. Se reinvierten esas cantidades de beneficios en la mejora de la propia sociedad de economía social, pero también en el entorno más próximo, como veremos.

Esto es lo que podemos considerar una reinversión territorial, ya que parte de esas cuantías van destinadas a mejorar los servicios de los colectivos que están en el territorio en el que la cooperativa desempeña su actividad, por lo que los ciudadanos de esas zonas se beneficiarán también de la que podríamos denominar “obra social” de las entidades. Así, en muchas ocasiones permitirán la creación de servicios inexistentes, que cubran las necesidades de los ciudadanos que el sector público o el sector privado, en aras de la eficiencia económica, no han generado.

Estamos quizás ante el principio de las entidades de economía social que más relación guarda con el estudio que acometemos. El papel de estas organizaciones, invirtiendo en la generación de medidas y recursos que palién las necesidades específicas de los grupos poblacionales de su entorno, excede de su papel como meras creadoras de empleo, y las convierte en verdaderas ejecutoras de políticas sociales, cubriendo esos vacíos que el sector público no ha completado. La preocupación por el territorio es palpable, ya que la lucha por conseguir una cohesión económica y territorial para sus ciudadanos se convierte en una de sus metas.

En la misma línea, en muchas ocasiones, el objeto social perseguido por las entidades de economía social está en clara conexión con las necesidades que se demandan en los territorios en los que se asientan (servicios de cuidados, dependencia, guarderías)<sup>23</sup>, pero también con los recursos naturales que en ellas existen. Así, y recogiendo el concepto de yacimiento de empleo al que antes nos referíamos, esas organizaciones normalmente realizan actividades demandadas por las personas que viven en esas zonas, pero también llevan a cabo prácticas productivas basadas en la explotación de los recursos naturales de la zona, en esa preocupación por el territorio y por quienes lo habitan. Así, por ejemplo, creación de organizaciones para la explotación y distribución de plantas, frutas, hortalizas, ganado y derivados, o de fuentes de energía limpias, como las que se generan por el sol, el agua o el viento, son claros ejemplos. Asimismo, el desarrollo de actividades vinculadas al turismo rural es también un exponente de ese empleo basado en el territorio.

Ante todo lo expuesto, podemos concluir que las entidades de la economía social son fundamentales para la creación de empleo, especialmente en los territorios azotados por la despoblación, puesto que su preocupación genuina por el ser humano permite elevar al mismo plano de igualdad este objetivo con el de la productividad. Siendo esta una ventaja sobre las entidades que practican la economía tradicional, centrada exclusivamente en la competitividad y no en lo social. Las empresas de economía social, por tanto, permitirán la cobertura de las necesidades con la creación de servicios públicos y privados, prestación de servicios sociales, como los relacionados con la salud y la atención, la educación y la formación profesional, pero también con la explotación de los recursos existentes en esos territorios.

Pero, además, el recurso a la economía social permitirá obtener otros logros. Así, junto con el trabajo decente, estas fórmulas permitirán la

---

<sup>23</sup> Sobre esas oportunidades laborales *vid.* S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, H. ÁLVAREZ CUESTA (dirs.), *op. cit.*

protección del medio ambiente, incluso mediante el fomento de prácticas sostenibles<sup>24</sup>, la promoción de la igualdad de oportunidades y el empoderamiento de colectivos que pueden tener problemas de inserción. De esta forma se producirá un crecimiento sostenible e inclusivo.

Todas estas cuestiones incidirán sobre las estructuras empresariales de la zona, lo que permitirá un desarrollo local y regional, que conseguirá la cohesión social y territorial que hemos demandado, y que harán que la despoblación y el reto demográfico se conviertan en una oportunidad, revirtiendo los efectos nocivos que pueden generar.

## 6. Bibliografía

- BECKER ZUAZUA F., MYRO SÁNCHEZ R. (2019), *Presentación*, en *Revista de Economía – ICE*, n. 908, pp. 3-7
- CAMARERO RIOJA L. (2017), *Por los senderos de la despoblación rural: notas desde la diversidad social*, en *Documentación Social*, n. 185, pp. 19-35
- CES (2021), *Un medio rural vivo y sostenible*, Informe CES, n. 2
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ J.L. (2021), *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi
- GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ C. (1999), *La evolución de los fundamentos de los sistemas económicos y de la denominada “Economía Social”. La participación en democracia en la economía: la regla de comportamiento de la sociedad de la información*, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 33, pp. 79-114
- GOERLICH F., MOLLÁ S. (2021), *Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual*, en *Presupuesto y Gasto Público*, n. 102, pp. 31-54
- GÓMEZ BENITO C., MOYANO ESTRADA E. (2022), *La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Una política de Estado para un problema transversal de los territorios*, en *Mediterráneo Económico*, n. 35, pp. 443-462
- GÓMEZ GARCÍA J.M., ROMÁN ORTEGA A. (2005), *La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional*, en *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n. 6, pp. 727-753
- KAHALE CARRILLO D.T. (dir.) (2026), *La Ley de Movilidad Sostenible. Régimen jurídico, gobernanza y transformación del sistema de transporte*, Laborum

<sup>24</sup> En la relación economía social-sostenibilidad se puede revisar S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, H. ÁLVAREZ CUESTA (dirs.), *La economía social y el desarrollo sostenible*, Colex, 2022.

- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021), [Plan de recuperación. 130 medidas frente el reto demográfico](#)
- MOLINA DE LA TORRE I. (2020), *La estrategia nacional frente al reto demográfico y el Comisionado del Gobierno español encargado de su elaboración*, en *Práctica Urbanística*, n. 162
- 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, J.M. TRILLO SANTAMARÍA (eds.), [España: Geografías por un Estado posmoderno](#), Geocrítica, AGE
- OIT (2022), [Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 110ª Reunión
- ORDÓÑEZ PASCUA N. (2026), *Economía Social y brecha de género*, en S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, H. ÁLVAREZ CUESTA (dirs.), [Sostenibilidad social y territorial. Oportunidades de empleo desde la economía social](#), Colex
- PINILLA V. (2023), [El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España](#), en [Papeles de Economía Española](#), n. 176, pp. 146-161
- PINILLA V., SÁEZ L.A. (2021), *La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas*, en [Presupuesto y Gasto Público](#), n. 102, pp. 75-92
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO S. (2023), *Despoblación, envejecimiento y servicios públicos de cuidado: apostando por los empleos verdes*, Aranzadi
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., ÁLVAREZ CUESTA H. (dirs.) (2022), [La economía social y el desarrollo sostenible](#), Colex
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., ÁLVAREZ CUESTA H. (dirs.) (2026), [Sostenibilidad social y territorial. Oportunidades de empleo desde la economía social](#), Colex
- SALAS PORRAS M. (2024), *Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial. Primeras aproximaciones desde la perspectiva jurídico-laboral*, en T. GUERRERO PADRÓN (dir.), [Derecho del trabajo y seguridad social. Aspectos críticos de su regulación](#), Laborum
- SANTIAGO IGLESIAS D. (dir.) (2024), [Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico](#), Fundación Democracia y Gobierno Local

### *Normativa Europea*

- Comunicación de la Comisión al Consejo *Las empresas de la economía social y la realización del mercado europeo sin fronteras*, 18 diciembre 1989, SEC(89)2187 final
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [Construir una](#)

*[economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social](#)*, 9 diciembre 2021, COM(2021)778 final

*Páginas web*

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): <https://www.un.org/sustainable/development/es/>

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternational.it](mailto:redaccion@adaptinternational.it).

