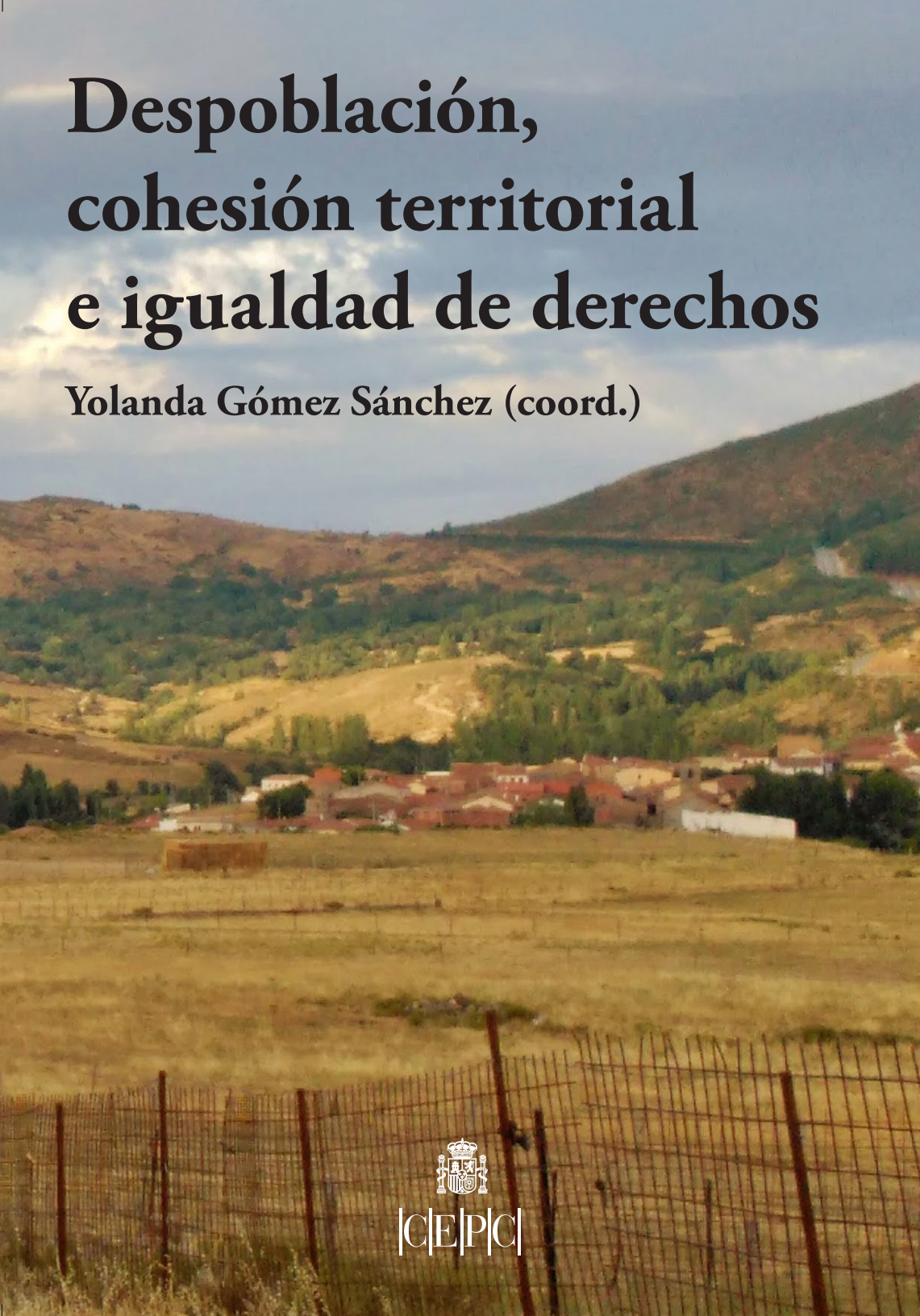
Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos

Yolanda Gómez Sánchez (coord.)



CEPC

DESPOBLACIÓN, COHESIÓN TERRITORIAL E IGUALDAD DE DERECHOS

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

consejo editorial

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

DESPOBLACIÓN, COHESIÓN TERRITORIAL E IGUALDAD DE DERECHOS

Yolanda Gómez Sánchez (coord.)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2023

Catálogo general de publicaciones oficiales
https://cpage.mpr.gob.es

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2023:

© Yolanda Gómez Sánchez (coord.) En vsal. y vta.

© Imagen de cubierta: CEPC, Casas del Puerto (Ávila)

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
http://www.cepc.gob.es
Twitter @cepcgob

NIPO papel: 091-23-049-2
NPO PDF: 091-23-050-5
ISBN papel: 978-84-259-2018-9
ISBN PDF: 978-84-259-2017-2
Depósito legal: M-34595-2023

Realización: Imprenta Taravilla, S.L.
Mesón de Paños, 6,
28013, Madrid

Impreso en España — *Printed in Spain*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 9
Yolanda Gómez Sánchez

EL PROCESO DE DESPOBLACIÓN:
DESEQUILIBRIOS E INEQUIDADES SOCIALES.
EL TIEMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 15
Mercedes Molina Ibáñez
Luis Camarero Rioja
José María Sumpsi Viñas
Isabel Bardají Azcárate
con la colaboración de Rocío Pérez Campaña

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA
LA COHESIÓN TERRITORIAL COMO
EQUILIBRIO Y MANIFESTACIÓN ESPACIAL
DE LA JUSTICIA SOCIAL FRENTE A
LA DESPOBLACIÓN 81
Joaquín Farinós Dasí

EL «RURAL PROOFING» O «MECANISMO RURAL
DE GARANTÍA» COMO INSTRUMENTO
DE DINAMIZACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES 117
Francisco Javier Sanz Larruga
Silvia Soriano Moreno
Joaquín Herrero Lorente
Serafín Pazos Vidal

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RETO DEMOGRÁFICO: ALGUNAS CUESTIONES GENERALES 157
Tomás de la Quadra-Salcedo Janini

LEGISLACIÓN VIGENTE 169
Silvia Soriano Moreno

LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU MISIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN 185
Eloísa Carbonell Porras

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN ZONAS DESPOBLADAS O EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN: RETOS Y OPORTUNIDADES 201
Diana Santiago Iglesias
Alice De Nuccio

INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD EN LA ESPAÑA RURAL: TRAYECTORIA, SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS 263
Carlos López Escolano

INCENTIVOS ECONÓMICOS Y MEDIDAS FINANCIERAS 307
Francisco Velasco Caballero
César Martínez Sánchez
Diego Loras Gimeno

DESPOBLACIÓN Y FONDOS EUROPEOS 335
Serafín Pazos Vidal

NOTA BIOGRÁFICA 391

INTRODUCCIÓN

Este libro, con el título *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, es fruto del trabajo realizado en el Grupo homónimo, que tuve el honor de coordinar, creado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) el 1 de julio de 2022, en el que se integraron representantes institucionales, académicos y profesionales con el objetivo de estudiar el fenómeno multifacético de la despoblación y las consecuencias que de él se derivan, con la idea de elaborar una obra colectiva que pudiera ser ampliamente difundida entre instituciones públicas y privadas, organismos, asociaciones y ciudadanía en general. El Grupo celebró reuniones periódicas en la sede del CEPC hasta el 27 de marzo de 2023, fecha en la que las autoras y los autores que participan en esta obra habían definido sustancialmente sus respectivas aportaciones.

La creación de grupos de trabajo, que pueden dar lugar o no a posteriores publicaciones, no es un hecho novedoso en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, donde esta experiencia ha dado siempre resultados muy positivos. Sin embargo, en esta ocasión algunas notas hacen singular el trabajo del Grupo y el resultado final, este libro que ahora está disponible en la página electrónica del CEPC. La primera de estas notas fue el interés común en el tema de la despoblación, el territorio y los derechos fundamentales por parte de diferentes agentes: el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el Ministerio de la Presidencia, la Dirección General de Políticas contra la Despoblación del Ministerio de Transición Ecológica y el diputado en la XIV legislatura

Tomás Guitarte Gimeno. Esta línea de trabajo había sido ya valorada por su interés en el propio CEPC, especialmente en lo referente a la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales y legales en el ámbito rural y, aunque había ya diversas iniciativas y estudios sobre el particular, tanto en el ámbito académico como institucional y político, existía también un espacio y una metodología, basada en la interdisciplinariedad, para seguir profundizando en el complejo fenómeno de la despoblación y sus derivadas.

Un segundo elemento singular fue la heterogeneidad que se requería en los perfiles de los integrantes del Grupo, en el que se dieron cita representantes institucionales, el propio CEPC, con la presencia del subdirector de Publicaciones y Documentación, Emilio Pajares Montolío, y de la subdirectora de Estudios e Investigación, Mayte Salvador Crespo, la Dirección General de Políticas contra la Despoblación; un diputado y dos asesores parlamentarios del Congreso, especialistas en desarrollo rural y, dentro del mundo universitario, de muy diversas áreas de conocimiento: Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Economía Agraria, Geografía y Sociología. Sin duda, un análisis riguroso del importante tema de la despoblación y sus diferentes implicaciones en la ciudadanía demandaba la creación de un Grupo de trabajo en el que pudieran aunarse aportaciones de especialistas de diferentes campos y especialidades, como así se hizo, con un resultado que creo puede considerarse de altamente positivo.

Todavía un tercer factor coadyuvó decisivamente al resultado que este libro recoge: el excelente trabajo realizado por un grupo multidisciplinar, que no se limitó a exponer sus opiniones, sino a interrelacionarlas con las aportaciones de quienes provenían de áreas y responsabilidades diferentes. Aunque se ha acudido a la división habitual en diferentes capítulos, cada uno firmado por quienes asumieron el tratamiento de cada una de las principales cuestiones que protagonizaron ese debate, es visible el esfuerzo de quienes integraron el Grupo por conseguir que sus respectivas aportaciones puedan entenderse en un marco común. Este esfuerzo no puede ser entendido sino por el interés de conseguir una aportación global que pudiera ser puesta a disposición de toda la sociedad y en la que se detectaran claramente los problemas y se aportaran propuestas de me-

jora. Por ello, mi agradecimiento más sincero, tanto a quienes firman los respectivos capítulos como a representantes institucionales y políticos que aportaron su experiencia a las deliberaciones del Grupo.

En definitiva, un trabajo que ha dado lugar a las aportaciones que se recogen en este libro a lo largo de los diez capítulos que lo componen. En primer lugar, Mercedes Molina Ibáñez, Luis Camarero Rioja, José María Sumpsi Viñas e Isabel Bardají Azcárate, con la colaboración de Rocío Pérez Campaña, abordan *El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. El tiempo de las políticas públicas*, que era el marco imprescindible para abordar el resto de los temas, analizando, entre otros aspectos, las causas que explican la configuración de los desequilibrios socioterritoriales en España, las consecuencias de la despoblación o la necesidad de unas políticas públicas orientadas a una verdadera cohesión territorial.

A continuación, Joaquín Farinós Dasí, con el título *Ordenación del territorio para la cohesión territorial, como equilibrio y manifestación espacial de la justicia social contra la despoblación*, aborda las causas sistémicas del problema del despoblamiento rural y las vías para revertirlo. En su texto pretende dar respuesta a la cuestión de cómo la política de ordenación del territorio puede ofrecer alternativas de solución al problema del despoblamiento de los espacios rurales e interiores, contribuyendo de esta forma al objetivo de la cohesión territorial.

El mecanismo rural de garantía es estudiado por Francisco Javier Sanz Larruga, Silvia Soriano Moreno, Joaquín Herrero Lorente y Serafín Pazos Vidal con el título *El «rural proofing» o «mecanismo rural de garantía» como instrumento de dinamización de las áreas rurales*. Se examina este mecanismo como medio de promover políticas que aborden con eficacia los problemas que plantean actualmente el reto demográfico y se analizan la experiencia española, tanto a través de las Directrices de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico de 2019, en las que se incorporó el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de las leyes, planes y programas de inversión, como de la legislación de las Comunidades Autónomas.

Nuestro sistema de descentralización territorial debía ser inexcusablemente estudiado en este libro como marco en el que se produce la

legislación y las políticas públicas en esta materia. Con el título *Distribución de competencias y reto demográfico: algunas cuestiones generales*, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini aborda este tema analizando tanto los rasgos generales de nuestro sistema de descentralización territorial del poder, como singularmente aquellas competencias que pueden tener una mayor incidencia sobre el desarrollo de políticas públicas en materia de reto demográfico. En necesaria complementariedad, Silvia Soriano Moreno examina en el capítulo titulado *Legislación vigente* las normas en materia de despoblación y analiza específicamente la incorporación de la perspectiva de género en el abordaje del reto demográfico. Para completar la reflexión sobre la descentralización territorial como marco para la legislación y políticas en materia de despoblación, Eloísa Carbonell Porras se adentra en su trabajo, que lleva por título *Los gobiernos locales y su misión en la lucha contra la despoblación*, en el ámbito de actuación de los gobiernos locales, donde analiza los problemas que se presentan en este nivel territorial y como el hecho de que la despoblación sea un problema de creciente relevancia política podría traducirse en una mejora del régimen jurídico de algunos municipios.

Uno de los objetivos del Grupo de trabajo era mostrar las dificultades para la prestación de los servicios públicos en algunas zonas afectadas por la despoblación. Este tema ha sido tratado por Diana Santiago Iglesias y Alice De Nuccio en *La prestación de los servicios públicos locales en zonas despobladas o en riesgo de despoblación: retos y oportunidades*. Las autoras defienden, entre otras medidas, la racionalización y planificación para afrontar el fenómeno de la despoblación y el establecimiento de un régimen especial para los pequeños municipios. Siguiendo con el análisis y las propuestas en materia de servicios públicos y de las infraestructuras necesarias para prestarlos, Carlos López Escolano examina en su trabajo *Infraestructuras de transporte y movilidad en la España Rural: trayectoria, situación y perspectivas* la necesidad de movilidad de la sociedad actual, tanto para el transporte de personas como de mercancías y la dificultad que plantea en los espacios rurales españoles. Aboga por incorporar en las políticas una mayor atención de las necesidades de movilidad de la población rural para asegurar el acceso a servicios y equipamientos básicos como sanidad y educación, o al empleo y las compras cotidianas.

El libro termina con dos capítulos dedicados a aspectos económicos y financieros. En el primero de ellos, Francisco Velasco Caballero, César Martínez Sánchez y Diego Loras Gimeno, con el título *Incentivos económicos y medidas financieras*, examinan temas como la mejora de las condiciones financieras de las personas y empresas en el ámbito rural, el Fondo de financiación estable para la lucha contra la despoblación o la reforma del sistema de financiación autonómica. Finalmente, Serafín Pazos Vidal, autor del capítulo sobre *Despoblación y fondos europeos*, plantea cómo el fenómeno de la despoblación ha sido recogido en la política de cohesión de la Unión Europea y su interpretación desde España, analizando igualmente el reto demográfico en el Acuerdo de Asociación España-Unión Europea (2021-2017) y en los programas autonómicos y pluriregionales.

Con esta publicación, el objetivo del Grupo, focalizado en el análisis especializado y multidisciplinar y en la formulación de propuestas sobre despoblación, cohesión territorial y ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía en términos de igualdad, se ha cumplido plenamente.

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que acogió la creación del Grupo sobre *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*, ha asumido también la edición de esta obra, publicada en acceso abierto y gratuito, con el objetivo de facilitar la más amplia difusión de problemas que afectan, aun de manera desigual, a todas las sociedades europeas, de las que la española no es excepción, y en los que quedan comprometidos el desarrollo económico y social y el libre y pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Reitero, por último, mi agradecimiento a todas y cada una de las personas que han trabajado en este proyecto por sus valiosas aportaciones, tanto en las deliberaciones del Grupo como en los textos que este libro recoge.

Yolanda Gómez Sánchez
Catedrática de Derecho Constitucional

EL PROCESO DE DESPOBLACIÓN: DESEQUILIBRIOS E INEQUIDADES SOCIALES. EL TIEMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mercedes Molina Ibáñez
Luis Camarero Rioja
José María Sumpsi Viñas
Isabel Bardají Azcárate
con la colaboración de Rocío Pérez Campaña

Introducción

España, sobre todo desde nuestra entrada en la UE a través de un proceso evolutivo complejo, ha experimentado un crecimiento económico muy significativo responsable de la convergencia con otros países industrializados, de importantes cambios sociopolíticos y culturales y en definitiva de la configuración de un Estado cada vez más próspero. Diferentes crisis mundiales han introducido discontinuidades temporales visibilizando nuestros puntos más vulnerables, siendo muy expresivos los efectos de la crisis financiera del 2008, los relacionados con el cambio climático, los de salud, propios de la pandemia y los derivados de la guerra en Ucrania, que han incidido en cambios productivos, pero también en la posición de nuestro Estado, en el contexto de la Unión Europea.

Sin embargo, el crecimiento económico español, con su incidencia en el nivel y en la calidad de vida, no ha tenido una proyección socioterritorial equitativa, no ha ido asociado a una verdadera cohesión socioterritorial interna, siendo cada vez más significativos los desequilibrios y las desigualdades socioeconómicas territoriales, entre Comunidades Autónomas o entre provincias y localidades. Su mayor efecto, ha sido la progresiva despoblación[1], fruto de un complejo proceso desarrollado a lo

[1] Empleamos despoblación como término genérico. En su uso corriente señala pérdida poblacional. El uso vulgar no distingue las causas que producen pérdida de-

largo de 60 años ininterrumpidos, que ha configurado amplios territorios de baja densidad de población; no en vano el 48,3% de nuestro territorio tiene menos de 12,5 habitantes por km^2.

Durante un largo tiempo apenas tuvo visibilidad como problema, dominó un comportamiento social de aceptación, de adaptación e incluso pasivo, ante una situación enquistada y con escasa o nula perspectiva de cambio; tampoco importó demasiado como línea de investigación. Recientemente interesa a todos los niveles y forma parte de la agenda política dada la generalización de una reivindicación social justa; el descontento es patente. La despoblación es más que un fenómeno demográfico, es desigualdad y algunos territorios se revelan (Rodríguez-Pose, 2018).

A efectos de poder comprender esta dualidad de convergencia frente a cohesión y su relación con la despoblación esencialmente rural, pero también de ciudades intermedias, es necesario analizar sus principales causas, base fundamental para una toma de decisiones acertada.

---

mográfica, bien por balance vegetativo, bien por movilidad migratoria. En demografía el término despoblación se refiere a las situaciones en que el crecimiento vegetativo es negativo, es decir, cuando los fallecimientos son más elevados en número que los nacimientos. En este sentido España en conjunto se encuentra en despoblación desde 2015. Cuando la emigración supera en volumen a la inmigración se habla de despoblamiento. España, como consecuencia de la crisis de 2008, ha experimentado recientemente un proceso de despoblamiento entre 2010 y 2015. Puede existir despoblación sin despoblamiento y viceversa. Las áreas rurales vienen experimentando durante tres décadas caídas en el crecimiento vegetativo, es decir experimentando despoblación. A esta situación habría que añadir periodos anteriores de pérdida migratoria o despoblamiento —no es que no haya crecimiento poblacional, sino que dominan las salidas sobre las entradas—.

Es también habitual considerar la baja densidad demográfica como resultado de procesos de despoblación o despoblamiento. No necesariamente es así. España, tradicionalmente ha sido comparativamente con el centro de Europa una región de baja densidad. La baja densidad demográfica que experimentan ciertas áreas rurales debe explicarse también por los modelos de asentamiento disperso y diseminado.

1. Causas que explican la configuración de los desequilibrios socioterritoriales en España

El proceso de despoblación de buena parte de la España interior no puede ni debe ser concebido aisladamente ni a partir de una realidad exclusivamente demográfica, ya que deriva de la configuración de los desequilibrios socioterritoriales asociados a la transformación de una economía agraria a otra industrial y de servicios y de nuestra incorporación al ámbito de los países más desarrollados. Por ello es imprescindible contextualizar su desarrollo, ahondar en sus causas y sobre todo conocer porqué ha perdurado durante tanto tiempo y las razones que en este momento determinan un cambio de tendencia.

La transformación de nuestra economía es resultado de una dualidad que debe significarse por su trascendencia: **el modo de producción de crecimiento intensivo cortoplacista dominante**, evaluado esencialmente a partir del comportamiento del producto interior bruto (PIB), la renta y empleo, medido sobre niveles territoriales amplios, caso del Estado y de las CC.AA, que enmascaraban problemas internos. Un modo de producción asociado a un **modelo territorial de concentración** de la inversión, de la producción, del empleo, de los servicios, de las oportunidades y por consiguiente de la población. La ciudad y particularmente la gran ciudad, se alzaba como un lugar de eficiencia y de crecimiento, a partir de las economías de escala y de aglomeración, constituyendo en su momento el pilar fundamental de la economía industrial y de servicios. Una dualidad de expresión planetaria, si bien en España alcanza niveles extremos, no en vano en la actualidad las Comunidades de Madrid y Cataluña controlan aproximadamente el 38% del valor de la producción estatal, a partir de sus dos sistemas metropolitanos, Madrid y Barcelona. Estructuran importantes regiones urbanas, sobre todo Madrid, cuya influencia excede sus límites territoriales políticos (Molina, 2019).

La fuerte y progresiva polarización territorial del crecimiento económico ha convivido con lugares cada vez menos trascendentes, envejecidos, subvencionados y muy dependientes de una política de pensiones, con lo que todo ello implicaba. Las brechas socioterritoriales fueron cada vez mayores restando, de forma progresiva, capacidad de elección a la

población ubicada en las zonas más marginales, lo cual desencadenó una gran emigración rural-urbana-metropolitana que desde 1960 ha continuado con diferente intensidad hasta fechas muy recientes. La oposición rural-urbana era patente y su persistencia en el tiempo se explica por la confianza en el proceso de metropolización, para abordar las necesarias transformaciones económicas y superar las consecuencias de las sucesivas crisis, sobre una economía muy vulnerable.

1.1 Periodos determinantes en la configuración del proceso: impactos de las crisis económicas

Para comprender bien su génesis significaríamos cuatro importantes hitos: el proceso de industrialización de 1960; la transición de la dictadura a la democracia, la entrada de España en la UE y los periodos de crisis y salida de la crisis esencialmente económicos y dados sus efectos, desarrollados desde 1983 al momento actual.

Durante la década de 1960, en plena dictadura, se aborda un proceso de industrialización asociado a una fuerte desagrarización, responsable de una gran emigración rural-urbana. Se caracteriza por lo siguiente:

- **Muy intensivo en mano de obra no cualificada**, y sobre la base energética del carbón nacional y una gran dependencia del petróleo.
- **Acoplamiento perfecto de una mano de obra agraria excedente** igualmente no cualificada.
- **Implantación muy tardía** debido a que ya en ese momento dicha industria acusaba una crisis, ya detectada por los países más desarrollados que iniciaban un cambio que culminó en los años 70. Nuestra industria estaba más acoplada a una realidad española de subdesarrollo.
- **Interés por un crecimiento económico intensivo a corto plazo** a partir del PIB, renta y empleo.
- **Modelo territorial de concentración en las grandes ciudades** (Progresiva metropolización). La Política de polos fue poco efectiva, a la hora de construir un sistema policéntrico de ciudades inter-

medias con conexión rural; la de áreas de expansión, contribuyó a reforzar progresivamente los Sistemas metropolitanos.

Transición de la dictadura a la democracia. Constituye un momento en el que se unen el imprescindible cambio político, con la necesidad de un cambio productivo.

- El **impacto de la crisis económica de 1970**, asociado a un gran cambio de paradigma científico, técnico e informacional (Santos, 1993) afectó al proceso industrial referido. Sus efectos fueron más que económicos, también sociales y territoriales, que determinaron la creación progresiva de un cambio mundial asociado a la globalización. A ella se añadió la **crisis energética de 1973,** por el fuerte aumento de los precios del petróleo, ambas ignoradas por el franquismo. Ante esta situación y sin que sea cuestionado, se dio prioridad al cambio político. En ese momento ya se reconocían importantes desigualdades socioterritoriales, reflejadas en la Constitución (títulos VII y VIII) y en el primer Congreso de Ordenación del Territorio (1978).

Entrada en la actual Unión Europea (1986). Coincide con un momento esencial para abordar cambios económicos, sociales y territoriales, subrayando que desde 1970 a 1983 el ámbito desarrollado había superado las necesarias transformaciones que exigía el nuevo paradigma. España lo inicia de nuevo con gran retraso.

- Se inicia el proceso de **transformación de una industria obsoleta** a otra intensiva en capital y con necesidades de mano de obra cualificada, sin acoplamiento de los excedentes derivados de la producción anterior, junto al cierre de minas de carbón. Determinó un fuerte paro y una industria débil, en parte por nuestro desfase tecnológico, de infraestructuras, de capital y de formación. Se compensó con el desarrollo de los servicios, con un fuerte peso del turismo. El proceso tuvo importantes efectos sociales paliados con frecuencia en algunos territorios por ayudas, más que por alternativas de desarrollo, el caso de la minería es un ejemplo y hoy forman parte de los territorios despoblados.
- **La transformación no obstante fue efectiva.** Supuso el primer gran impulso de convergencia económica con la Unión Europea

debido en primer lugar al acceso a los fondos estructurales. Todas las CC. AA se beneficiaron de su gestión tanto como «Regiones de Objetivo 1», por niveles bajos de renta, como por ser «Industriales en Declive». Asimismo, después del Tratado de Maastricht y por la acción del gobierno español del momento, tuvimos **acceso a «Fondos de Cohesión**», por nuestra baja renta respecto a la media de los Estados de la Unión.

- **En ese momento también la Unión Europea llama la atención sobre nuestros desequilibrios socioterritoriales.** En el Programa Marco (1994-1999), significa la despoblación de la España interior, cita incluso provincias ubicadas en CC.AA de «Objetivo 1» y recomienda inversiones en infraestructuras, patrimonio y medioambiente; tres pilares asociados hoy a sus carencias y a sus recursos, pero fueron ignorados. De hecho, los programas operativos de desarrollo de las regiones objetivo 1, no tuvieron en cuenta la necesidad de planificar inversiones en sus áreas rurales en declive para promover el desarrollo rural y mejorar una cohesión socioterritorial interna, lo cual hubiera frenado parte de la emigración. Ese fue un error importante por parte del gobierno nacional y del de las CC. AA afectadas, al establecer los criterios marco de planificación, también detectado en otros Estados de la Unión, lo cual provocó la iniciativa comunitaria LEADER de la Comisión, para tratar de corregir sus efectos, aunque los fondos LEADER eran mucho menores que los fondos estructurales. La prueba de que esta situación era especialmente grave en el caso de España, es que nuestro país fue el que aprobó más zonas LEADER y zonas asimiladas a LEADER con Fondos estructurales de la UE en el período 1994-1999.
- **Por todo ello el modo de producción de crecimiento económico y modelo territorial de concentración permanecen,** sus resultados determinan un periodo de expansión entre 1983-1993, pero de nuevo asociado a los desequilibrios y desigualdades territoriales. La Política Agraria Comunitaria resolvió problemas socioeconómicos por el aumento las rentas del agricultor, mejorando relativamente su calidad de vida, lo cual ha posibilitado el mantenimiento de unos territorios rurales, pero sin afrontar un verdadero Desarro-

llo Rural, todavía pendiente. **En toda esta etapa la emigración rural-urbana-metropolitana persiste.**

Desde 1990 hasta la actualidad: Gran etapa definida por sucesivas crisis y salidas de la crisis.

- **En 1993 y hasta 1998 vivimos los efectos de una nueva crisis económica**. Para paliarlos a corto plazo, no se abordaron verdaderos cambios estructurales; el crecimiento económico se sustentó mayormente por el impulso de la construcción, «economía del ladrillo» muy unida a los cambios de la ley del suelo de 1998. Supuso por ello, el impulso del modelo de concentración territorial, y la expansión metropolitana fue decisiva para alcanzar un periodo de expansión entre 1999-2007.
- **La nueva crisis de 2008, por la burbuja inmobiliaria y por la vulnerabilidad de nuestra economía, tuvo unos efectos notables que restaron un protagonismo a España todavía no superado.** Tampoco en ese momento se abordan las transformaciones estructurales necesarias y por ello las relacionadas con el modo de producción y el modelo territorial. Sin embargo, a escala mundo, se inician cambios importantes que van a afectar al modo de producción citado, dado que sus efectos han sido muy responsables de la crisis climática.
- **La sostenibilidad ambiental cobra cada vez más fuerza y ello determina cambios trascendentales, reflejados en los presupuestos europeos post 2020**. Se define cómo va a ser «La Europa verde», muy asociada a la crisis climática (transformación energética), pero también a la producción; fuerte impulso a la digitalización como motor del cambio y compromiso con una justicia socioterritorial (no dejar a nadie atrás). Se determina el impulso de la cohesión socioterritorial y se visibilizan con énfasis los territorios rurales y su desarrollo. Se empalma prácticamente con la pandemia que la Unión aborda con gran acierto.
- **Importante reacción europea para paliar los efectos económicos y socioterritoriales, de la crisis de salud** en este caso. La creación del Fondo Next Generation EU ha sido decisiva y constituye el fundamento de nuestro Plan de Recuperación, Transformación

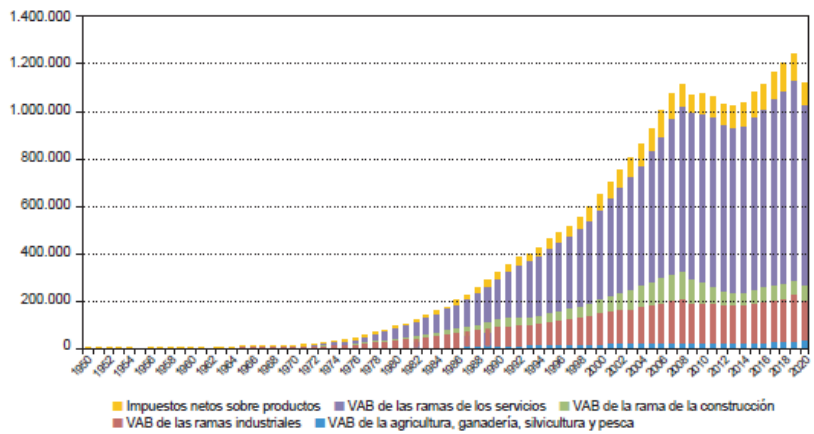
y Resiliencia. Estamos en un momento único, por los fondos recibidos para abordar una verdadera transformación económica. Los PERTES son esenciales.

- **Coincide este momento con el reconocimiento de la cohesión socioterritorial y no solo convergencia**. Se asocia a un interés por la dimensión territorial de los procesos, los desequilibrios territoriales y la falta de cohesión social se incluyen en la Agenda política. La **guerra en Ucrania marca una nueva distorsión en la tendencia económica**. Sus efectos a escala mundo y de forma esencial en la UE han sido trascendentales, dada nuestra dependencia en materias primas, fuentes de energía y productos de primera transformación. España, sobre todo en relación con la energía, ha definido actuaciones trascendentales con alcance y reconocimiento en toda la Unión. De nuevo efectos planetarios rompen la trayectoria de los procesos.
- **La vulnerabilidad de nuestra economía y por ello los mayores impactos de las crisis mundiales determinaron un *statu quo*, sin modificación alguna en el modo de producción** de crecimiento económico a corto plazo, **junto a un modelo territorial de concentración de fuerte incidencia metropolitana** considerado, hasta casi la actualidad, por su exclusiva eficiencia.

1.2 Configuración progresiva de una España mejor y más próspera: el crecimiento económico y su transformación sectorial

El crecimiento económico de España derivado de su modo de producción y de su modelo territorial asociado tuvo consecuencias opuestas: una positiva, no podemos ignorar el **progresivo impulso de nuestra economía, que transformó España** en un Estado mejor y más próspero, con expresión también en las CC.AA. Nuestra convergencia por renta y sobre esa realidad territorial fue relativamente efectiva respecto de países y regiones de la Unión. Otra muy negativa, propia del abandono y marginación de los territorios rurales y ciudades intermedias, cuya única salida era la emigración forzada persistente ante la carencia de oportunidades.

Figura 1. Evolución del valor añadido bruto (VAB) de España por sectores económicos.



Fuente: Molina, Hernando y Pérez (2022).

La evolución sectorial del PIB corrobora ese crecimiento, sobre la configuración progresiva de una economía esencialmente de servicios con escaso peso industrial y un sector primario muy debilitado; el turismo ha sido trascendental (12% del PIB) y el proceso de desagrarización notable. La incidencia de las crisis es patente derivada de nuestra vulnerabilidad, tal y como se refleja en el gráfico adjunto.

Nuestra estructura económica y su evolución determinan en parte los cambios futuros que deben centrarse en un crecimiento industrial, en un verdadero desarrollo rural y en las modificaciones necesarias de los servicios, adaptadas a carencias y a nuevas demandas. Una economía **más fuerte y menos vulnerable, que debe tener también otra expresión territorial.**

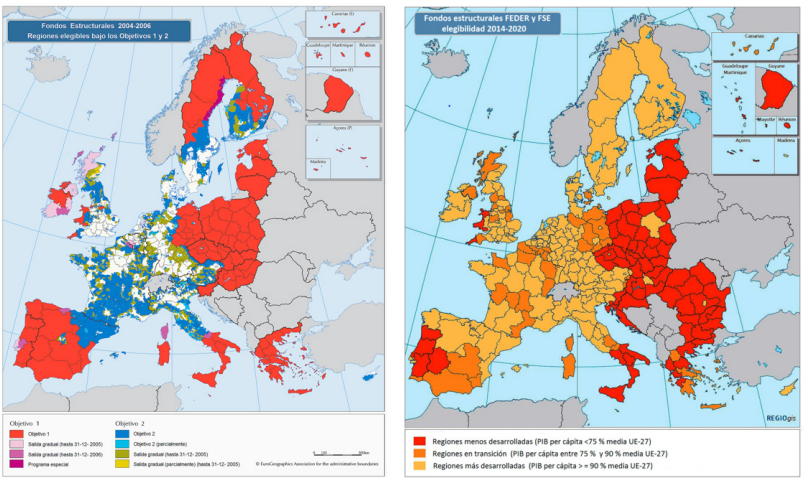
1.3 Efectos territoriales del crecimiento económico: convergencia territorial sobre criterio elegible de renta y nivel territorial de región (CC.AA)

La convergencia regional de España (CC.AA) con respecto al criterio elegible de renta ha sido en una primera valoración, eficaz.

Prueba de ello es que entre 2004 y 2006 todas las CC.AA recibieron fondos estructurales, bien por el denominado Objetivo 1 o por su consideración como «Regiones industriales en declive». En el periodo 2014-2020 solo Extremadura quedó asociada como «Región menos desarrollada». No obstante, este aumento de nuestra renta ha sido relativo, de una parte, por la repercusión de la disminución de nuestra población y por otra, de la caída de la renta media europea por la incorporación de los países del Este; constituye un efecto estadístico más que económico.

Figura 2: Primeros efectos relativos del crecimiento económico.

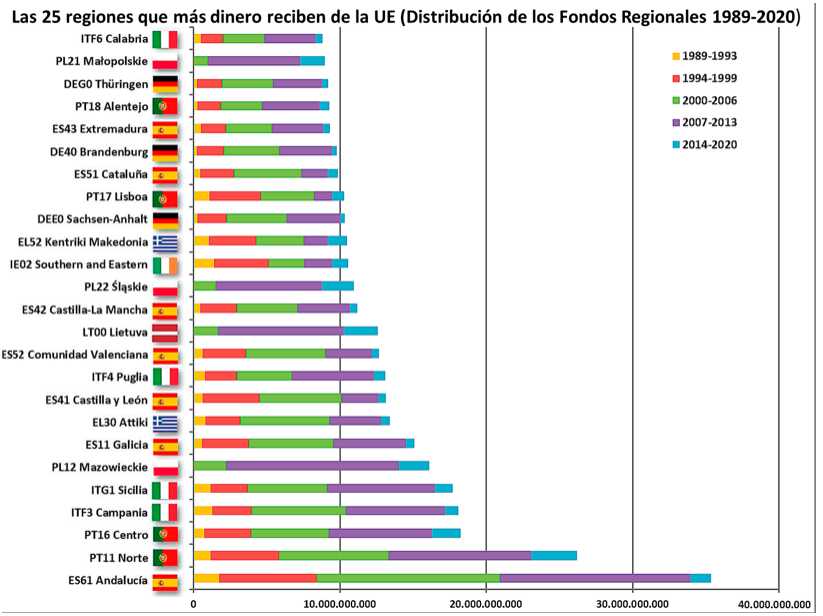
PRIMEROS EFECTOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO .
CONVERGENCIA TERRITORIAL SOBRE RENTA Y REGIÓN (CC.AA.)



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

Cuando se profundiza en los efectos de esa convergencia llegamos a la conclusión de que tuvo sus luces y sus sombras; mejoró la renta, aunque no tuvo los mismos efectos que en otras regiones europeas y su transferencia interna no fue efectiva. La experiencia nos indica que no es un criterio expresivo de las necesarias nuevas realidades tanto socioterritoriales como ambientales y por ello deben incorporarse otros, para una mejor aplicación de los fondos. Por otra parte, la base genérica

Figura 3: Distribución de fondos regionales. Significación de las 25 regiones de mayor protagonismo.



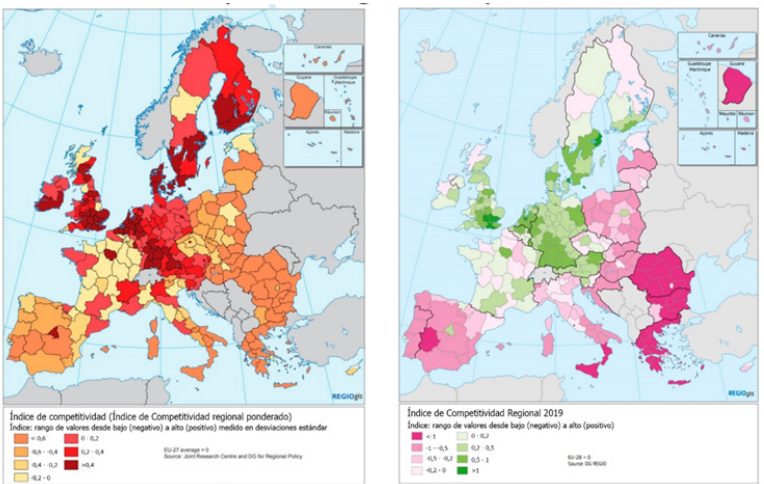
Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

de Región, NUTS II en la UE, no visibiliza los problemas de la falta de cohesión territorial existentes (Molina, Hernando y Pérez, 2022).

Una situación semejante se observa en cuanto a la posición del Estado español. De acuerdo con el tratado de Maastricht respecto de fondos aplicados también por el criterio elegible de renta, disfrutamos de fondos de cohesión hasta el 2014, en el último periodo 2014-2020, ya quedamos fuera. Sin embargo hemos perdido peso en el conjunto de los países de la Unión, no en vano en la actualidad, sobre un índice 100 de PIB per cápita, tan solo alcanzamos un valor de 84, lo que nos sitúa en el puesto número 18. La convergencia estatal y regional (CC.AA en nuestro caso) ha sido relativamente importante, lo cual nos demuestra que es un criterio que, sin matizaciones, resulta muy poco expresivo de un crecimiento económico y que debe ser revisado a efectos de determinar fondos.

Esa convergencia territorial lograda, muy unida a la recepción de fondos, no ha tenido una proyección territorial interna en nuestras CC.AA y a su vez no se constatan los mismos efectos que en otras Regiones de la Unión Europea; su gestión política ha conseguido una convergencia con otros, pero sin cohesión socioterritorial interna. CC.AA como Galicia, Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura, a pesar de los fondos gestionados, en el momento actual forman parte de los territorios con mayor despoblación en España. Andalucía en menor grado, pero con importantes problemas estructurales en su economía, cuyos efectos en el cambio social son trascendentales; algo ha fallado.

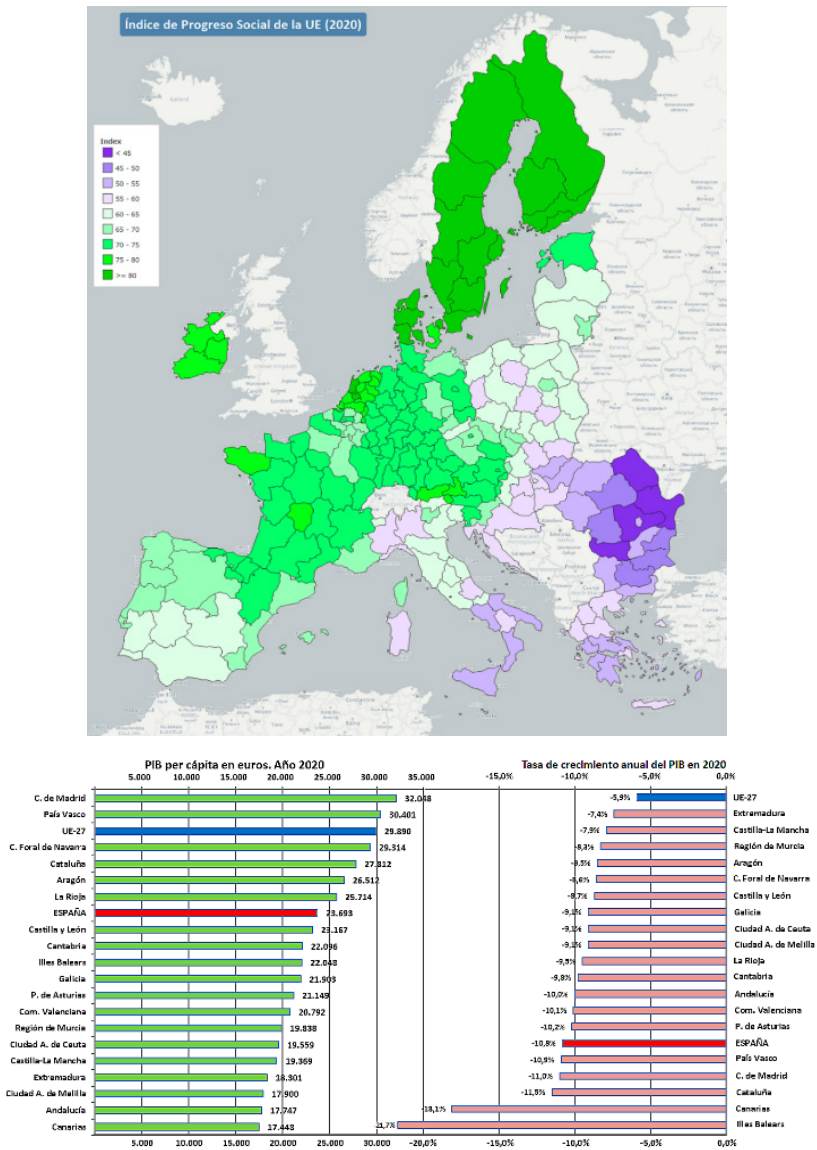
Figura 4: Índice de Competitividad Regional. Comparativa 2010-2019.



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

La competitividad regional constituye un elemento fundamental, dados los componentes del índice, a la hora de atraer inversiones, afrontar las transformaciones económicas necesarias y revertir tendencias tanto económicas como demográficas. Las diferencias de comportamiento de las regiones del Sur son evidentes con respecto a las del Norte y Centro de Europa. Asimismo, entre nuestras CC.AA se constatan desigualdades trascendentales. La aplicación de los fondos recibidos responsables

Figura 5: Índice de Progreso Social de la Unión Europea, PIB per cápita y tasa de crecimiento anual del PIB (2020).



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

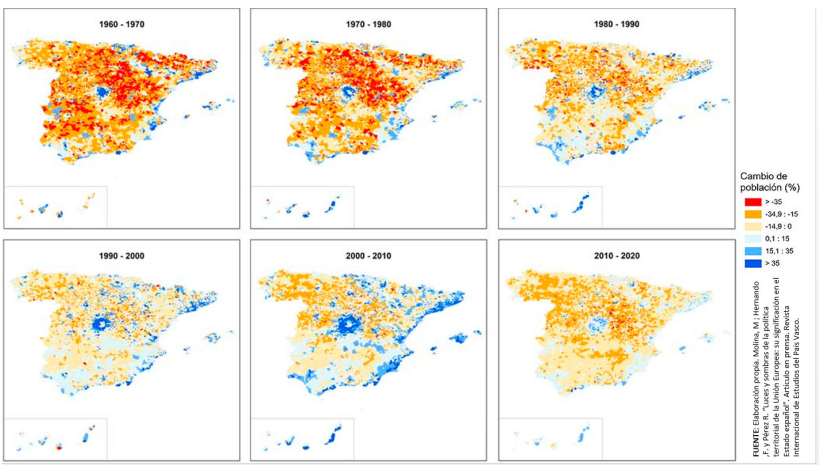
de una convergencia real por renta no ha tenido resultados homogéneos para afrontar nuevos retos económicos y una cohesión interna efectiva.

El índice de progreso social definido por la Unión Europea, si bien supone un cambio importante para medir las desigualdades, debe ser mejorado y dada su complejidad, simplificado. Sin embargo, ya refleja importantes diferencias entre nuestras CC.AA y el resto de Regiones de la UE; sus efectos sobre la calidad de vida y la equidad social son evidentes.

1.4 Convergencia frente a cohesión interna: la despoblación como paradigma de los desequilibrios territoriales y de las desigualdades sociales

Iniciamos este apartado con la presentación de los mapas adjuntos por la carga expresiva que tienen, dado que se ha realizado a nivel territorial local; la dimensión territorial es clave para visibilizar problemas que otros niveles enmascaran. Refleja la trayectoria temporal de la progresiva **despoblación rural y de ciudades intermedias en España que se alza como la mayor consecuencia de la trayectoria económica y territorial analizada. Sin su análisis no se comprendería su larga trayectoria.**

Figura 6: Proceso de despoblación en España por municipios: 1960-2020.



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

La gran emigración forzada de signo rural-urbano y esencialmente metropolitano alcanza su cenit entre 1960 y 1980, fruto de la trayectoria económica y territorial ya explicada. La progresiva configuración de los sistemas metropolitanos de Madrid y Barcelona; el impulso de las ciudades costeras con proyección metropolitana menor, frente a la atonía urbana en el interior de España y de las islas, con muy escasa capacidad de proyección sobre sus entornos, con excepción de Zaragoza, resulta patente; el medio rural carecía de oportunidades y en general de posibilidades de vida.

Entre 1990 y 2010 se observa una disminución de los municipios que pierden población, tanto en territorios rurales como urbanos, destacando en primer lugar la inmigración de signo urbano-rural de población mayor compuesta por retirados y jubilados, así como también, por grupos de nuevos residentes que mutaban sus vidas urbanas por proyectos de vida rural. Los primeros han contribuido aún más al proceso de envejecimiento; los segundos han abierto procesos de polarización social por sus perfiles distintos en cuanto a niveles de estudios —más elevados—, tipos de actividad —vinculados a servicios, emprendimiento y conocimiento— y por un importante capital social formado por vínculos extra-locales. Estas diferencias distinguen a los recién llegados de las poblaciones autóctonas —con menores niveles de formación—, que desarrollan actividades centradas en sectores primarios y manuales, y con un capital social eminentemente local. Han sido tan acusadas que se han resumido acuñando el término neorrural para referirse a los recién llegados.

Sin embargo, por volumen y aporte, ha sido la incorporación y extensión de los flujos de población extranjera al hábitat rural lo que ha determinado también la configuración de las poblaciones rurales contemporáneas. Desde el arranque del siglo XXI la llegada de población de los países del este —Rumanía y Bulgaria, de Marruecos—, y de América Latina —especialmente Ecuador y Colombia— han venido confeccionando un importante mosaico cultural. En poblaciones de pequeño tamaño destaca comparativamente el volumen de esta población y el cosmopolitismo cultural. La recepción de población procedente del extranjero ha contribuido a paliar relativamente los efectos del proceso de despoblación. El

grupo de población foránea se nutre fundamentalmente de población activa y joven que emigra en grupos familiares y que mantiene una fecundidad con niveles más elevados que la población nacida en España. Sin duda ha sido en algunos casos un factor importante de juvenilización y de cierto dinamismo rural, pero su vulnerabilidad ha sido responsable de un comportamiento volátil en su presencia en los núcleos rurales.

La crisis de 2008 supuso una importante ruptura de las entradas de inmigrantes en España y especialmente en las áreas rurales. Se ralentizaron y paralizaron las reagrupaciones familiares y se frenaron los procesos de asentamiento y arraigo en núcleos rurales. **De hecho, entre 2010 y 2020, se observa una reducción demográfica en los territorios rurales** en términos relativos, pero también en términos absolutos. El primero obedece al explicado proceso de concentración demográfica, especialmente de población en edades jóvenes y activas, en las áreas metropolitanas. El decrecimiento, en términos absolutos, está en consonancia con la propia caída de los indicadores vegetativos de la población española, **derivados de la segunda transición demográfica,** caracterizada por un incremento continuado de la esperanza de vida, de una drástica reducción de la fecundidad y de separación del intervalo intergeneracional por la elevación de la edad a la maternidad. La tasa de mortalidad general supera a la de natalidad, en el primer caso por un creciente envejecimiento general y en el segundo por nuestra evolución económica, social y cultural. En 2021 el Índice Sintético de Fecundidad se situó en 1,18 hijos por mujer a lo largo de toda su vida fértil y en 32,4 la edad de las madres al primer nacimiento en municipios menores de 10.000 habitantes, cuando el reemplazo generacional se asocia a 2,1 hijos por mujer.

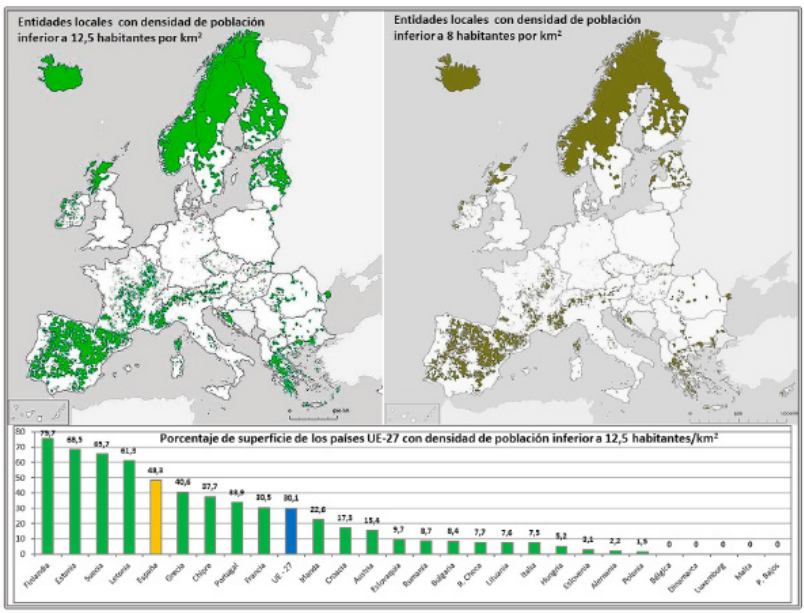
No es un proceso exclusivo de España, tal y como refleja el informe de la Unión Europea aprobado por el Parlamento en noviembre de 2017: «Sobre el despliegue de instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico». Asimismo, la hipótesis de un posible cambio hacia una movilidad urbana-rural, derivado de los efectos de la pandemia fue parcial y coyuntural y estuvo muy relacionado con las segundas residencias, sin embargo, contribuyó a revalorizar lo rural por su consideración como un territorio saludable. Su valor ambiental quedó demostrado, lo cual añade un recurso esencial, a

la hora de pensar en otros modelos territoriales unidos al trabajo on line Los contagios masivos de COVID se asociaron a los grandes Sistemas Metropolitanos, por efectos de la contaminación, siendo el Valle del Po el que se significó de inmediato, seguido de París y el Gran Este, Barcelona y Madrid (Setti et al, 2020; Veronesi, et al, 2022);

1.5 Significación de la despoblación territorial en España en su relación con Europa

Los mapas adjuntos determinan la significación del abandono poblacional de numerosos municipios españoles, destacando como Estado en el conjunto de la Unión Europea, tanto si consideramos los 12,5 Hab./km², cifra más oficial, como los 8 Hab./km², para reforzar el fenómeno.

Figura 7: Densidad de población en la UE.



Fuente: Molina, Pérez-Campaña y Hernando (2022).

Si exceptuamos la Europa del Norte, dado que su significación es propia de una escasa población tradicional, condicionada por efectos climáticos y no por emigración, por lo que no son procesos comparables, somos el tercer país de la UE con mayor territorio despoblado. El crecimiento económico no ha tenido una equilibrada expresión territorial como hemos significado, difícil de comprender en la propia Unión, cuando se visibilizan de nuevo problemas socioterritoriales y se alude a la recepción de fondos. La dualidad territorial concentración-desertización no es sostenible, no es justa socialmente y no es eficaz económicamente y la responsabilidad política, por los procesos explicados, fuertemente asociados a sus causas, es de todos. **Se refuerza su consideración como un problema de Estado.**

1.6 Primeras reflexiones de las causas que explican la dualidad convergencia sin cohesión socioterritorial en España

Ha persistido durante largo tiempo una ignorancia generalizada de la trascendencia de la dimensión territorial de los procesos económicos, a pesar de la existencia de aportaciones teóricas que la significaban; la disociación entre acción y conocimiento ha sido notable. La concentración de la inversión asociada a la producción y a las oportunidades de vida configuró una **brecha socioterritorial trascendental**, por la orientación desigual de las inversiones, cuyo principal efecto fue la gran descapitalización humana de los territorios rurales y ciudades intermedias. **La persistencia del proceso, prácticamente a lo largo de 60 años, configuró una pérdida progresiva de competitividad territorial**, sin que se produjeran cambios imprescindibles para la implantación de nuevas actividades económicas. Nuestro crecimiento económico se ha sustentado sobre territorios ganadores a costa de perdedores (Krugman, 1997).

Tener en cuenta la renta como criterio elegible para determinar la aplicación de fondos, sobre todo de la Unión Europea, y analizar resultados, no es criterio suficiente. Asimismo, la **consideración de niveles territoriales regionales (CC.AA) y estatales, tampoco**; nume-

rosos problemas internos por distorsiones urbanas en mayor o menor grado, quedan enmascarados; es el caso de la despoblación (Molina, Hernando y Pérez, 2022). Siendo cambios políticamente imprescindibles, no se deberían ignorar categorías menores con graves riesgos.

La dimensión territorial de las políticas de la Unión, reforzada en el tratado de Lisboa, no repercutió en una verdadera cohesión interna. Los niveles provinciales (NUTS III) y locales (LAU) han quedado ignorados. **Resulta imprescindible considerar otras variables o indicadores, que deben ser consensuados.** En la modificación del FEDER, ha sido la densidad de población como criterio elegible, y aplicada a territorios provinciales (NUTS III) o agrupaciones locales (LAU). Nuevas referencias territoriales resultan imprescindibles. Este cambio ya ha servido para determinar aplicaciones económicas discriminatorias, como es el caso reciente expresado en la Comunicación de la Comisión sobre las «Directrices sobre la Ayudas Estatales de Finalidad Regional» (2021).

Las transformaciones económicas de futuro deben asociarse a una nueva idea de territorio, para la configuración de un sistema más policéntrico, donde las ciudades intermedias y los territorios rurales tengan un mayor protagonismo (Estrategia Territorial Europea, 1999; Aplicación del Grado de Urbanización: Manual Metodológico para definir ciudades, localidades pueblos y zonas rurales para comparaciones internacionales. Comisión Unión Europea, 2021).

La Cohesión Socioterritorial, junto al nuevo paradigma productivo, debe integrarse en los presupuestos post 2020 y en el Fondo Next Generation EU, del cual España es el segundo país receptor, detrás de Italia, con un 20% del total. Si nuestro «Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia» no considera un nivel territorial en el que las ciudades intermedias y mundo rural tengan un protagonismo, habremos fracasado. Desestimar nuevos recursos y territorios para su incorporación en el sistema productivo, tendrá de nuevo consecuencias socioterritoriales y económicas negativas.

Para reforzar la necesidad de un cambio productivo asociado a otro modelo territorial, conviene determinar las consecuencias que ha tenido la descapitalización humana, ya que van más allá de un problema demográfico.

2. Principales consecuencias de la despoblación: configuración de una gran crisis territorial

La despoblación de la España interior, que no afecta solo a los territorios rurales, sino también a ciudades intermedias, con frecuencia se ha considerado solo como un problema demográfico, que por supuesto es importante, sin embargo tiene consecuencias mucho más amplias que es imprescindible considerar**. Causas y consecuencias son inseparables a efectos de comprender en toda su magnitud este complejo proceso**.

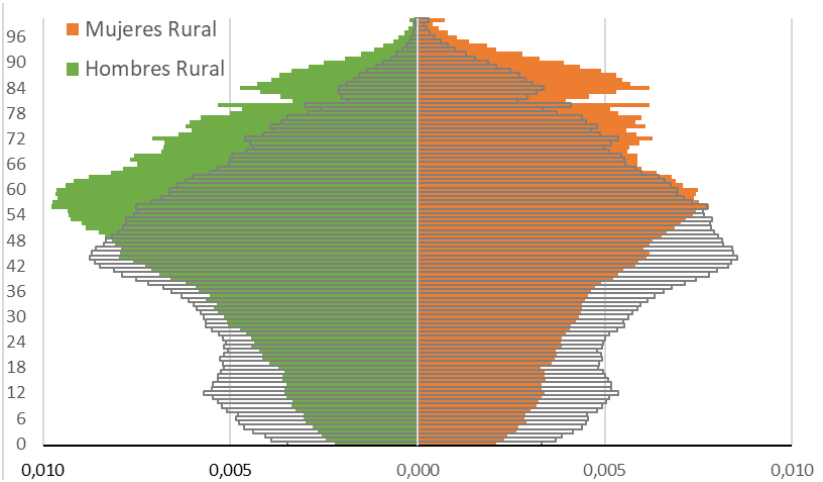
2.1 Consecuencias demográficas

La despoblación no ha afectado solo a una disminución de efectivos demográficos, sino que a su vez ha determinado unos efectos en sus estructuras, en su composición y en su dinámica asociada al crecimiento natural, con repercusiones muy significativas, que conviene individualizar.

2.1.1 *Modificaciones en la estructura por edad*

Uno de los principales efectos que ha tenido el proceso de despoblación es la forma en la que se han alterado las proporciones de las generaciones en la estructura demográfica. Las migraciones son procesos muy selectivos y se concentran en grupos poblacionales muy concretos, generalmente en grupos juveniles. El éxodo juvenil no sólo aumenta por sí mismo el peso de mayores y ancianos, sino que reduce las capacidades del crecimiento vegetativo de las poblaciones, tanto por la emigración selectiva cuanto por los efectos de la segunda transición demográfica, ya analizadas. Constituyen el principal factor explicativo del envejecimiento y aún más del sobre-envejecimiento que experimentan las áreas rurales y a la pérdida de base demográfica y capacidad de renovación vegetativa.

Figura 8. Comparación de las estructuras demográficas de los municipios menores de 1.000 habitantes respecto a la población española. (Datos 1 de enero de 2021).



Fuente: Padrón continuo. INE. Camarero (2022).

Tabla 1. Peso de algunos grupos etarios en la población rural.

	Menores de 1000 hab.	Conjunto de España	Ratio Rural/Total
<10 años	5,5%	8,8%	0,629
30-49 años	24,0%	29,3%	0,818
>80 años	12,0%	6,0%	1,991

Fuente: Padrón continuo. Datos de 2021. INE. Camarero (2021).

Atendiendo a los datos de la estructura poblacional podemos observar tres dimensiones de los desequilibrios entre generaciones que introduce el proceso de despoblación: Sobre-envejecimiento, falta de recambio generacional y reducción de la generación soporte.

La población española está muy envejecida. Más de uno de cada 20 habitantes superan los 80 años de edad. Esta cifra es dos veces mayor en las áreas rurales. El 12% de los habitantes en municipios menores de 1.000 habitantes supera los 80 años de edad. Este grupo etario concentra tasas importantes de dependencia y demanda en gran medida atención y cuidados.

La ausencia de niños en las áreas rurales es patente. En los municipios de menor tamaño, los menores de 10 años no llegan a superar valores del 6%. Hay dos mayores de 80 por cada menor de 10 años. El dato habla por sí solo. En comparación con la población urbana, los niños rurales son sólo el 63% del total de menores que debería haber si las áreas rurales no hubieran experimentado despoblamiento y hubieran mantenido las mismas tasas de fecundidad que la población general.

Como consecuencia de lo anterior se observa también que las generaciones intermedias, el grupo entre 30-49 años, que podemos considerar como generación soporte, es reducido. Este grupo resulta clave en el mantenimiento de la población, de las actividades y de la vida rural: concentra las tareas de crianza, es el más activo laboralmente, participa de forma intensiva en el cuidado de mayores, y también en el desarrollo comunitario. Este grupo central no llega a suponer una cuarta parte de los habitantes rurales.

En estas condiciones las poblaciones rurales presentan dificultades serias de sostenibilidad social. No hay suficiente capital humano para el desarrollo de las actividades económicas y de funcionamiento local. Tampoco hay capacidad en el entorno local para ofrecer cuidados a una población crecientemente dependiente.

2.1.2 *Desequilibrios por sexo*

Se añaden a la falta de soporte generacional, también grandes desigualdades en el equilibrio por sexos de la población que reside en las zonas de baja densidad. En los grupos de edades centrales se observa una importante masculinización. Así, en la cohorte de 30-39 años, mientras para el conjunto de España hay un número casi idéntico de hombres que de mujeres, en **los municipios de menor tamaño esta relación es muy desigual de clara ausencia de mujeres**. Es un desequilibrio que alerta de la importancia que ha tenido una sobre-emigración femenina intensa —por cada cuatro jóvenes que emigran lo hacen cinco mujeres— y que refiere las condiciones más hostiles de los pueblos de cara al desarrollo de las expectativas de vida de las mujeres. En líneas generales, distintos estu-

dios han mostrado cómo las oportunidades laborales son en las áreas rurales más restrictivas para las mujeres y también las condiciones de promoción profesional son reducidas. Estas circunstancias inciden en una mayor emigración femenina. Las consecuencias de estos desequilibrios son muy relevantes, afectan por supuesto a la capacidad genésica de las áreas rurales, pero también producen territorios muy desiguales en términos de género y producen horizontes limitados para un desarrollo armónico.

Tabla 2. Ratio mujeres por cien hombres entre 30-39 años.

	Municipios menores de 1.000 hab.	Total	Ratio Rural/Total
Edad 30-39	80,7	99,6	0,810

Fuente: Padrón Continuo 2021. INE. Camarero (2021).

2.1.3 *Otros efectos demográficos recientes en los territorios rurales*

Al margen de los procesos seculares y acumulados de emigración rural, considerados en el análisis de las causas responsables de la despoblación de buena parte del territorio español, a lo largo de los últimos 60 años, también se han venido produciendo distintos movimientos de inmigración rural que tienen un reflejo en la estructura demográfica.

Las áreas rurales han visto acrecentada su diversidad y cosmopolitismo, este último, sin embargo, es precario. Es producto de la propia crisis económica de 2007, con sus consecuencias para el empleo y salarios, y de la propia condición de inmigrante como vector de desigualdad, pero también, es producto de la falta de programas de acogida hacia la población de procedencia extranjera y de preparación de la propia población autóctona como receptora. En términos generales el cosmopolitismo precario ha venido a aumentar la polarización social de las áreas rurales. En ciertas regiones rurales se produce una importante transformación generacional. Las nuevas generaciones de población rural, los grupos menores de 13 años tienen un 20% de ascendencia extranjera[2], pero también en los

[2] Bien porque han nacido en el extranjero o naciendo en España su madre ha nacido en el extranjero. Datos de elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Población 2020. INE.

grupos juveniles se observan el impacto que tiene la inmigración en la transformación de la población rural. Obsérvese, por ejemplo, los datos referidos a la Comunidad de Navarra para las mujeres jóvenes, en las que destaca la importancia que tiene la población originaria de Marruecos.

Tabla 3. Mujeres de 20-34 años según principales países de nacimiento y tamaño de hábitat. Navarra 2021.

	<500	501-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	>10.000	TOTAL
España	83,3%	80,9%	76,5%	69,1%	66,2%	66,3%	68,2%
Bulgaria	0,4%	0,4%	0,8%	0,8%	1,1%	1,6%	1,3%
Rumanía	1,7%	1,3%	2,2%	2,7%	2,2%	1,9%	2,0%
Marruecos	1,9%	5,2%	6,8%	12,1%	8,3%	2,0%	4,7%
Colombia	1,3%	0,9%	1,6%	2,0%	3,0%	4,5%	3,6%
Ecuador	1,3%	2,0%	2,4%	3,9%	5,7%	5,6%	5,0%
Otros	10,0%	9,4%	9,7%	9,3%	13,6%	18,0%	15,2%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Padrón continuo. INE. Datos a 1 de enero de 2021.

2.2 Consecuencias económicas: efectos en la falta de equidad social

El gran proceso de cambio de las áreas rurales ha venido de la mano de la modernización del país. La despoblación, como ya hemos analizado, no es sino el proceso de adaptación de una sociedad agraria a otra de base metropolitana centrada en la economía de servicios. El modo de producción de crecimiento intensivo asociado al modelo territorial de concentración de la población en áreas urbanas y el paralelo proceso de desagrarización, ya analizados, han marcado el cambio visible de la estructura social de las áreas rurales.

2.2.1 *Sobre la población activa y ocupada*

La población agraria se ha reducido drásticamente durante el último tercio del siglo XX hasta suponer en la actualidad cifras meno-

res del 5% del total de la población ocupada[3]. Esa reducción generalizada de la actividad agraria también la han experimentado las áreas rurales, en las que el proceso de mecanización de sus actividades no se asoció a una renovación ni a una innovación del sector. De hecho, en las pequeñas localidades el impacto que produce la desagrarización, no es sólo un efecto de la mera reducción de la ocupación agraria en favor de otros sectores productivos, sino que también viene derivado por la transformación y modernización de la propia naturaleza de la actividad agraria cuyas cadenas de valor demandan la participación multisectorial. El excedente de mano de obra encontró, como hemos analizado, en un principio un acoplamiento perfecto en el proceso de industrialización español.

La reducción de la ocupación agraria viene determinada ante todo por el abandono y transformación de las pequeñas explotaciones de carácter familiar en unidades productivas de mayor tamaño insertas en un entramado empresarial que demanda mano de obra asalariada y la externalización de actividades hacia empresas de servicios agrarios. Además de los pueblos también las familias rurales se han desagrarizado y diversificado sus fuentes de subsistencia.

Estos cambios incluyen también la extracción de mano de obra agraria, cuyo ámbito espacial transciende el de las propias localidades rurales. Durante todo el siglo XXI se observa una contratación creciente de contingentes de población extranjera. **Las cifras de asalariados agrarios de origen extranjero más recientes señalan valores superiores al 30% del conjunto sectorial[4]. En cierta medida, a partir de estas cifras podemos señalar que las producciones agrarias han permanecido como actividad, pero con un peso económico muy escaso, unido a producciones básicas sin determinar cadena de valor y en ocasiones asociada a otras actividades complementarias. Este comportamiento a su vez ha tenido otra consecuencia muy significativa, y es la desaparición de actividades económicas**

[3] La ocupación agraria supuso el 3,5% del total de ocupados durante el tercer trimestre de 2022. (EPA, INE).

[4] El 30,6% en el tercer trimestre de 2022. EPA-INE.

tradicionales que en el momento actual se han revitalizado, caso del pastoreo o de la utilización y transformación de la resina, que con frecuencia no encuentran mano de obra local. Sin olvidar el denominado «saber hacer local» determinante de identidades territoriales.

En los núcleos rurales el proceso de desagrarización ha supuesto un cambio en las fuentes de ocupación, que se han diversificado, pero también han afectado en el ámbito de los mercados de trabajo que se han deslocalizado mediante el crecimiento del *commuting,* o movilidad diaria pendular desde núcleos rurales hacia centros de mayor tamaño demográfico.

La despoblación, el envejecimiento y la transformación residencial modifican a su vez las propias economías locales y emergen otras demandas de actividades. Entre ellas destaca la creciente demanda de servicios de atención y cuidados y de trabajadores en servicios de atención personal y otros especializados en el ámbito de las economías de cuidados, por lo general muy deficientemente atendidas.

La transformación de las actividades productivas ha borrado la huella agraria en algunos de los núcleos, pero la nueva estructura ocupacional se ha configurado a través de mercados de trabajo muy segmentados por sexo. Para los hombres las ramas de construcción e industria son tan importantes como la ocupación agraria. Para las mujeres la multiplicidad ocupacional es aún mayor. El comercio, la hostelería y la restauración destacan en la ocupación femenina, pero también son reseñables el grupo de profesionales, el de que quienes trabajan en la administración pública, así como en sanidad y en el ámbito de servicios y cuidados personales.

Ahora bien, hay que interpretar que esta gran diversidad de ocupaciones rurales no es una transposición o reflejo de sus propias actividades, sino del amplio espectro espacial en el que se encuadran las actividades que desarrollan quienes residen en dichas áreas pero que no necesariamente las realizan en la propia localidad. Las oportunidades que ofrece la movilidad han ampliado los mercados laborales locales hasta el ámbito regional e incluso de mayor radio. Más de la mitad de los ocupados se desplazan diariamente fuera de sus localidades.

Tabla 4. Ocupaciones por sectores de actividad de los residentes en municipios menores de 5.000 habitantes. España 2022.

	Mujeres	Hombres
Agricultura	9.9%	17,8%
Minería	0,2%	0,8%
Alimentación	6,9%	6,6%
Textil	1,5%	0,7%
Industria	7,9%	18,0%
Energía	0,1%	0,4%
Agua y Residuos	0,4%	0,8%
Construcción	2,5%	13,6%
Comercio al por mayor	5,7%	7,6%
Comercio al por menor	11,8%	4,9%
Transporte	2,4%	7,0%
Hoteles	3,8%	1,5%
Bar/Restaurante	9,5%	4,4%
Información y comunicación	0;8%	0,9%
Financieros/inmobiliarios	1,3%	0,7%
Profesionales, científicos, técnicos	4,0%	2,7%
Administrativos auxiliares	3,6%	2,5%
Administración pública, justicia y seguridad	8,5%	4,4%
Educación	2,3%	0,9%
Sanidad	1,6%	0,5%
Residencias sanitarias/cuidados	6,9%	0,7%
Artísticas, recreativas, entretenimiento	1,6%	1,3%
Asociativas	0,6%	0,2%
Reparaciones	0,3%	0,4%
Otros servicios personales	2,9%	0,7%
Dómesticos	3,1%	0,2%

Fuente: Total afiliados a la Seguridad Social. CNAE2D. Camarero (2022).

El incremento de los desplazamientos diarios y el *commuting* han compensado en alguna medida el efecto que la reducción de la actividad agraria tenía sobre las oportunidades laborales de los residentes rurales. Pero, a su vez, también la movilidad abre nuevas oportunidades de atracción residencial para grupos profesionales que valoran la calidad ambiental y residencial y que pueden hacer frente a los costes del desplazamiento o trabajar de forma remota. La movilidad fomenta una fuerte diversidad laboral que no necesariamente está conectada con el territorio. Esta situación incrementa la polarización de la estructura so-

cial de los pequeños núcleos. Encontramos localidades cada vez más diversas en ocupación, pero también en composición social.

Tabla 5. Porcentaje de ocupados que se desplazan diariamente fuera del municipio de residencia. 2022.

< 500 hab.	49,6%
501-2.000 hab.	53,8%
2.001-5.000 hab.	57,0%
5.001-10.000 hab.	58,9%
Total <10.000 hab.	56,4%

Fuente: EVR-2022. Camarero y Oliva (2022).

2.2.2 *Consecuencias derivadas de la configuración de la brecha urbano-rural*

Las poblaciones que residen en las áreas rurales experimentan una secular desigualdad en estándares de vida respecto a las áreas urbanas, no sólo en el acceso a recursos y oportunidades sino también respecto de las condiciones y garantías del estado del bienestar. La despoblación finalmente ha ensanchado la brecha urbano-rural por numerosas razones.

- **El deterioro y ausencia de servicios.**

  El declive demográfico desencadena una cascada de procesos muy interrelacionados que refuerzan el propio declive territorial. Por una parte, la reducción demográfica pero también, comparativamente con las áreas urbanas la menor densidad demográfica, inciden en la retirada y progresiva reducción de servicios comerciales. Los cambios en el sector de la distribución comercial junto con su tendencia a la concentración, y la de otros sectores de negocio —bancos, administrativos, propician el desinterés de los inversores por los núcleos de baja densidad en favor de grandes centros comerciales. Los operadores privados orientan la prestación según criterios de concentración demográfica.

Por otra parte, la reducción demográfica y la baja densidad residencial motivan la progresiva desinversión en servicios públicos, que son generalmente planificados y establecidos según criterios de ratio de usuarios por unidad de servicio sin tener en cuenta criterios de distancia o de dispersión poblacional como correctores necesarios el empleo de dichos criterios y en la dotación de recursos. **La progresiva carencia afecta a distintos servicios cruciales como pueden ser la formación, la salud o el transporte público**. La menor presencia y lejanía de centros educativos reduce las oportunidades formativas. Se fomenta la emigración juvenil y se generan bolsas de trabajo fuertemente descualificado. Las carencias formativas alejan a los núcleos rurales de las oportunidades de innovación y de inserción en las economías del conocimiento. La baja densidad, desinversión y descualificación conforman finalmente un escenario de baja empleabilidad, fuerte precarización del empleo local que se transmite en bajos niveles salariales, que provocan nuevos procesos de emigración. Este proceso genera paulatinamente bolsas con baja accesibilidad a los distintos recursos y servicios públicos y condiciona progresivamente el acceso de las poblaciones rurales a los sistemas públicos de bienestar.

A pesar de la denuncia que realizan los habitantes rurales sobre sus mayores dificultades de acceso al sistema sanitario, también reconocen que el funcionamiento de la sanidad rural mantiene niveles de calidad superiores al conjunto. Es sintomático que los habitantes de municipios menores de 2.000 habitantes puntúen con un 6,7 la atención primaria que prestan médicos y médicas de familia, mientras que las grandes ciudades que superan el millón de habitantes bajan dicha puntuación en medio punto (6,1). (Estudio CIS 8822, marzo 2022).

El descontento de los habitantes rurales se hace patente. Las distintas encuestas muestran la creciente preocupación por la accesibilidad a los servicios públicos y el sobrecoste que tiene la vida en las áreas de baja densidad. El informe realizado por el Banco de España (2020) señalaba que un habitante rural tiene que recorrer unos 22 km para acceder a una escuela, ambulatorio o polideportivo, una distancia 10 veces mayor que un habitante urbano. Según el Eurobarómetro 491, entre el 52% y el 59% de los habitantes de las zonas rurales remotas responden que es difícil, o no es posible, desplazarse en transporte público en su

localidad. Sin embargo, para los encuestados que viven en grandes ciudades entre el 60% y el 72% dicen que es «muy fácil» llegar en transporte público al supermercado más cercano, a la consulta del médico, a la oficina de correos local y hasta la gran ciudad más cercana.

La tabla muestra el grado importante de inaccesibilidad a servicios básicos como pueden ser las tiendas de alimentación que experimenta la población rural. También puede valorarse el crecimiento que han experimentado durante la última década. Son cifras que aumentan aún más en el caso de poblaciones de mayores que viven solos[5].

Tabla 6. Proporción de habitantes rurales que señalan tener dificultades para acceder a distintos servicios. 2021 y 2021.

	2012		2021
Tiendas u otros puntos de venta de artículos de alimentación y otros de uso diario	**22,6%**	Supermercado más cercano	**29,9%**
Servicios sanitarios de atención primaria	**22,0%**	Consulta de su médico/a	**26,1%**
Servicios Postales	**19,7%**	Oficina de correos local	**25,8%**

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2012 (INE) y Eurobarómetro 491, 2021. Comisión Europea. Elaboración propia.

Nota: Para 2012 el hábitat rural viene definido por el criterio de Grado de urbanización. Para 2021 se hace mediante atribución del propio entrevistado.

- **Problemas de accesibilidad y movilidad.**

  A pesar de las grandes inversiones en infraestructuras que ha realizado España, sobre todo a partir de nuestro ingreso en la UE, todavía numerosos territorios carecen de una accesibilidad adecuada, tanto de transporte como de comunicaciones. En el primer caso una deficiente y en ocasiones interesada planificación de su desarrollo ha determinado concentraciones innecesarias en unos casos y deficiencias en otros. La gran mejora de la larga distancia no ha estado acompañada de conexiones medias intra e interregionales, incluso se han deteriorado. Forma parte de uno de los estran-

[5] El 17% de los hogares de municipios menores de 1.000 habitantes son hogares unipersonales de mayores de 65 años. Encuesta Continua 2020. INE.

gulamientos derivado de la concentración de la inversión, como hemos analizado, y que no debe ignorar la planificación futura. Por otra parte, las comunicaciones, sobre todo rurales, son muy deficientes, incluso las telefónicas, y a pesar de la determinación de la configuración de una Europa digital, sin dejar a nadie atrás, para numerosos territorios rurales constituye un gran obstáculo, tanto para la conexión global de sus producciones, cuanto para desplazamientos de signo urbano-rural, sustentados sobre el teletrabajo.

Asimismo, **las poblaciones rurales han quedado progresivamente apartadas de las líneas de transporte público** a la par que han encontrado en el vehículo privado el sistema propio de transporte. La automovilidad se ha convertido en parte del estilo de vida rural. Si bien ha permitido ampliar las oportunidades laborales, educativas y de acceso a comercios y servicios, también genera profundas desigualdades. La principal tiene que ver con la polarización social que se produce entre población móvil e inmóvil. El automóvil es alternativa al transporte público, pero sólo para un grupo concreto de población. Los adolescentes no disponen de licencias de conducir mientras que las personas mayores experimentan una reducción significativa de sus capacidades sensoriales y motrices necesarias para la conducción. Pero también, comparativamente con otras movilidades es caro. La disposición de un vehículo y los costes añadidos que suponen producen exclusión a grupos de inmigrantes, de ancianos y de rentas bajas. Son grupos con movilidad muy reducida y por tanto con importantes dificultades de acceso a las oportunidades labores y condiciones de bienestar.

La tabla muestra la importancia que tienen los gastos de los hogares destinados al transporte, medidos respecto a sus ingresos totales. El diferencial entre los municipios más pequeños respecto de los mayores resulta importante. Quienes residen en municipios de menor tamaño emplean un 20 % de su renta disponible en movilidad. Esta cifra supone un 38,6 % más de esfuerzo que el que realizan quienes viven en municipios urbanos.

El sobrecoste que tiene la movilidad en las áreas rurales ejemplifica la importancia de la brecha urbano-rural y altera para los pequeños núcleos las capacidades de arraigo y de atracción poblacional.

Tabla 7. Gasto anual en transporte de los hogares por tamaño de hábitat.

Número de habitantes	Gasto anual euros 2019	% sobre ingresos totales
<10.001	4.197,2	18,3%
10.001-20.000	4.117,5	16,3%
20.001-50.000	3.952,8	16,1%
50.001-100.000	3.990,1	14,8%
>100.000	3.605,2	13,2%
TOTAL	3.882,6	15,1%

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 2019 y 2020. INE. Camarero (2022).

2.3 Otras consecuencias derivadas del proceso de despoblación

Las causas que hemos señalado como responsables de este proceso configurado a lo largo de 60 años han sido **responsables de la no incorporación de otros territorios mayormente asociados a ciudades intermedias y mundo rural, por lo que no se ha movilizado su potencial económico, especialmente su riqueza ambiental.**

2.3.1 *Consecuencias ambientales*

La despoblación y el proceso de desagrarización ya comentado han tenido consecuencias ambientales importantes que se están poniendo de manifiesto de forma creciente y que en algunos casos adquieren tintes alarmantes; ponen en riesgo la sostenibilidad del modelo.

En primer lugar, el abandono de cultivos en las zonas menos productivas ha favorecido la erosión y la pérdida de materia orgánica de los suelos. Hay que tener en cuenta que en España el 97 % de la superficie es erosionable, estando el 20 % bajo riesgo de erosión grave, y que además presenta unos índices de carbono orgánico de los suelos cultivables más bajos de la Unión Europea (Bardají et al. 2022).

La falta de rentabilidad y de mano de obra también ha ocasionado el declive de la ganadería extensiva y de los sistemas silvopastorales, reduciendo la provisión de los servicios ecosistémicos asociados a

estos aprovechamientos (Rubio Sánchez y Roig Gómez, 2017). La reducción o desaparición de prácticas sostenibles como el pastoreo, ocasiona una pérdida de hábitats asociados además de la extensión o invasión de arbustos en los bosques. De esta forma, el mantenimiento de los pastos, su aportación a la actividad biológica de los suelos, la conservación de paisajes o su contribución a la gestión de los montes y su importancia en la prevención de incendios, se están viendo seriamente comprometidas, por la despoblación y el declive del mundo rural.

Una referencia especial merece el abandono de la gestión de los bosques, esencialmente en aquellos de propiedad privada o societarios con repercusiones importantes en su capacidad de fijación de carbono y por tanto con efectos significativos sobre el cambio climático, y sobre la adaptación ante este cambio climático, lo que resulta especialmente grave en una situación de aumento del riesgo de grandes incendios. Sin olvidar el proceso de matorralización, propio de un clima mediterráneo aun con matices diferentes, que está teniendo importantes consecuencias.

Por otra parte, el abandono de sistemas extensivos agrícolas y ganaderos se ha acompañado de una intensificación en las zonas más productivas, y en sistemas intensivos de producción ganadera, menos demandantes de mano de obra, pero basados en un uso intensivo de factores de producción externos (fertilizantes, energía, agua o piensos importados). Las externalidades ambientales negativas de este modelo son conocidas: pérdida de materia orgánica de los suelos, aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación atmosférica y de la aguas superficiales y subterráneas por compuestos nitrogenados, sobreexplotación de acuíferos o pérdida de biodiversidad. Las consecuencias de la degradación de los ecosistemas se han convertido en uno de los problemas más importantes en la Unión Europea. El uso intensivo de medios de producción químicos, como los fitosanitarios, o el abandono de elementos del paisaje, como los setos o los márgenes de terreno, han provocado la desaparición de sitios de anidación y de fuentes de alimentos, deteriorando los ecosistemas y provocando el descenso de las poblaciones de aves y polinizadores con consecuencias negativas sobre la seguridad alimentaria, la nutrición y el cambio climático.

2.3.2 *Consecuencias sociales y de gobernanza*

La escasa capacidad local para abordar una parte de estos problemas radica en sus débiles competencias y financiación, como resultado de la falta de un reconocimiento político o del papel subsidiario con el que se han considerado las instituciones políticas locales —no solo administración municipal sino también las juntas locales, concejos y en general entidades menores. A su vez su escaso capital humano introduce comportamientos que influyen en su gobernanza, tales como la participación, en la configuración de relaciones intermunicipales, a la hora de impulsar proyectos comunes, en enquistamientos ideológicos, en liderazgos con frecuencia débiles o en la persistencia de cierto conformismo, en la actualidad cambiante. Todo ello ha dificultado y dificulta tanto la consideración de su situación, cuanto su resolución. La única configuración de unos Sistemas Locales Territoriales ha estado relacionada con la actuación de los Grupos de Acción Local (GAL), asociados al programa LEADER, y al despertar de algunas localidades tanto rurales como de pequeñas ciudades.

Los pequeños municipios carecen de capacidad para impulsar y gestionar proyectos, para determinar redes eficaces y por ello acceder a fondos que podían resolver parte de sus problemas y que con frecuencia se pierden. Se configura un círculo cerrado, la no implicación de la población local, esencial para abordar cambios, está determinada por unas carencias estructurales serias, que también persisten por la menor implicación de la población local.

Por todo ello la despoblación es algo más que un problema demográfico, de por sí trascendental dadas sus imbricaciones económicas, socioculturales y territoriales, pero también el abandono y marginación de numerosos territorios de la España interior, por las causas analizadas y persistentes en el tiempo, ha tenido otras consecuencias. **La brecha rural-urbana-metropolitana es evidente en infraestructuras, en servicios a la población y por ello en una pérdida de competitividad territorial**, estrangulamientos importantes para la transformación económica y los posibles cambios de tendencia.

La desagrarización progresiva, fiel ejemplo de una actividad económica en decadencia ha determinado graves consecuencias ambien-

tales, y una pérdida de recursos trascendentales. Si añadimos las **consecuencias sociales, de gobernanza y territoriales, podemos definir la despoblación como una crisis de territorio, con graves problemas estructurales, presidida por un denominador común: la gran desigualdad**. Refuerza el fundamento de un reconocimiento político vinculado a un pacto y a un compromiso de Estado.

3. Razones que determinan un cambio de modelo productivo y de modelo territorial: nuevas oportunidades de los territorios marginados

La actual situación de los territorios despoblados y desfavorecidos deriva de unos procesos que en nuestro país se han mantenido a lo largo de 60 años tal y como hemos explicado. Cabe preguntar por qué recientemente cobra interés, se analizan sus nuevos y necesarios cambios de tendencia y forma parte de la agenda política multinivel, con reflexiones, recomendaciones y actuaciones tanto de la ONU, como de la UE y del Estado español. ¿A qué obedece este cambio?

3.1 La conciencia de una crisis climática con repercusiones planetarias

El mayor logro de los denominados objetivos del milenio se logró en la Conferencia de París de 2015, transcurridos 43 años de la Primera Cumbre de la Tierra de Estocolmo, cuando se asume una verdadera conciencia de los efectos planetarios del modo de producción dominante, en los países desarrollados y en vías de desarrollo. **La contaminación** con efectos ya constatados en el cambio climático y en la salud y la **no sostenibilidad del uso de recursos no renovables**, presidieron sus debates. Sus resultados más notables se recogieron en la Agenda 2030, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en la Agenda Urbana. **Incorporan la trascendencia de la sostenibilidad ambiental asociada a un nuevo modo de producción,** en el que su crecimiento se «base en políticas de

sostenibilidad y en la expansión de la base de recursos naturales» (Informe Brundtland, 1987).

Un proceso que parecía asumido a nivel planetario ha quedado interrumpido tanto por razones de liderazgo político (posición de Estados Unidos, con el gobierno de Donald Trump), **cuanto por los efectos de la pandemia y los derivados de la guerra en Ucrania**. Lo cual demuestra la gran vulnerabilidad de cualquier acción colectiva internacional. Pero a pesar de ello y con los ajustes necesarios, la integración Desarrollo y Naturaleza está bastante asumida, y la incorporación por primera vez, de la contaminación y el consumo de materias primas, en la evaluación del Índice de Desarrollo Humano por la ONU, anuncia que las variables e indicadores tradicionales para evaluar un Desarrollo, deben ser revisadas, tal y como en parte ya hemos justificado. Europa, con todo lo que nos afecta, refleja esa dualidad en su posición ante la Agenda 2030 y la Agenda Urbana y por ello en sus presupuestos post 2020, que configurarán «la Europa Verde» y en la aplicación del Fondo Next Generation EU. España en síntesis y recogiendo todos los compromisos de la ONU y de la UE adaptados a los efectos de la pandemia y la guerra, los refleja en «España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» (Presidencia del Gobierno, 2020).

La transición ecológica mayormente integrada constituye el reflejo de una nueva situación que determina **un cambio radical del modo de producción de crecimiento intensivo a corto plazo**, sin evaluar sus costes, tal y como hemos explicado, a otro vinculado al **desarrollo sostenible.** Los países desarrollados, y especialmente España, necesariamente deben abordar ese cambio. La incorporación de nuevos recursos, sus objetivos y sus efectos se vinculan a un cambio de paradigma productivo que exige nuevas políticas públicas, capaces de asociarlo a un nuevo modelo territorial y por ello a la incorporación también de nuevos territorios.

3.2 Cambios derivados del modelo territorial metropolitano: de pilar de la economía a sus externalidades negativas

Recientemente también se están produciendo importantes cambios a escala mundo con respecto al modelo territorial de concentración, en

el que la ciudad y esencialmente la gran ciudad se alzan como los pilares de la economía. Autores como Glaser y Leunig, la posición del VII Informe de la Comisión de la UE o en ocasiones ESPON, así lo han considerado. Sin embargo y frente a ello, se significan posiciones que apuestan por un modelo policéntrico, con un mayor protagonismo de ciudades intermedias y mundo rural integrados y no en oposición, como en el momento actual. Es el caso de la propia Unión Europea en su Estrategia Territorial Europea (1999), Agenda Territorial (2020), Consejo de Europa o Comité de Regiones Europeo (2015) y actualmente ESPON, caso del Seminario de Cuenca (2023) y por supuesto autores significados que destacan la crisis del actual modelo territorial sobre todo en España. Es cierto que buena parte de esta consideración ha formado parte de un marco teórico muy bien contextualizado, pero estamos ante el momento de pasar a la acción e impulsar el cambio.

Posiciones críticas con el progresivo crecimiento de la metropolización se sustentan en las externalidades negativas ya constatadas en este modelo, que implican costes asociados importantes y no solo eficiencia económica. **La contaminación** es uno de ellos fielmente reflejada en las imágenes del satélite Sentinel, pre y post pandemia, procesadas por el Instituto Meteorológico de Holanda. Madrid y Barcelona se suman a los valores de las metrópolis europeas, configurados más por la gran movilidad diaria intra sistema, que en ocasiones excede los propios límites metropolitanos, por la mejora de la accesibilidad en tiempo (McCann, Dijkstra y Garcilazo, 2008).

Sus efectos sobre la salud, tanto derivados de su contaminación, de la congestión diaria en la movilidad, de la soledad en un territorio muy poblado; las grandes **desigualdades sociales** constatadas (Informes para Madrid de CCOO y Cáritas, significando la pobreza infantil); la **saturación de los servicios y sus deficiencias**, especialmente en salud: **los riesgos derivados de una excesiva concentración económica** o el crecimiento de la **carestía de vida, sobre todo en vivienda**, son fieles reflejos de un cambio trascendental: de lugares de eficiencia a la crisis actual.

La transición ecológica debe ir asociada a un cambio de modelo territorial policéntrico, en el que los sistemas metropolitanos asuman en mayor medida una reestructuración interna, también se de-

ben considerar como territorios-problema, más que una expansión progresiva. Por supuesto pueden y deben ejercer un papel de mayor cohesión local, hoy poco reflejada y que propicien la descentralización de actividades; junto a ellos **las ciudades intermedias y territorios rurales deben ser protagonistas en la nueva cohesión socioterritorial**. Una nueva frontera rural-urbana resulta imprescindible para la construcción de un modelo territorial más sostenible, equilibrado y equitativo (Molina, 2021; Beguinot, 2008, Molina, Hernando y Pérez, en prensa).

3.3 Nueva percepción de la ruralidad y de las ciudades intermedias

La idea persistente de territorios de escasa trascendencia en el sistema productivo empieza a cambiar por el conocimiento de nuevas realidades.

3.3.1 *Algunas explicaciones económicas*

En la Unión Europea, en el año 2013, dos tercios del crecimiento del PIB se concentró en ciudades intermedias y territorios rurales (Dijkstra, Garcilazo y McCann, 2013). Es cierto que no todos los países parten de una misma realidad territorial, siendo Alemania un ejemplo de policentrismo arraigado, frente a la marginación española. **No olvidemos que empresas multinacionales han tenido su origen y primeros desarrollos en los lugares citados**, como es el caso de Inditex y de Ikea. Además, en el momento actual, es en dichos lugares donde están destacando PYMES y dentro de ellas la empresa familiar con producciones estratégicas de arraigo local, pero de gran proyección global. Son los denominados **«Campeones ocultos», que por su visión innovadora y por un buen conocimiento de la evolución de la demanda, han sabido vencer los estrangulamientos en ocasiones existentes**, demostrando que se pueden asumir cambios trascendentales (Simon, 2010).

El papel crucial que el sector primario juega en la alimentación es digno de destacar. A pesar de sus problemas, durante la pandemia, ha

demostrado también su eficiencia. No hemos carecido de productos, aunque algunos estén asociados a la importación, pero también transformaciones e innovaciones actuales son reflejo de que otro mundo rural es posible.

3.3.2 *El valor rural y de ciudades intermedias ante las nuevas demandas*

Ya se considera en mayor medida que el sector primario en su conjunto ha sido y es un gran motor del desarrollo industrial y de servicios. En el informe preparatorio dela reforma de la PAC consta que existen en la UE unas 4.500 industrias de equipamiento que generan más de 25 billones de euros y si consideramos las industrias derivadas de su producción, suman más de 20 millones de empleos y los outputs de transporte y comercio 125.000 empleos indirectos. Sucede que no se localizan en los territorios marginados, vinculados, como hemos señalado a producciones básicas, sino en los territorios urbanos más dinámicos.

Las nuevas demandas en alimentación, ocio y descanso determinan también nuevas percepciones, que han roto con las calificaciones tradicionales, asociadas sobre todo a lo rural, pero las ciudades intermedias no quedan fuera, de paleto, cateto o pobre y retrasado. En el primer caso por la configuración de un **mercado que reclama productos de calidad, diferentes y seguros sobre todo en sociedades de poder adquisitivo**, jugando un importante papel aquellas ligadas a una trazabilidad ecológica, a producciones de proximidad, a la puesta en valor de recursos naturales o semicultivados, caso de los micológicos o truferos o los tradicionales más artesanales que han dado el salto a producciones empresariales. La denominación de origen genera identidades territoriales que bien gestionadas determinan un valor añadido.

En relación con los cambios en el ocio y descanso de ciertas sociedades, la Naturaleza en su conjunto adquiere un gran valor. Destacamos como singularidad el proyecto impulsado por Japón de «piérdete en un bosque» (Shinrin Yoku), sin olvidar la gran trascendencia del paisaje. A su vez, otros importantes recursos patrimoniales, histórico-artísticos, a los que se suma una gastronomía singular que aúna el «saber

hacer local» con innovaciones específicas, impulsan un turismo «cultural» en crecimiento. A este respecto, debemos significar que recursos patrimoniales singulares, han tenido una gran influencia en la configuración y vertebración de identidades territoriales, con impactos en transformaciones económicas unidas a un verdadero desarrollo sostenible. Los cambios experimentados por sociedades abiertas, en cuanto a calidad y estilos de vida, también convergen con los efectos que determina la baja densidad de población.

Los territorios rurales, diversos y complejos, con sus problemas y con sus potencialidades, cumplen también una función socioeconómica trascendental, incluso aquellos cuyo futuro de cambio se cuestione, pero incluso los que por «muerte biológica» estén condenados a su desaparición, el papel que han ejercido como «Custodios, supervisores y vigilantes de un territorio» no puede desaparecer.

Recursos naturales localizados en territorios rurales y ciudades intermedias jugarán un papel en el proceso de descarbonización y de modificación de la dependencia energética, a través de las energías renovables, (Documento de la Comisión de junio de 2021, referente a la «Visión a Largo Plazo de las Zonas Rurales»). Sin embargo. si no se vincula a un proceso de «Ordenación del Territorio**,» se puede convertir en un estrangulamiento, frente al impulso de otras actividades.** Si entran en conflicto usos del suelo energéticos, con la actividad agraria, ganadera, forestal o incluso turística asociada a la Naturaleza, a partir de los parques eólicos y huertos solares, estaremos añadiendo nuevas externalidades negativas en territorios ya demasiado perjudicados por el modo de producción tradicional. Llama la atención que El Plan Nacional de Energía y Clima y su Estrategia Asociada, ya considere la posibilidad de que se configuren «territorios ganadores y perdedores». (Farinós y Olcina, 2022).

La calidad de vida asociada a los principios de territorios de «Vida Lenta»; las estrechas relaciones ciudadanas y las identidades territoriales creadas, e incluso su proximidad con los gestores locales, constituye un importante añadido. El impulso cultural, la estética urbana y su relación con las necesidades de movilidad humana, la participación en las Instituciones públicas y su mejor posición para asumir y desarrollar los Ob-

jetivos de desarrollo Sostenible y la Agenda Urbana, **hacen de las ciudades intermedias un territorio de localización de las nuevas actividades.**

No hay que olvidar que los últimos acontecimientos vividos a escala planetaria están introduciendo nuevos criterios de localización de actividades. Se perciben cambios en la globalización tanto productivos como territoriales y algunos dirigentes políticos significan **un nueva «glocalización»,** tanto en sus territorios, como en otros de proximidad física o cultural. Otros incentivos están empezando a dominar y no solo el abaratamiento de costes, sobre todo en mano de obra. Ciudades intermedias asociadas a mundo rural, pueden jugar un papel significativo.

Las nuevas percepciones territoriales están determinando potencialidades futuras, a partir de sus recursos y sus efectos, para su incorporación en el nuevo sistema productivo y en la descentralización de nuevas actividades. **Las ciudades intermedias y territorios rurales son «territorios-problema»,** como consecuencia de las causas y efectos determinados por un modo de producción asociado a un modelo territorial ya explicados, pero también se alzan como «**territorios-recurso**». Si se corrigen sus estrangulamientos, por la acción comprometida de las políticas públicas, constituirán territorios eficientes desde el punto de vista económico, igual que en su momento fueron los Sistemas Metropolitanos, para configurar Sistemas Territoriales Locales. Pero también lo serán desde el punto de vista socioterritorial, para afrontar a medio y largo plazo la cohesión deseada. La transición ecológica, si no incorpora al cambio productivo el del actual modelo territorial, será incompleto.

4. Argumentos que explican la necesidad de unas políticas públicas, orientadas a una verdadera cohesión socioterritorial

Son numerosas las razones que determinan el compromiso de unas políticas públicas a ser posible multinivel e integradas, con acciones a corto, medio y largo plazo, a efectos de corregir de forma progresiva desequilibrios socioterritoriales.

4.1 Por su responsabilidad en la configuración de desequilibrios y desigualdades

La primera y de mayor peso, se explica porque las causas que han configurado el largo proceso de despoblación no las ha determinado solo el mercado, sino en buena parte las políticas públicas. El mantenimiento de un crecimiento económico cortoplacista, junto al impulso progresivo de la metropolización, es fruto de la orientación y aplicación de sus inversiones, esencialmente en infraestructuras, en servicios y en la determinación de una estructura de la producción muy vulnerable. A lo largo de 60 años han sido responsables ideologías diferentes tanto en la UE, como en el Estado español y en las CC. AA. Todas ellas han tenido un denominador común: su escaso interés por la dimensión territorial de los procesos económicos y cuando ha existido o bien se sustentaba en unos criterios de elegibilidad muy poco eficientes, caso de la renta, o sobre unidades territoriales poco adecuadas, han ignorado lo local.

Por la obligación de Visibilizar y reconocer una realidad socioterritorial compleja, que durante largo tiempo había quedado enmascarada e incluso se valoraba como necesaria y justificada. A estos efectos, el reconocimiento de una desigualdad de derechos sociales disfrutados en unos lugares e ignorados en otros es esencial y determina la necesidad de escuchar a la sociedad local, largo tiempo ignorada, para poder determinar políticas eficientes y justas.

Para dotar a los territorios despoblados de una competitividad territorial perdida. Si buena parte de los problemas quedan asociados, tal y como hemos significado, a la configuración de una gran brecha económica y socioterritorial, por la inexistencia de inversiones públicas, la corrección de sus estrangulamientos las requerirá, ya que la dinámica del mercado no los va a corregir. Formarían parte del reconocimiento del Estado del Bienestar, pero con expresión socioterritorial equilibrada y justa.

Para integrar recursos locales en el nuevo sistema productivo. El nuevo paradigma derivado de la transición ecológica incorpora nuevos recursos y nuevos territorios, ignorados en el anterior y por ello desaprovechando sus efectos sobre el crecimiento económico.

Para evitar los conflictos de usos del suelo que propicia la transición ecológica. Especialmente aquellos derivados del uso agrario, forestal y energético.

4.2 Por razones sociales

Para paliar los efectos sociales del tradicional abandono. Durante un tiempo la sociedad local, unida a territorios despoblados y desfavorecidos se conformó con su situación e incluso la aceptó. En unos casos por su resignación, muchas voces transmitían que no había arreglo; en otros, por clientelismo político que a veces derivaba de un sistema caciquil. Sin embargo, recientemente el descontento se ha generalizado, la sociedad se revela, se organiza y da el salto al partido político para acelerar el cambio. La teoría de Rodríguez-Pose para los Estados europeos y la relación que establece entre malestar y crecimiento de los «populismos», con muchos matices, se puede aplicar en su dimensión local a partir de la creación de las plataformas ciudadanas y su progresiva configuración en partidos políticos.

En la gran manifestación celebrada en Madrid en el año 2003, tan sólo dos organizaciones sociales fueron reivindicativas y responsables de su organización: «Teruel Existe» y «Soria Ya». Ambas se han convertido en Partidos políticos, con repercusiones trascendentales en anteriores elecciones estatales y de comunidades autónomas, pero con resultados nada favorables en las últimas del pasado 23 de julio.

Las más de 160 asociaciones constituidas a raíz de la manifestación de 2019, también en Madrid, integradas en la denominada, aunque de forma incorrecta «España vaciada» (incorrecta, porque no se puede obviar que viven personas que sufren sus carencias y otras, venciendo obstáculos, demuestran que otra ruralidad es posible) si bien han tenido un comportamiento muy heterogéneo en la presentación de candidaturas en las últimas elecciones estatales, sus resultados no han sido demasiado significativos. Su peso político no ha tenido el mismo calado que tuvo su inicial plataforma social. Numerosas incógnitas, sobre todo de definición ideológica, han podido ser responsables.

Al mismo tiempo el descontento es aprovechado por nuevos partidos ultraconservadores de carácter más populista. Son los que ofrecen soluciones simples para problemas complejos, que pueden convencer hoy, pero sin solución alguna. Con líderes que se pronuncian sobre problemas que desconocen, pero que buscan conflictos. En cualquier caso, la tradicional división derecha e izquierda ha sido en parte reemplazada por una de centro-periferia, entendiendo la periferia en su sentido amplio de marginación (Rodríguez-Pose, 2018). El mundo rural debe tener una mayor consideración y presencia en los compromisos políticos electorales y en las acciones del partido del gobierno.

Las políticas públicas deben identificar muy bien los desafíos a los que nos enfrentamos uniendo la transición ecológica a un nuevo modelo territorial asociado a una equidad social. El incremento de los efectos sociales sobre la configuración de los diferentes gobiernos multinivel puede ser grande, si se mantienen al margen de sus problemas. Su responsabilidad para reconocer y corregir la gran desigualdad socioeconómica, que se traduce en una muy deficiente equidad ciudadana, en una menor calidad democrática y en una escasa cohesión territorial, es grande.

5 Cambios políticos significados con posibles efectos socioterritoriales

Los dos principios que dan esperanza a un cambio productivo y de modelo territorial, con sus posibles repercusiones de tendencia demográfica, es decir, la Transición Ecológica y la Cohesión Socioterritorial, han tenido un reflejo importante en las diferentes Instituciones multinivel y en la definición de sus objetivos políticos.

5.1 El compromiso de Naciones Unidas y de la Unión Europea

En Naciones Unidas, la aprobación de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la Configuración de la Agenda Urbana, constituyeron un hito trascendental y su mayor expresión fue en parte mate-

rializada en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la nueva configuración de nuevas variables e indicadores en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Todo ello se proyectó en la configuración de los presupuestos de numerosos territorios, siendo la Unión Europa el que mejor los ha asumido y por ello sus países miembros.

La Unión Europea, por la toma de conciencia sobre sus problemas demográficos derivados del envejecimiento general de su población, aprobó en noviembre de 2017 el «Informe sobre el despliegue de instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones, para afrontar el cambio demográfico». Incluye tanto los derivados de la transición demográfica, como los asociados a una emigración interna responsables de la despoblación. Un primer reconocimiento de la escasa consistencia de la renta como criterio elegible para la aplicación de fondos sobre territorios NUTS II o Estados, determinó la aprobación de la reforma de dos artículos del FEDER cuyas repercusiones se han plasmado en las «Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional». Asimismo, su preocupación y reconocimiento de los problemas rurales han quedado plasmados en la comunicación de la Comisión «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, más conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040»; en el denominado Pacto Rural, «Garantizar la consonancia y la complementariedad entre las políticas internacionales, nacionales y locales que afectan al desarrollo rural maximizará los efectos positivos de nuestros esfuerzos colectivos», en el «Rural proofing», o en la actual Reforma de la PAC. Su compromiso con un nuevo proceso productivo en el que los territorios rurales tengan un importante protagonismo, nos conduce a profundizar en su evolución.

5.2 Cuando y por qué surge la preocupación por el futuro del mundo rural en la Unión Europea. Principales hitos

El proceso de decadencia económica y social del mundo rural de la Unión Europea, acelerado por la reforma de la PAC de mediados de los 80, que restringía las compras de intervención, congelaba los precios de intervención y establecía toda una serie de mecanismos (cuotas, cantida-

des máximas garantizadas y otros) para controlar el gasto agrícola, agudizó las disparidades territoriales en el seno de la Unión Europea en una etapa, finales de los años 80, en la que el objetivo de la cohesión económica y social se había convertido ya en un objetivo estratégico de la Europa comunitaria. Todo ello dio origen a la preocupación de la Comisión Europea por el futuro del mundo rural, y fiel reflejo de esta preocupación fue la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Futuro del Mundo Rural de agosto de 1988, documento que supuso la incorporación del objetivo de desarrollo rural en las políticas comunitarias y tuvo una decisiva influencia en el nacimiento y definición de la estrategia comunitaria de desarrollo rural.

5.2.1 *La estrategia europea de desarrollo rural de los años 90*

La estrategia de desarrollo rural definida por la Comisión en su Comunicación sobre el Futuro del Mundo Rural, y que se aplicó desde finales de los años 80 y durante la década de los 90, se basó en tres principios básicos: **Cohesión económica y social** en una Comunidad Europea ampliada y con crecientes disparidades regionales; **Ajuste de la agricultura** a la realidad de los mercados, con las consecuencias que se derivan para el sector agrario y la economía rural; **Protección del medio ambiente** y conservación de patrimonio natural de la Comunidad Europea.

Sin embargo, estos principios básicos no pueden aplicarse del mismo modo según los problemas presentes en cada zona rural, y por ello la Comunicación de la Comisión sobre el Futuro del Mundo rural llevó a cabo un diagnóstico sobre los problemas de las zonas rurales de la Comunidad Europea, identificando tres tipos de zonas rurales y tres tipos de estrategias:

Zonas rurales con problemas de modernidad y estrategia de protección.

Zonas rurales con problemas de decadencia y estrategia de diversificación.

Zonas rurales con problemas de marginalidad y estrategia de preservación.

Estas estrategias se instrumentaron a través de un conjunto de políticas comunitarias distinto en cada caso. Así, en su Comunicación sobre el Futuro del Mundo Rural de 1988, la Comisión propuso que el conjunto de posibilidades de intervención de las políticas públicas en favor del mundo rural no se limitara a las políticas estructurales comunitarias, sino que también otras políticas, y especialmente la política agrícola comunitaria (PAC), debían contribuir a la estrategia comunitaria de desarrollo rural. Sin embargo, la propia Comisión reconoció en su Comunicación que las políticas estructurales serían el instrumento esencial, sobre todo en las zonas rurales enfrentadas a problemas de decadencia (estrategia de diversificación) y a problemas de marginalidad (estrategia de preservación).

Por tanto, aunque la política agraria fue considerada también como un instrumento de la estrategia comunitaria de desarrollo rural, la Comisión Europea dejó muy claro en su Comunicación de 1988 que las principales políticas para promover el desarrollo rural, sobre todo en las zonas rurales desfavorecidas, eran las políticas estructurales no sectoriales

5.2.2 *El déficit de innovación y la iniciativa comunitaria LEADER*

A pesar de la importancia que la entonces CEE concedió al objetivo de desarrollo rural, el tipo de medidas incluidas en los programas operativos del objetivo 1 (desarrollo regional) y del objetivo 5b (desarrollo rural) no significaron, por regla general, la puesta en marcha de actuaciones innovadoras, sino más bien la continuación de planes de inversión y actuaciones que ya venían aplicándose en los distintos países miembros, aunque ahora cofinanciados por Bruselas en lugar de ser financiados íntegramente por aquellos.

La constatación por parte de la Comisión Europea de la ausencia de actuaciones innovadoras en las medidas integradas en los programas operativos de desarrollo regional y desarrollo rural elaborados por los Estados miembros, y la importancia que aquella concedía al problema del mundo rural, llevaron a la Comisión a aprobar en 1991 una iniciativa comunitaria para el desarrollo rural desde una perspectiva de innovación y acción local (iniciativa comunitaria LEADER).

Esta insistencia en el planteamiento local y endógeno se deriva del análisis realizado por la Comisión, según el cual las inversiones procedentes de fuera de las zonas rurales para la implantación de nuevas actividades y empresas serían en el futuro cada vez menores y más selectivas, de forma que la diversificación de las economías rurales debería basarse en la revalorización del propio potencial de desarrollo (desarrollo endógeno).

La iniciativa LEADER, iniciada en 1991, renovada en 1995 y reforzada por la Agenda 2000 (LEADER + para el período 2000-2006), y continuada desde entonces bajo distintas fórmulas ha supuesto un modelo de desarrollo rural basado en la capacidad de acción de la iniciativa local y en los recursos endógenos.

5.2.3 *La nueva política rural de la Unión Europea (Agenda 2000)*

La cohesión económica y social se ha convertido en uno de los grandes principios de la construcción europea. La incorporación de este principio al Tratado de la Unión ha sido la respuesta del Consejo al problema de la creciente disparidad entre regiones desarrolladas y atrasadas en el seno de la UE. Según el Tratado de la Unión, todas las políticas comunes deben tener en cuenta la consecución del objetivo de la cohesión económica y social, y por tanto la PAC no puede estar ajena a dicho objetivo. El instrumento diseñado por la Comisión para que la PAC contribuya al objetivo de la cohesión económica y social de la UE es el nuevo Reglamento de ayudas al desarrollo rural. Hasta 1999 el objetivo del desarrollo rural no figuraba explícitamente como objetivo de la PAC, pero a partir del año 2000 no solo se introduce como objetivo de la PAC, sino que se convierte en su segundo pilar junto al primer pilar de ayudas directas e intervenciones de mercado, que sigue disponiendo de la mayor parte del presupuesto de la PAC.

En opinión de muchos expertos, por importante que llegue a ser este segundo pilar de la PAC, nunca podrá constituir una auténtica política de desarrollo rural, que debe concebirse con un enfoque mucho más amplio. Así, la creación de infraestructuras, el establecimiento de nuevos

equipamientos, la mejora de la calidad de vida, el desarrollo de un sistema de I+D u otras medidas necesarias para garantizar el futuro del mundo rural, no forman parte del segundo pilar de la PAC sino de otras políticas de la UE, y especialmente de las políticas estructurales. De hecho, no pocos expertos consideran que pasar de una estrategia de desarrollo rural basada en los fondos estructurales de la UE a una basada en la PAC (segundo pilar) ha sido un claro retroceso.

5.2.4 *Principales problemas de la nueva política rural de la UE*

Los principales problemas de la nueva política rural de la UE que se consagró en la Agenda 2000 son cuatro. El primero es político, el segundo conceptual, el tercero financiero y el cuarto operativo.

En cuanto al primero, hay que señalar que las modificaciones propuestas en la Agenda 2000 supusieron un debilitamiento del objetivo político de desarrollo rural. En efecto, la eliminación del objetivo político del desarrollo rural (objetivo 5b) como uno de los objetivos de los Fondos Estructurales supone un paso atrás en cuanto a la consideración de dicho objetivo como un objetivo independiente y con entidad propia dentro de la política estructural comunitaria.

El segundo problema es que el segundo pilar de la PAC (ayudas al desarrollo rural) no es propiamente una política de desarrollo rural ya que los receptores son agricultores, no habitantes rurales, y las ayudas son predominantemente agraristas (modernización agraria y alimentaria, diversificación económica y medio ambiente).

El tercer problema es la escasa financiación disponible para el segundo pilar de la PAC (Reglamento de ayudas al desarrollo rural) lo que limita extraordinariamente la ambición de este segundo pilar de la PAC. El paulatino y lento aumento del pilar 2 a costa del pilar uno, dado que no es posible aprobar un aumento del presupuesto de la PAC, se ve dificultado por la resistencia de las organizaciones profesionales agrarias y por los propios Estados miembros.

El cuarto problema es la escasa coordinación entre las distintas administraciones que operan en el medio rural y tienen competencias en ma-

teria de desarrollo rural, entendido éste en su sentido más amplio. Y dentro de esta falta de coordinación cabe destacar la nula coordinación de los programas LEADER con la aplicación de la PAC, tanto del primer como del segundo pilar, lo que es un serio problema que hace perder eficacia a la iniciativa LEADER que se ha mostrado como un sistema de intervención novedoso y exitoso al menos en cuanto al dinamismo social en las zonas rurales y al fomento de la participación de los actores locales, públicos y privados.

Esta nueva política rural vinculada a la PAC (segundo pilar) iniciada con la aprobación de la Agenda 2000, ha seguido inalterada en lo esencial, aunque con algunos cambios y matices, como un ligero incremento de presupuesto para el Pilar 2 y el reforzamiento de las medidas y ayudas para la preservación del medio ambiente y el clima.

5.2.5 *La estrategia para el mundo rural en el marco del nuevo Pacto Verde*

Aunque tímidamente, la política rural de la UE muestra algún signo de cambio en esta década. Tras las elecciones europeas de mayo de 2019, la Comisión Europea fijó las prioridades políticas para el período 2019/2024, incluyendo entre ellas un Pacto Verde Europeo y una adaptación a la era digital, que enmarcan lo que debe ser el objetivo de todas las políticas que afectan a la agricultura y al mundo rural, incluyendo la Política de Cohesión y la Política Agraria Común.

Con el Pacto Verde la UE aspira a ser climáticamente neutra, abogando por una transición hacia una economía más eficiente en el uso de los recursos y competitiva que preserve al mismo tiempo el medio ambiente, y que aproveche las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales.

Con este objetivo, en junio de 2021, la Comisión lanzó la ya citada Comunicación sobre «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» que a partir de varias iniciativas trata de aprovechar las oportunidades emergentes de las transiciones verde y digital de la UE.

El diagnóstico de las zonas rurales reconoce muchas de las consecuencias de la despoblación ya significadas en este informe, caso del envejecimiento, falta de conectividad, déficit en las infraestructuras y en el acceso a los servicios públicos y privados, oferta educativa limitada, bajos niveles de renta y reducida oferta de empleo con una economía poco diversificada. Todos problemas conocidos y recurrentes. Lo novedoso de esta Comunicación es que reconoce algunas de las oportunidades para la renovación social y económica de las áreas rurales que se derivan de tres aspectos: la economía verde y la transición energética, el potencial de las infraestructuras digitales para resolver parte de las carencias de las zonas menos pobladas y la importancia de la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones.

Como instrumento para la participación y cooperación a distintos niveles y buscando sinergias entre todas las políticas que afectan al mundo rural se promueve un Pacto Rural como marco de cooperación a nivel europeo, nacional, regional y local, que busca movilizar a actores de las administraciones públicas, sociedad civil, empresas, academia e individuos con el objetivo de fortalecer la gobernanza para las áreas rurales intercambiado ideas y experiencias en la implementación de medidas concretas. La propuesta final se aprobó en junio de 2022 aunque algunos elementos de implementación y las acciones de dinamización no se harán hasta este 2023.

Los participantes en el Pacto Rural se pueden comprometer en acciones dirigidas a expandir las voces rurales fortaleciendo la participación en la toma de decisiones, a establecer redes de colaboración y aprendizaje mutuo o a fomentar la adquisición de compromisos voluntarios como la implementación de mecanismos de verificación rural o el establecimiento de mecanismos de coordinación entre departamentos por parte de las administraciones, o la implantación de servicios o el fomento del teletrabajo en las zonas rurales por las empresas. Está por ver si este Pacto Rural, basado en gran parte en el voluntarismo, contribuye a generar un nuevo clima que dinamice el mundo rural y revierta el despoblamiento.

Por otra parte, la Comunicación también propone un Plan de Acción articulado en torno a iniciativas tangibles y emblemáticas que deben contribuir a alcanzar esa visión de zonas rurales más fuertes, conectadas,

resilientes y prósperas. No implican una financiación adicional sino un esfuerzo de coordinación entre las oportunidades que brindan las distintas políticas existentes y los fondos financieros, para lograr un apoyo integrado a las áreas rurales. El Fondo Europeo de Desarrollo Agrario (FEADER), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), así como los fondos aportados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o el Banco Europeo de Inversiones deben movilizarse para impulsar un desarrollo rural sostenible e integrado.

Entre estas iniciativas emblemáticas destacan:

- *Plataforma de revitalización rural*: destinada principalmente a las zonas afectadas por la despoblación, donde se incluirá toda la información relativa a acciones y proyectos, así como las posibilidades de financiación.
- *Creación de un ecosistema de innovación para las áreas rurales.*
- *Apoyo a la juventud rural.*
- *Mejores prácticas de movilidad multimodal sostenible* que incluirá el apoyo a las iniciativas locales para mejorar la sostenibilidad del transporte y la accesibilidad a las áreas rurales.
- *Digitalización («Rural Digital Futures»)*, con un conjunto de medidas para impulsar la transformación digital de las áreas rurales aumentando su atractivo para las personas y las empresas.
- *Apoyo a los municipios rurales en la transición energética y la lucha contra el cambio climático*.
- *Emprendimiento y economía social en las áreas rurales,* apoyando la financiación de la innovación e investigación de pequeñas y medianas empresas ya asentadas en las zonas rurales, mejorando las conexiones entre empresas y prestando especial atención a las cadenas de suministro cortas.

El objetivo de este Plan de Acción es alcanzar los objetivos de la Visión en 2040, contemplándose que en 2024 se realizará un informe público sobre los resultados alcanzados y reflexiones sobre la mejora de las medidas de apoyo y las formas de avanzar.

5.3 España: del comisionado a su consideración ministerial

La política española, en los últimos años y sobre todo a partir de la Conferencia de París, de las consideraciones de Naciones Unidas y de los compromisos de la Unión Europea, empieza a visibilizar los desequilibrios territoriales especialmente en el mundo rural, la falta de cohesión social y por ello la despoblación como gran consecuencia. Primero con la configuración de un comisionado, que empezó a tomar conciencia del proceso, centrándose sobre todo en sus efectos demográficos y recientemente y por el Gobierno actual, con la creación de un Ministerio asociado a una Vicepresidencia, con una consideración de la despoblación como un proceso complejo en su génesis, con consecuencias diversas que determinan su carácter transversal y por ello con una mayor conciencia para construir progresivamente una cohesión socioterritorial a partir de estrategias integradas. Sus trabajos se han centrado en lo siguiente:

La configuración del Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico, que ha supuesto un salto cualitativo en la gobernanza interna de la Administración General del Estado, dado que ha impulsado un ejercicio de coordinación y activación de nuevas líneas de acción de cada uno de los Ministerios para invertir directamente en el ámbito rural y en los municipios de menor población. Pero también un salto cuantitativo, pues, sus 130 medidas cuentan con un compromiso presupuestario de más de 13.000 millones de euros (2021-2023), que se están poniendo al servicio de los diferentes niveles de gobierno a través de la territorialización de recursos, así como de otros actores públicos y privados mediante diversos instrumentos. No obstante, se desconoce la realización efectiva de sus objetivos y presupuestos, algo realmente imprescindible para evaluar su eficacia.

Asimismo, se han puesto en marcha algunas **líneas estratégicas con presupuesto propio de la Secretaría General de Reto Demográfico (SGRD)**, tales como:

- **La consolidación de un marco político, normativo, presupuestario y de gobernanza** adecuado, que permita profundizar en una planificación estratégica, transversal y con una mirada multidisciplinar. Desde la SGRD se ha impulsado la **incorpora-**

ción de la perspectiva rural en el diseño y valoración de las políticas públicas, caso de la recién aprobada Ley de Ley 27/2022, de 20 de diciembre, que incluye el reto demográfico entre los indicadores de evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado

- La creación desde la Secretaría General de Reto Demográfico en los Presupuestos Generales del Estado en este año 2022, del **Fondo para la Cohesión y Transformación Territorial**.
- **La apuesta por impulsar el modelo de gobernanza multinivel y multiactor (Conferencia Sectorial de Reto de Demográfico/ Foro de Cohesión Territorial)**. Todos los niveles de administración están representados y se pretende que las Comunidades Autónomas puedan mejorar y perfeccionar sus competencias en la ordenación del territorio, a efectos de fortalecer el papel de los gobiernos locales. La incorporación del conocimiento (participación de Universidades), sociedad civil y muy diferentes actores, en este trabajo conjunto, ha sido importante.
- **Convocatorias sobre proyectos transformadores/Centros de Innovación e Inteligencia Territorial.** El conocimiento de las potencialidades existentes en el territorio es trascendental, no solo para abordar cambios sino también para servir de impulso, de apoyo, de transferencia de conocimiento y de generación de redes.
- **Desarrollo de herramientas de conocimiento y medición. SISTEMA INTEGRADO DE DATOS MUNICIPALES** (SIDAMUN).
- **Incorporación de la perspectiva de género a toda actuación de cohesión socio territorial (convenio FADEMUR).**
- **Promoción de iniciativas que conecten a los/las jóvenes con las oportunidades de presente y futuro que ofrece el territorio**. El programa Campus Rural impulsado por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, en colaboración con el Ministerio de Universidades y la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas es un ejemplo. Esperamos en un futuro alcance una mayor proyección

A todo ello se une la política del gobierno respecto de la descentralización de nuevos procesos económicos, eligiendo en general territorios tradicionalmente marginados.

Las CC.AA, han tomado una mayor conciencia del problema de la despoblación y por ello han experimentado cambios reflejados en su gobierno, tanto normativos, como presupuestarios. Cuando eran receptoras de fondos europeos no definieron una política de cohesión efectiva, tal y como hemos señalado; actualmente se ha despertado una mayor conciencia. No obstante, se detectan grandes diferencias internas y por lo general aquellas vinculadas con ideologías más liberales permanecen más ancladas en los procesos tradicionales y defendiendo actuaciones muy sesgadas y únicas hacia la fiscalidad, cuando, tal y como hemos demostrado, la solución a sus problemas es más compleja.

El papel de las políticas públicas multinivel resulta trascendental a efectos de coordinar actuaciones e inversiones, para solucionar los graves estrangulamientos, deficiencias, desigualdades y a la par impulsar potencialidades de numerosos territorios en España. Configurar una verdadera política de cohesión y no sólo de convergencia considerando el reparto de competencias, es responsabilidad de todos, si bien el Gobierno Central debería sentar las bases de una estrategia de Estado; la implicación e integración de la sociedad y en general de otras Instituciones no deben ignorarse. Sólo así el complejo proceso de despoblación derivado de los desequilibrios socioeconómicos existentes, experimentará un cambio de tendencia.

Conclusión y propuestas estratégicas

Nos enfrentamos ante una situación nada simple, difícilmente abordable, si nos quedamos en un voluntarismo, en ocasiones romántico o en otras muy elemental, pero con frecuencia sustentado en una falta de conocimiento de un proceso muy complejo, desarrollado a lo largo de 60 años de forma continuada. La despoblación de buena parte de la España interior y de algunos lugares de las islas, se debe asociar a una evolución económica que configuró una desagrarización progre-

siva a la par que se impulsaban la industria y los servicios, cuya vulnerabilidad determinó importantes oscilaciones por efectos de las crisis y salidas de las crisis, desde 1970 al momento actual. Se sustentó **en un modo de producción de crecimiento intensivo a corto plazo** medido por los valores de PIB, renta y empleo y sobre un **modelo territorial de concentración** de la inversión, de la producción, de los servicios, de las oportunidades y mejora de calidad de vida y por ello de la población, en la ciudad y sobre todo en la gran ciudad configurando verdaderos sistemas metropolitanos

Sus resultados en nuestro Estado han logrado una relativa convergencia con países y regiones (CC.AA) de la Unión Europea, dado que la evolución de la renta, criterio elegible dominante para contextualizar situaciones territoriales, ha sido positiva, pero no siempre por un crecimiento económico del PIB; también ha contado el peso demográfico o el impacto en sus valores medios por la entrada en la Unión de países más retrasados.

Pero a su vez esa **relativa convergencia no se ha proyectado en una verdadera cohesión socioterritorial,** siendo su verdadero paradigma la gran **emigración forzada rural-urbana-metropolitana, que alcanza su cenit entre 1960 y 1980,** pero sin interrupción hasta el momento actual. Sus efectos han sido muy diversos, tanto por la pérdida de capital humano, como por la progresiva brecha socioeconómica entre territorios, configurando diferentes competitividades económicas y equidades sociales, sin olvidar las consecuencias ambientales generadas por el abandono de tierras cultivo, pastos y montes, con efectos de pérdida de biodiversidad y mayor incidencia de incendios forestales. Todo ello hace que **la despoblación no se entienda sólo como un problema demográfico, sino como una verdadera crisis de territorio**.

Los desequilibrios y desigualdades socioeconómicas territoriales se han configurado en el Estado español y en sus CC.AA también por políticas públicas implementadas por diferentes partidos con responsabilidades de gobierno, por lo que su mayor consecuencia, la despoblación, debe considerarse como un problema de Estado que requiere compromisos firmes a corto, medio y largo plazo. No en vano, nuestra Constitución en sus títulos VII y VIII, lo avala.

El momento actual es propicio para abordar transformaciones en el modo de producción de crecimiento económico desarrollado en España desde los años 70, sin evaluar sus costes ambientales, sociales o territoriales, pero también en los cambios que requieren las externalidades negativas del modelo de concentración territorial; ambos con incidencias en la «Vida del Planeta» y en la «Vida Humana». El desarrollo sostenible asociado al uso de recursos naturales, a la reducción de la contaminación, a una proyección social más justa y a un nuevo modelo de territorio, «sin dejar a nadie atrás», aparece como necesidad en los pronunciamientos de la Naciones Unidas (Agenda 2030 y ODS), de la Unión Europea, (Europa Verde y Fondo Next Generation EU y por supuesto en España (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

La transformación ecológica tiene que afrontar el necesario cambio productivo pero incorporado al mayor dinamismo de las ciudades intermedias en estrecha relación con los territorios rurales. Este cambio ha sido fundamental para su consideración como territorios-recurso o de oportunidad, si bien no se debe olvidar la gran brecha socioterritorial existente que constituye hoy su mayor estrangulamiento para el cambio.

A su vez, esos cambios requieren de unas políticas públicas multinivel coordinadas e integradas para que el futuro crecimiento económico se asocie a una cohesión socioterritorial, hoy ausente. De acuerdo con esta dualidad de territorios recursos-territorios problema, ya analizada, la inversión pública es trascendental y para que sea efectiva ha de configurarse en un plan de acción que al menos se debe sustentar en los siguientes pilares.

1- Si se asume que la industrialización española de los años 60 y 70 y el desarrollo posterior del sector servicios en las grandes ciudades ha sido responsable del éxodo rural, y que nuevas alternativas económicas son viables y pueden reforzar la economía española y la cohesión socio territorial del futuro, hay que pensar necesariamente en el impulso de un verdadero **Desarrollo Rural con una perspectiva amplia e integrada, y no solo de un Desarrollo Rural como el segundo pilar de la PAC (ayudas al desarrollo rural cofinanciadas por el FEADER) que deja fuera muchas acciones, medidas de política e inversiones públicas que son**

fundamentales para mantener un medio rural vivo para hacer frente al reto demográfico y a la crisis territorial de nuestro país.

Uno de los elementos clave de este concepto de Desarrollo Rural integrado es el impulso de las ciudades intermedias como motores y elementos articuladores de los territorios rurales, bien a través de una industria en sintonía con los recursos o con necesidades locales, no olvidemos que algunas actividades de los PERTES, caso de la «Economía de los Cuidados» o la «Industria Agroalimentaria» podían impulsar ese nuevo modelo territorial policéntrico. También por la descentralización de nuevas actividades o instituciones definidas por el Gobierno, sin olvidar los posibles efectos de desconcentraciones productivas de lugares próximos, que buscan otras ventajas comparativas. Asimismo hay que considerar que el desarrollo rural diversificado incorpora importantes **retornos ambientales (ecoservicios),** a partir de los principios del desarrollo sostenible.

> El Desarrollo Rural con perspectiva amplia debe apoyarse en la **actividad agraria** con diversificación productiva, acorde con los recursos territoriales. **La generación de cadena de valor es esencial** y ello requiere también un cambio social para dar el salto de «productores agrarios a empresarios rurales». **La industrialización agroalimentaria** es trascendental y puede formar parte de la integración rural-urbana definida. El apoyo a las PYMES y esencialmente a la empresa familiar será decisivo; son las que generan mayores arraigos e identidades territoriales, pero no siempre encuentran apoyos necesarios para enfrentarse a mercados controlados por las grandes empresas El impulso empresarial de jóvenes y mujeres con incentivos también contribuirá a ello. Para estas acciones el segundo pilar de la PAC y la iniciativa LEADER pueden jugar un papel importante, sobre todo en lo relativo a la diversificación productiva. Una diversificación productiva, que debe convivir, sin entrar en conflictos de uso, con la producción de energías renovables. **El necesario desarrollo de las energías renovables para contribuir al proceso de descarbonización de la economía, debe ser compatible con la agricultura y otras actividades y evitar la agudización del reto demográfico y la crisis territorial de las zonas rurales**. La Ordenación del Territorio ,

entendida como «la expresión espacial de la política económica , social , cultural y ecológica de toda sociedad « (Consejo de Europa) , resulta imprescindible a estos efectos, junto con los cambios normativos acordes con las transformaciones futuras. Constituye el principal instrumento para evitar conflictos de uso en territorios rurales. la producción de energía no debe ser a costa de una nueva desagrarización con influencias negativas en la producción de alimentos. Transiciones estatales o globales, como la energía, no se deben hacer a costa, de nuevo, sobre la ruralidad, ni determinar ganadores sobre perdedores.

Impulsar un turismo cultural asociado con identidades territoriales y determinado por las nuevas demandas de ocio y descanso; el patrimonio en su sentido amplio, desarrollos deportivos o gastronómicos, cada vez atraen a una sociedad urbana de cierto poder adquisitivo. **Un desarrollo rural que se vincule con el subsector forestal (La Comisión consideró: «Promover la red de zonas rurales y bosques»)** no sólo por su papel de captación del CO_2, sino por la utilización y transformación de sus recursos, caso de la madera, resina, de los derivado de la caza, pesca, micológicos, o del paisaje, entre otros.

Algunos territorios rurales con muy escasas capacidades de cambio, casi asociados a su desaparición por razones biológicas irreversibles, deben quedar en este nuevo desarrollo sostenible con dimensión territorial, como **«custodios de sus tierras»; hoy pueden parecer innecesarios, pero desconocemos su funcionalidad en un futuro.**

2- Para que ese Desarrollo Rural amplio e integrado con ciudades intermedias pueda ser efectivo, la inversión en infraestructuras es imprescindible, ya que nos enfrentamos con territorios con muy escasa competitividad debido a su marginación inversora.

Las **infraestructuras** por sí solas no generan desarrollo, pero su ausencia lo limita sustancialmente. Una vez más su crecimiento y transformación a nivel de Estado han sido espectaculares, pero también desmedidos y sin proyección territorial equitativa y jerarquizada. Hoy, la accesibilidad, tanto en transportes como en comunicaciones, detecta grandes desigualdades, tanto inter como intra Comunidades Autónomas.

La digitalización es clave para cualquier cambio socioeconómico pero lo que ahora se considera más imprescindible no debe olvidar situaciones que lo obstaculizan y que deberían haberse modificado antaño. Carreteras en mal estado, sobre todo en áreas de montaña; transporte a media y corta distancia, en retroceso; deficientes conexiones en telefonía móvil, falta de infraestructuras energéticas unidas a subestaciones transformadoras o carencias a efectos de un eficiente uso de agua, persisten.

Tradicionales y nuevas infraestructuras se deben planificar de acuerdo con las singularidades territoriales, aunando accesibilidades globales y locales y en consonancia con las exigencias del cambio económico y de la calidad de vida (servicios). Por ello y porque todo no puede estar en todos los sitios, pero toda población tiene que poder acceder a todo, se deben articular sobre una **jerarquía territorial rural-urbana,** en la que las **comarcas son esenciales** a efectos de configurar verdaderos **Territorios Funcionales ,** en los que las cabeceras de comarca deben ser la base de una autentica ordenación del territorio. **Innovar en los territorios exige integrar retos de futuro y estrangulamientos del presente con origen en el pasado.**

3- Si se asocia la despoblación a una desigualdad social, tenemos la obligación de integrar los derechos y servicios sociales en los territorios afectados. Las carencias propias de su abandono, responsables de grandes brechas rurales de ciudades intermedias, con respecto a metrópolis, requieren una atención especial. Por ello consideramos esencial lo siguiente:

Reestructuración y fortalecimiento de los servicios de salud, sobre una jerarquía territorial que facilite una atención a todos, residan donde residan, mediante una conexión y una movilidad rápida. El refuerzo de la atención primaria es evidente.

Estructuración y fortalecimiento de los servicios educativos. La infancia debe tener garantizados los procesos educativos iniciales y tener facilidades de financiación para acceder a niveles superiores, que exigen desplazamientos de larga distancia. Asimismo, la formación continua resulta imprescindible, tanto para acceder al empleo de nuevas actividades, cuanto para que la población adulta se adapte a

las necesidades de los nuevos procesos, y los mayores no queden al margen total de ellos.

Impulsar y garantizar servicios privados de primera necesidad, ya que la escasa demanda los está reduciendo de forma drástica.

Impulsar aquellos servicios adaptados a la conciliación de la vida familiar y laboral, que afectan a toda la sociedad esencialmente rural, pero dadas sus características, se asocian a las mujeres, por su papel tradicional en los cuidados a la infancia, a la población anciana y a la población dependiente.

Considerar la inclusión social en su conjunto, pero de forma especial de las mujeres inmigrantes procedentes de otros países. El desconocimiento del idioma constituye un factor de aislamiento. Sin olvidar las situaciones temporales que sufren ciertos trabajadores, vinculados a recolecciones agrícolas. Sin olvidar los problemas de mano de obra en actividades rurales dinámicas, asociadas a empresas familiares. La carencia de vivienda temporera, las dificultades de movilidad personal de inmigrantes con residencia urbana, tienen que afrontarse. Numerosos traslados no se pueden realizar ni por la empresa, ni por los trabajadores.

Promover el acceso a la vivienda. Constituye un elemento esencial para la incorporación de nuevos actores. Sus carencias son grandes y por ello cuando existen su precio es elevado y con frecuencia no se corresponde su calidad. A este respecto el impulso de la tradición en la construcción debe ser valorado.

Un proceso complejo como enfrentarse al reto demográfico y a la crisis de territorios requiere de cambios y de acciones y políticas diversas que deben ponerse en práctica en los territorios rurales de modo coordinado y en el marco de este Desarrollo Rural amplio e integrado, y no mediante actuaciones aisladas con frecuencia descontextualizadas. La transición ecológica determina grandes posibilidades de cambio en el modo de producción, que en principio y a pesar de rupturas temporales de algunos objetivos, sobre todo por la guerra en Ucrania, están bastante asumidos, y no deben disociarse de un cambio radical en el modelo territorial, puesto que **desarrollo sostenible y modelo territorial policéntrico van unidos**. Nos enfrentamos a grandes desafíos que deben

afrontar políticas públicas a ser posible con grandes consensos, que garanticen inversiones a corto, medio y largo plazo y que incorporen la diversidad territorial. (Molina, Hernando, Pérez, 2022).

Para ello, una de las grandes dificultades a las que se enfrenta la acción pública y la privada es la de la gobernanza, entendida como las estructuras y los procesos de interacción entre todos los actores para el debate y la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo rural, tanto a nivel horizontal (dentro de un mismo nivel geográfico o sectorial) como vertical (entre niveles de representación territorial o sectores interrelacionados). En definitiva, estructuras de colaboración a través de las cuales las instituciones, actores y ciudadanos pueden identificar desafíos y necesidades comunes compartiendo conocimientos, ideas y buenas prácticas necesarias para superarlas con el objetivo de implementar políticas efectivas y coherentes (Soriano B., I. Bardají & C. Folkeson, 2023).

Ya se ha mencionado que la ubicación de la Política de Desarrollo Rural dentro de una política sectorial como la PAC genera disfuncionalidades y deja fuera acciones fundamentales dependientes de otras instituciones y sectores con los que es difícil la coordinación. La estructura sectorial de la administración, comunitaria, nacional o regional introduce numerosas restricciones para implementar una política de desarrollo rural integrado en la medida en que los objetivos, asignación presupuestaria y ejecución de proyectos se definen a nivel departamental, faltando una coordinación efectiva en el proceso de planificación. Las soluciones se ven condicionadas además por los diferentes ritmos del ciclo político, que marca la necesidad de ejecución de proyectos, y de las necesidades del desarrollo rural, necesariamente más largos. Por otra parte, cuando para tratar de superar estas dificultades, se han creado nuevas instituciones o mecanismos de coordinación horizontal a nivel nacional o autonómico, no se les dota ni de presupuesto adecuado ni de competencias reales.

La participación de la población local en el establecimiento de sus estrategias de desarrollo es fundamental también para una buena gobernanza público/privada. Desde la década de la década de los 90 del siglo pasado, se han creado en los territorios rurales numerosos Grupos de Acción Local (GAL) que siguiendo el método Leader de participación de la población local impulsan programas de desarrollo, adaptados a las

características y necesidades de cada territorio cofinanciados por el FEADER. Más recientemente, el método se ha extendido al más amplio de Desarrollo Local Participativo (CLLD), abriendo la posibilidad de acceder a otros fondos como el Fondo Social Europeo (FSE) o el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en una opción multi-fondo que permitiría a los GAL realizar acciones más integradas. Sin embargo, las dificultades y trabas burocráticas, así como la ausencia de cultura participativa en la gestión de estos fondos hace casi inviable la opción en las condiciones actuales. A diferencia del FEADER, en el que el método LEADER es obligatorio, no ocurre lo mismo con el resto de Fondos.

Por su carácter y por su estrecha relación con los territorios estos Grupos deberían jugar un papel mayor en la coordinación de las políticas y acciones, tanto vertical en relación con el Estado y las CCAA, como horizontal, en la implementación de acciones. Sin embargo, esto no es así, y se limitan a ejecutores de la política sectorial cofinanciada por FEADER. Su significación en la configuración de un Desarrollo Rural integrado, puede ser trascendental, coordinando todas las acciones en sus territorios y contribuyendo a la elaboración de programas con la participación de la población local, conocedora de sus necesidades específicas. Por todo ello, el plan de acción definido, teniendo en cuenta las competencias de nuestras administraciones y por ello la complejidad de nuestra gobernanza, requiere una estrategia política multinivel. La integración de administraciones, estatal, autonómica y local, la coordinación de ministerios, consejerías, ayuntamientos o diputaciones, es imprescindible y determina necesariamente una normativa estatal genérica, consensuada dentro de un compromiso de Estado. No en vano, la despoblación como crisis territorial, constituye un proceso de gran transversalidad y sin ese marco de partida, tan solo se lograrán acciones dispersas y diversas territorialmente. El acuerdo debería incorporar presupuestos con plazos de ejecución, que no se vieran afectados por ningún cambio político. La complejidad del proceso de despoblación, expresado ut supra, lo requiere.

El momento actual por los cambios productivos requeridos y la conciencia socioterritorial existente es propicio, el tiempo de las políticas públicas integradas ha llegado, sin ellas la reversión es imposible.

Bibliografía

Bardají Azcárate, Isabel, *et al. Indicadores de sostenibilidad en el sector agroalimentario*. Cajamar Caja Rural, Madrid, 2022.

Beguinot, Corrado, *Citta Cablata. Carta de Megaride '94. Citta europea interetnica*. Collana Studi Urbanistici, Vol. XXIX. Giannini Editore, Napoli, 2008.

Camarero, Luis, Oliva, Jesús, «Thinking in rural gap: mobility and social inequalities», en *Palgrave Communications* 5, 2019.

Camarero, Luis,«Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual», en *Panorama Social*, 31, pp. 47-73, 2020.

Camarero, Luis, «Los habitantes de los territorios de baja densidad en España. Una lectura de las diferencias urbano-rurales», en *Mediterráneo Económico*, 35, pp. 45-66, 2022

Camarero, Luis, «Brecha Rural: despoblación, accesibilidad, movilidad y ciudadanía», en Camarero, Luis, Moscoso, David (eds.), *Estudios Agro-Rurales*, MAPA, Madrid, 2023.

Camarero, Luis, Oliva, Jesús, «Movilidad y cohesión territorial. La conformación del sistema rural-urbano de la auto-movilidad», en REIS, 2023, (en prensa).

Dijkstra, Lewis; Garcilazo, Enrique; McCann, Philip, «The economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities», en *European Planning Studies*, 21 (3), 2013, pp. 334-354.

Farinós Dasí, Joaquín; Olcina Cantos, Jorge, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.* Tirant humanidades, Valencia, 2022.

Gómez, Cristóbal; Moyano, Eduardo, «La Estrategia nacional frente al Reto Demográfico. Una política de Estado para un problema transversal de los territorios», en *Mediterráneo Económico,* 35,2022, pp. 443-462.

Hermann, Simon, *Campeones ocultos del siglo xxi*. Madrid: Wolters Kuwer, Madrid, 2010.

Krugman, Paul, *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Antoni Bosch, Barcelona, 1997.

McCann, Philip; Dijkstra, Lewis; Garcilazo, Enrique, *Regional and urban Evolution in the OECD and Europe: pre-crisis and post_crisis*. University of Groningen, 2008.

Molina Ibáñez, Mercedes, «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en Fari-

NÓS, J; OJEDA, J. F.; TRILLO, J. M. (eds.), *España: Geografías para un Estado posmoderno.* AGE/Geocrítica, Madrid/Barcelona, 2019, pp. 153-170.

MOLINA, Mercedes, «Hacia una nueva frontera rural-urbana», en *Agricultura y Ganadería Familiar en España. Anuario 2021*. Fundación de Estudios Rurales/ UPA, Madrid, 2021, pp. 34-40.

MOLINA, Mercedes; HERNANDO, Felipe, «¿Por qué nos deben interesar los territorios despoblados y desfavorecidos de la España interior»?, en MARTINEZ CÁRDENAS, Rogelio, *et al. Leyendo el Territorio. Homenaje a Miguel Angel Troitiño.* Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2022, pp. 440-455.

MOLINA, Mercedes; HERNANDO, Felipe y PÉREZ, Rocío, «Convergencia versus cohesión socioterritorial en España: la despoblación como reto», en *Información Comercial Española: ICE, Revista de Economía*, 928, 2022, pp. 9-25.

MOLINA, Mercedes; PÉREZ-CAMPAÑA, Rocío; HERNANDO, Felipe, «Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el estado español», en *Riev, Revista Internacional de los estudios vascos*, 67 (1), 2022, pp. 21-30.

MOLINA, Mercedes; HERNANDO, Felipe; PÉREZ-CAMPAÑA, Rocío, L*a España despoblada ante los nuevos desafíos: La respuesta ciudadana en las urnas*. En prensa. Aranzadi.

MOYANO, Eduardo, Discursos, certezas y algunos mitos sobre la despoblación rural en España», en *Panorama Social,* 31,2020, pp. 33-45.

MOYANO, Eduardo, La Agricultura española, entre el reconocimiento, el malestar y la oportunidad, en : *Economistas,* 171, 2021, pp. 55-63.

PEREZ YRUELA, Manuel; SUMPSI, José María; BARDAJI, Isabel; GIMÉNEZ GUERRERO, María del Mar, *La nueva concepción del Desarrollo Rural: Estudio de casos*. Colección Politeya. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid, 2000.

PÉREZ YRUELA Manuel; SUMPSI, José María; LÓPEZ, Edelmiro; BARDAJÍ, Isabel, «El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: De la teoría a la práctica», en ORTEGA, Antonio César; MOYANO, Eduardo (eds.), *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España*. Alinea Editora, Campinas, 2016, 27-74.

QUING, Li. El poder del bosque. Shinrin-Yoku. Rocaeditorial. 2018.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés, «The revenge of the places that don´t matter (and what to do about it)», en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 2018, pp. 189-209.

Rodríguez-Pose, Andrés. 2017. De la convergencia a las instituciones: repensando las políticas de desarrollo regional, en Política económica, economía regional y servicios: homenaje a Juan Ramón Cuadrado Roura.

Rubio Sánchez, Agustín; Roig Gómez, Sonia. *Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los sistemas extensivos de producción ganadera en España*. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2017.

Santos, Milton, *Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-científico Informacional*. Hucitec, São Paulo, 1993.

Setti, Leonardo, *et al.*, «Potential role of particulate matter in the spreading of COVID-19 in Northern Italy: first observational study based on initial epidemic diffusion», en BMJ Open, 10(9), 2020.

Soriano, Bárbara; Bardají Isabel, Folkeson Lillo Carina. Empowering rural areas in multi-level governance processes. MAP POSITION NOTE.2023. (https://rural-interfaces.eu/).

Sumpsi, José María, «Medio Ambiente y Desarrollo rural», en Ramos Eduardo; Caldente del Pozo, Pedro (ed.), *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo xxi.* Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, pp. 55-80.

Sumpsi, José María, «La política agraria y rural de la Unión Europea», en Sumpsi, José María; Pérez Correa, Edelmira (eds), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa.* MAPA, FODEPAL y AECI. Madrid, 2002, pp. 123-147.

Sumpsi José María; Atance, Ignacio, «Desarrollo local en áreas rurales de la Unión Europea: el programa LEADER», en Ramos, Álvaro (ed.), *Desarrollo Rural Sostenible con enfoque territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Montevideo, 2003.

Sumpsi, José María, «Estrategias y Políticas de Desarrollo Rural en la Unión Europea», en Pérez, Edelmira; Farah, María Adelaida, *Desarrollo Rural y Nueva Ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, 2004.

Veronesi, Giovanni, *et al*. «Long term exposure to air pollution and COVID-19 incidence: a prospective population-based study in northern Italy», en: *Occupational & Environmental Medicine*, 79 (3), 2022.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL COMO EQUILIBRIO Y MANIFESTACIÓN ESPACIAL DE LA JUSTICIA SOCIAL FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

Joaquín Farinós Dasí

1. El desafío de una adecuada ordenación territorial de conjunto

Nos encontramos inmersos actualmente en un «momento» de transiciones en el que se trata de definir un nuevo modelo de desarrollo, que se pretende sostenible en lo ambiental y económico, pero también en lo social e institucional. Dentro esta «nueva gran transición» (ecológica, económica, social, urbana, feminista, democrática…), la dimensión territorial de las políticas juega un papel clave en la definición de un nuevo modelo de desarrollo, con sus nuevos modelos/tendencias espaciales y las nuevas geopolíticas (internas y externas) resultantes.

La ordenación del territorio ha sido uno de los componentes clave de la territorialidad del Estado, en especial desde el siglo XIX; algo que Foucault (1991) conceptualizó como la *gubernamentalización del Estado*. Pero en la actualidad, la competitividad económica ya no es solo una cuestión nacional sino internacional, basada en nuevos tipos de ventajas competitivas/productivas apoyadas en la Nueva Economía Verde y Azul, la industria cultural y la cuarta revolución industrial basada en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC). En este sentido hablamos (por todas) de una nueva y trascendental transición ecológica: un proceso de cambios a distintos niveles en los sistemas de producción y consumo, en las instituciones sociales y políticas y, lo que es más importante, en las formas de vida y los valores de la población. Una

transformación capaz de conducirnos desde el actual estado de cosas (demasiado costoso ambientalmente y con excesivos riesgos asociados a ello) hasta una nueva situación futura ambientalmente sostenible. Esta debe resultar compatible con la capacidad del planeta para mantener las actividades humanas, tomando en cuenta el problema del calentamiento global y sus efectos sobre el sistema socioeconómico y la transición energética (hacia la descarbonización y las energías renovables) como elementos fundamentales.

En este proceso de cambio o metamorfosis debemos insistir en la dimensión social de la sostenibilidad. Una dimensión frecuentemente desatendida o en una posición poco relevante (frente a las bien asentadas dimensiones económica y ambiental), pero que debe verse reforzada a partir de principios como los de justicia, cohesión, bienestar y calidad de vida. De ella se ha venido ocupando tradicionalmente la ordenación del territorio, una política pública compleja por su carácter integrado, transversal o de conjunto, que implica la conciliación de múltiples y diversos intereses, que persigue la coherencia y eficiencia de las actuaciones de la política sobre el espacio sobre el que tiene la competencia. En su caso sí considerando la dimensión social, la económica y la ambiental de forma integrada; de ahí la denominación para referirse a ella en la literatura internacional reciente como *Smart Comprehensive Spatial Planning*.

No es algo nuevo del todo. De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en la ciudad de Estocolmo en 1972, resultaron la Declaración y el Plan de Acción para el Medio Humano (PAMH), así como la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Aquel PAMH de Estocolmo contemplaba tres tipos de acciones: la vigilancia global (el programa global de evaluación del medio humano), las actividades de ordenación del medio humano (la planificación del desarrollo territorial de forma sostenible) y la gobernanza (las medidas internacionales auxiliares de la acción nacional e internacional de evaluación y ordenación). Más de cincuenta años después, aquellos planteamientos siguen siendo no solo vigentes sino también necesarios.

Como suele ocurrir, las grandes declaraciones en la esfera internacional, el llamado «derecho blando» suele ser cómodo y amable. Cosa dis-

tinta es cuando hay que bajarlo de escala y trasladarlo a la labor cotidiana en el interior de los Estados. A este nivel, muchas de estas propuestas no acaban de encajar del todo en las hormas que imponen la norma, la política y la costumbre, más dadas a lo sectorial y simplificable que a lo sistémico y a los efectos multiplicadores y modificadores de naturalezas que imponen las relaciones entre los elementos del sistema (territorial en este caso). He aquí, de nuevo, el eterno conflicto entre lo necesario y lo posible, la realidad y su conceptualización… y el reduccionismo por el que habitualmente se acaba optando.

Por ejemplificarlo utilizando un paralelismo del campo de la química; no es lo mismo una mezcla (suma de partes) que un compuesto (la realidad nueva que deriva del funcionamiento en interacción de esas partes en unas nuevas condiciones). La planificación territorial representa justamente ese intento de encontrar el compuesto más virtuoso; la mejor combinación de las partes de forma armónica de acuerdo con unos criterios y voluntades expresadas por la población, sea de forma más organizada y regulada (gobierno) o bien más relacional y democrática (nueva gobernanza).

La ordenación del territorio es, o debe ser, un proceso ciudadano de acuerdo y compromiso, de integración de escalas de trabajo y de ámbitos administrativos. Una acción compleja que debe ejecutarse desde la sencillez de un objetivo principal (la sostenibilidad y la cohesión) y la participación de todos los agentes que protagonizan el desarrollo de un espacio determinado. Pero también, indefectiblemente, debe ser una tarea comúnmente entendida por las administraciones responsables, con un cambio de criterio que a nuestro juicio sería deseable: un mejor desarrollo y aplicación del principio de cooperación (junto a los más asentados de coordinación, colaboración) y un mayor énfasis en la naturaleza concurrente de las competencias y de las intervenciones de la política (más allá de que se califiquen normativamente como exclusivas o compartidas). El objetivo último: lograr la coherencia de las actuaciones (de las intervenciones de los distintos departamentos sectoriales de las políticas a partir de su propios programas, departamentos y presupuestos), para mejorar su eficacia y eficiencia de cara a un mejor servicio y defensa del interés o intereses general/es de la población a lo largo de

los territorios del conjunto de España. En este sentido, para lograr este objetivo, resulta especialmente relevante y transcendente la constitución y puesta en marcha de la nueva Comisión Sectorial de Reto Demográfico (https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/politica-estado/) que, de forma deseable, por extensión, debería añadir «y de Cohesión Territorial» a su denominación, como se trata de justificar en las siguientes páginas.

2 Avances, limitados, hacia lo integral: de lo correctivo (paliativo y sectorial) al adecuado aprovechamiento y gestión de las propias condiciones y oportunidades

Las ciudades continúan concentrando actividades, la toma de decisiones y las mayores oportunidades de desarrollo, aunque puedan deslocalizar en entornes rurales próximos o lejanos mano de obra y actividades que no les resultan adecuadas o deseables. No sucede lo mismo, sin embargo, con el patrimonio territorial, en tanto recurso y posible motor de desarrollo, herramienta desde la que poder recuperar el control y la mayor autonomía de estos espacios, contribuyendo con ello además a su mejor conservación. Este patrimonio no es deslocalizable.

Algo que debe ser tenido en cuenta en los actuales discursos sobre la España vaciada y en las posibles medidas para hacerle frente, re-considerando la relación entre las verdaderas necesidades y las posibilidades reales de consumo de suelo. En línea con la Estrategia Europa 2030 (a su vez alineada con los ODS de Naciones Unidas), que para el horizonte del 2050 plantea el objetivo del *0 net land take*. El gran reto es tanto la gestión del decrecimiento demográfico en unas zonas rurales con problemas de envejecimiento y despoblación, como hacer frente a los problemas de congestión en los espacios litorales y metropolitanos, corrigiendo así los desequilibrios territoriales.

La ordenación responde tanto al objetivo de equilibrio o corrección de los desequilibrios existentes (de forma reactiva), como de potenciar (de forma más proactiva) el progreso de todos y cada uno de los territorios y de su población de acuerdo con su propio carácter y condiciones.

Así se apuntaba ya en el documento del «PDI 1993-2007» (MOPTMA, 1994), cuyo modelo territorial objetivo serviría de base para la propuesta del Plan de las Regiones Objetivo 1 que España presentaría en Bruselas para el periodo de programación 1994-2000; y se reconocía más tarde en la «Estrategia de Desarrollo Sostenible para España» de 2007[1]. En ella se recogía como principio el equilibrio del modelo territorial, de acuerdo a cuatro grandes objetivos: 1) una estructura demográfica y estructura territorial equilibrada, 2) un desarrollo económico territorialmente equilibrado, 3) un equilibrio y relación medio urbano y rural para la igualdad de oportunidades, y 4) la importancia del periurbano como marco de integración urbano-rural. (Serrano, 2022).

La insostenibilidad del modelo de ocupación y uso del territorio y del patrimonio, basado en el consumo abusivo de recursos no renovables como el suelo, el agua y la energía fósil, es lo que explica la gran modificación de la Ley 8/2007, de suelo, de aquel mismo año (derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, actualmente Real Decreto Legislativo 7/2015). De forma muy significativa, la nueva legislación del suelo se vio acompañada por la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad y por la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. La citada nueva Ley de suelo estatal introducía un gran cambio, como es el de prescindir de la técnica de clasificación como necesaria, al reconocer desde entonces únicamente dos situaciones básicas de suelo: el rural y el urbanizado.

Con el paso del tiempo y con la lógica evolución y cambio que van sufriendo los espacios y las relaciones en el sistema territorial (global, regional, local), también van cambiando los objetivos (lo principal) a los que deben responder los usos del suelo (que contribuyen a conseguirlos). Teniendo en cuenta la necesidad de potenciar el desarrollo de las zonas rurales y, al mismo tiempo, mejorar la situación ambiental de las zonas urbanas, parece lógico y razonable buscar alternativas a las disparidades territoriales por otra vía que no sea la del simple crecimiento económico

[1] «Estrategia Española de Desarrollo Sostenible», de noviembre de 2007 https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-espanola-desarrollo-sostenible/EEDSnov07_editdic_tcm30-88638.pdf

(*business as usual*), como por ejemplo hace la teoría de las necesidades básicas (vid. Martínez, 1991; citado en Farinós y Peiró, 2022a).

El enfoque comprehensivo o integral va caracterizando progresivamente la planificación territorial en el mundo occidental (Allmendinger, 2009). Da cabida a lo ambiental, a lo patrimonial y al paisaje (los tres interrelacionados entre sí y con la planificación, vid. Farinós y Peiró, 2022b) y, más recientemente, también reconsidera los espacios rurales y las relaciones urbano-rurales en un nuevo modelo de desarrollo territorial que se pretende más sostenible. En este sentido, cobra especial relevancia el nuevo concepto de Infraestructura verde, a partir de la que articular el territorio (Latasa, 2021). Un territorio que requiere de la integración y tratamiento compartido de la ciudad con el resto del sistema territorial del que forma parte (Contell y Llobell, 2017), dando lugar a un ecosistema natural/biorregión en el que se contemplan necesariamente los ámbitos rurales y las relaciones de la ciudad con ellos.

La coordinación de las políticas sectoriales y territoriales es un tema clave. La coordinación debe ocurrir desde el principio. Idealmente, las políticas de desarrollo territorial (Ferrão, 2015) deberían enmarcarse en estrategias basadas en la ordenación del territorio, integrando las previsiones de las políticas sectoriales que vayan a tener un impacto significativo en el territorio. La integración de la política territorial (TPI), interpretada como intento de «*... integrar la dimensión territorial en las políticas de la UE con el objetivo de lograr un enfoque coherente para el desarrollo del territorio de la UE, sobre la base del concepto de cohesión territorial*», llegó a ser una prioridad política clave del Consejo Europeo (Presidencia de Luxemburgo, 2005). Se hacía del objetivo de cohesión territorial, en una perspectiva verde y saludable, el eje central. Para lograr la coherencia de las políticas sectoriales debe contarse, por tanto, con la ordenación del territorio.

La gran cuestión es en qué medida los instrumentos de planificación territorial permiten realmente alcanzar el objetivo de coordinar las políticas sectoriales y combinar el desarrollo sostenible con el crecimiento económico, respetando el principio de cohesión territorial (*vid*. Farinós, 2023). En este sentido, la gobernanza territorial es la condición *sine qua non* para garantizar un desarrollo territorial más equilibrado y alcanzar el

objetivo de cohesión territorial, a través de la participación de los diferentes actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan en las diferentes escalas.

La cohesión territorial debe ser considerada como una cuestión transversal, como un crisol de políticas con impacto territorial orientadas a:

- lograr un desarrollo armónico (entre territorios) e integral (económicamente competitivo, socialmente justo y ambientalmente sostenible),
- mediante el uso de los diversos capitales/recursos territoriales propios de cada espacio, coordinando los esfuerzos de administraciones, agentes y ciudadanos para definir las estrategias pertinentes de desarrollo territorial,
- a través de la cooperación entre territorios (configurando redes de territorios, incluyendo consorcios urbano-rurales, y redes de ciudades) que se asocian para poder mejorar sus oportunidades. El policentrismo se constituye como elemento fundamental para lograr la cohesión territorial.

Esto significa considerar conjuntamente los tres objetivos mencionados de la ordenación del territorio: a) el de ordenación, el de *aménagement* y armonía, con que poder conseguir coherencia (Santamaria, 2022) (correctivo y equilibrador); b) el de desarrollo, aprovechando el propio potencial y apoyando las estrategias de desarrollo territorial de cualquier área (proactivo); y c) el de coordinación, mediante nuevas formas de gobernanza. Y es que, en el contexto actual de recuperación y transición ecológica, nos enfrentamos a nuevas problemáticas y desafíos territoriales que nos conducen a una nueva comprensión de la ordenación del territorio que avanza más hacia sus tres funciones de desarrollo, de coordinación (gobernanza) y de prevención/corrección de impactos (gracias a un desarrollo territorial más armónico que pueda aprovechar las características propias de cada territorio).

Con esta nueva visión comprehensiva e integral tratan de corregirse los negativos efectos que provoca la descoordinación y la falta de coherencia entre las distintas áreas de la acción política con efectos sobre el territorio; integrándolas en un único esquema de ordenación adaptado a cada espacio o localidad, con sus particulares modelos de asentamiento,

ocupación y usos (Farinós, 2021). Esto puede hacerse siguiendo un enfoque de *Sistema Patrimonial Territorial*, articulando los distintos recursos culturales y naturales, materiales e inmateriales existentes en una zona, incorporándolos a esta nueva ordenación del territorio de enfoque transversal (vid. Florido, 2013).

Como señalaba Troitiño (2011) «Esta visión del territorio como patrimonio requiere prestar más atención a las relaciones e interdependencias entre los diferentes componentes del sistema territorial». Concepto introducido por Ortega Valcárcel (1998), el patrimonio territorial sería el conjunto de recursos culturales y naturales presentes en un determinado lugar, que tiene un elevado grado de aceptación y reconocimiento social, y que otorgan seña y valor al espacio producido, pero también al futuro espacio en producción que podrá basarse en él. Lo habitual hasta la fecha, sin embargo, ha sido hacerlo desde un punto de vista sectorial a través de la planificación turística, rural, ambiental… cada una por separado.

3. Relaciones rur-urbanas como vasos comunicantes carentes de una adecuada tensión capilar

Los movimientos higienistas eclosionaron en el fenómeno urbano racionalista que se estaba ideando para las ciudades del siglo xx. Muy lejos quedó sin embargo la idea del «Rurizad lo urbano; urbanizad lo rural» de Ildefonso Cerdá de 1867. Un planteamiento que también recogía la Carta de Atenas de 1931 sobre la ciudad y su entorno, o el primer *Regional Planning* británico de entre guerras (1ª y 2 GM), que supuso pasar de la ordenación de los espacios locales (*Local Development*) a la escala supralocal con un enfoque territorial y no solo urbano (Sykes & O'Brien, 2018). A la preocupación por el uso y ocupación del territorio, derivada de las consecuencias de la revolución industrial del siglo xix, se añadió la disposición de las grandes infraestructuras de comunicación y su necesario encaje con las grandes ciudades. Así, se fue consolidando, en definitiva, una nueva relación entre los espacios urbanos (el centro) y los espacios rurales (el *hinterland* o la periferia).

Si esta era la nueva realidad, el planeamiento urbano debía integrarse dentro del *Town and Country Planning* o del planeamiento de las regiones urbanas policéntricas (reconceptualizadas posteriormente en los EE.UU. como áreas metropolitanas con el uso generalizado del automóvil privado). La ciudad no podía concebirse únicamente como un artefacto físico bien delimitado y visualmente comprehensible («ciudad isla»), sino como un complejo sistema de localizaciones y de flujos interconectados de personas, informaciones y mercancías a lo largo del año.

Con posterioridad, del área metropolitana monocéntrica se pasará a la región urbana/metropolitana policéntrica, capaz de abrazar una diversidad de paisajes y entornos vitales, que van desde los corazones metropolitanos a las ciudades medias y pequeñas, hasta los entornos rurales y naturales[2]. En este nuevo policentrismo, sin embargo, se primarán más las relaciones entre núcleos urbanos (las redes de ciudades), independientemente de su distancia, quedando relegadas a un segundo plano las relaciones urbano-rurales y las cooperaciones entre territorios vecinos y próximos.

Se inicia así un proceso de progresiva ampliación de los marcos de la planificación física, dando paso a la nueva planificación regional que pone un mayor foco en lo funcional (la *Spatial/Regional Planning*), distinta de la tradicional planificación de la ciudad, más centrada en lo morfológico (la planificación urbanística). Esta nueva forma de entender la ciudad amplía el campo disciplinar de la urbanística, más allá del *urbanismo urbano* (la forma de la ciudad, su arquitectura como único dato básico y verificable de la realidad urbana), para avanzar hacia otras consideraciones de tipo más funcional que morfológico y a una mayor escala.

En lo relativo a la situación en nuestro país, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbanística, en una clara declaración de intenciones, establecía como objetivo que «*la acción urba-*

[2] A destacar el papel de las ciudades medias (donde el *zonning* resulta menos segregador) como vertebradoras del territorio, dinamizando la economía del área dónde están situadas y atrayendo infraestructuras y equipamientos esenciales, población y posibilidades de desarrollo en las localidades de menor jerarquía.

nística preceda al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, lo encauce hacia lugares adecuados, limite el crecimiento de las grandes ciudades y vitalice, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonicen las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social» (Serrano, 2022). Ni la aplicación de dicha Ley, zarandeada por otras como Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional», ni el modelo territorial resultante desde entonces han servido para afianzar los principios de equilibrio y cohesión territorial; más bien todo lo contrario.

En las zonas urbanas, también en algunas de agricultura intensiva, se han concentrado las mayores tasas de presión de la producción sobre los recursos, conduciendo a un escenario desfavorable en lo ambiental, aunque performativo en términos de crecimiento económico. Lo contrario sucede en los espacios rurales de interior, donde la preservación del espacio responde a una falta de diversificación económica, más allá de las pequeñas explotaciones tradicionales, ahora amenazadas por los nuevos usos y conflictos, que quedan como patio trasero de la ciudad.

Ello nos ha conducido a una doble paradoja. Por un lado, la del suelo no urbanizable (SNU) de régimen común (ahora rural desde los cambios introducidos por la Ley del Suelo de 2007) como espacio donde aplica la política e instrumentos de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) pero que, sin embargo, se ha venido pensando en clave urbana: en cómo poder reclasificarlo en urbanizable a petición del urbanismo local de los ayuntamientos. Por otro, una no ordenación de lo rural. Las estructuras o sistemas territoriales del orden rural preexistente (parcelario, caminos, redes hidráulicas, etc.) a estas alturas son ya discontinuas y mal conectadas entre sí, carecen de centralidades y están infradotadas en servicios públicos básicos tales como la asistencia médica, la educación, las conexiones eficaces a redes de suministro de energía (incluidas también, paradójicamente, las energías renovables que allí se ubican), el acceso a Internet de banda ancha y con débiles vínculos entre las empresas y los centros de investigación. La función de la ordenación del territorio en estos espacios es necesariamente la de corregir esta situación, potenciando la funcionalidad y el adecuado desarrollo de estos espacios.

En este contexto, siguiendo el criterio apuntado por con Paül y Hernández (2022), podemos considerar las políticas de ordenación del medio rural desde una doble óptica, de las que nos ocuparemos en los epígrafes siguientes. Una más física (3.1 y 3.2), desde la perspectiva clásica de la planificación, si bien incorporando elementos asociados a las externalidades positivas asociadas a: su conservación (haciendo uso, por ejemplo, de los espacios protegidos o de valor), la territorialización de la agricultura y de la ganadería (caso de los parques agrarios y de los contratos territoriales[3]) o la adquisición de nuevas funciones (como puede ser la producción de energías renovables compitiendo y sustituyendo incluso usos tradicionales)[4]. La otra, mediante iniciativas fomentadas a partir de la implantación de políticas de desarrollo territorial rural con el objetivo de un desarrollo sostenible, integrado y endógeno, con un carácter netamente indicativo, adaptado a cada contexto y situación (3.3). Su intención, en este caso, es coordinar asentamientos, infraestructuras y matriz territorial (los espacios abiertos o Infraestructura verde), con su indispensable conectividad, tanto desde el punto de vista de la biodiversidad como del funcionamiento del propio sistema patrimonial territorial en su conjunto; todo ello con el objetivo de la cohesión territorial.

3.1 Límites de la ordenación desde la conservación: lo rural como espacio de sacrificio

En el tradicional modelo de desarrollo urbano-industrial seguido hasta finales del siglo xx y la aparición del capitalismo financiero-especu-

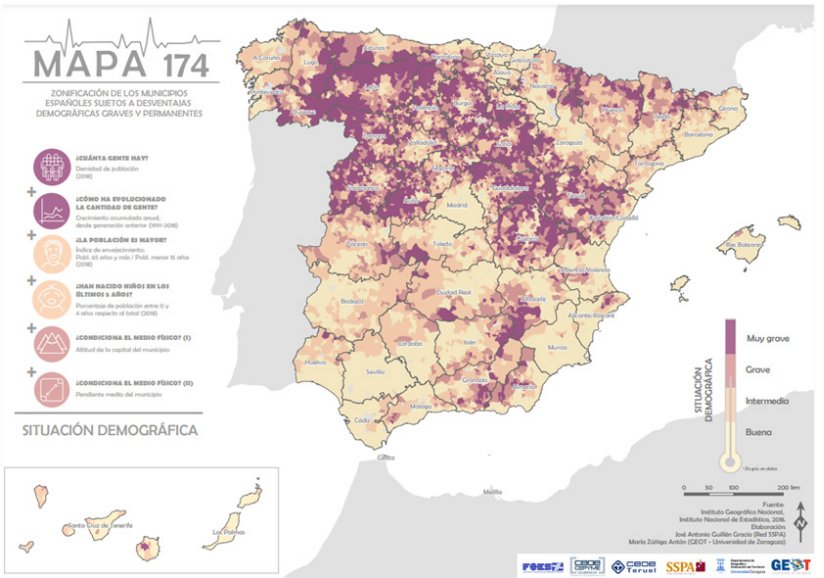
[3] Mediante los contratos territoriales, los titulares de las explotaciones persiguen orientar e incentivar la multifuncionalidad de las actividades agrarias para generar externalidades positivas para la mejora económica, social y ambiental; todo ello bajo un enfoque territorial.

[4] Las empresas eléctricas ofrecen unos ingresos medios de 1.500 euros/hectárea/año para periodos mínimos de 25-40 años, en el caso de instalaciones fotovoltaicas, y en torno a los 10.000 euros por cada gran generador de energía eólica, frente a una muy alejada media anual de 150 euros /hectárea (dependiendo de los derechos) de subvención de la PAC (Romero, 2022).

lativo, los espacios rurales han venido quedando excluidos de una serie de redes (vid. Castells, 2001), fundamentalmente urbanas, en las que se concentran las actividades socioeconómicas y la generación de valor. El peaje que los espacios rurales han debido pagar para poder acceder a ellas ha venido siendo la renuncia a su ruralidad, para acabar acogiendo actividades, bienes y servicios de (que externaliza) y para (que demanda) la ciudad: vivienda, suelo industrial y logístico, equipamientos, infraestructuras de comunicación, de transporte y energía, instalaciones de producción industrial de carne (las denominadas *macro-granjas*), etc. El caso de las instalaciones de energías renovables resulta especialmente significativo en estos momentos, con las descompensaciones y deseconomías externas de un sistema que atribuye a los territorios rurales (aunque con escaso beneficio para ellos) la función de producción de energía con el objetivo de garantizar el suministro a las regiones urbanas consumidoras deficitarias.

Con ello se convierten en «territorios de sacrificio», que ven reducido progresivamente el número de explotaciones familiares y los medios de producción que tradicionalmente controlaba la población del lugar. Si es que todavía perdura, dado su cada vez menor presencia por causa de mecanismos de integración vertical cada vez más profundos y extendidos. También, en consecuencia, acaban convirtiéndose en «territorios de conflictos», por la desproporción de algunos megaproyectos, faltos tanto de una adecuada planificación como de una respuesta institucional adecuada (en norma y en tiempos). Estas iniciativas suelen carecer de los necesarios vínculos raíces con el lugar y, por tanto, tienen escasos efectos positivos sobre el desarrollo local e incluso regional, al responder más a los intereses de los grandes fondos internacionales que a los del lugar. Todo ello acaba por provocar intensos, incluso irreversibles, impactos sociales y ambientales. Otros conflictos derivan de la superposición en muchos territorios rurales, junto a la (a veces escasa) población local, de grupos de población de distinta procedencia, clase social y nivel de renta, provocando procesos de «recomposición social» (*gentrificación*, *natururbanización*…). Una situación que es aprovechada por algunas formaciones políticas para ampliar sus apoyos electorales (animalistas, ecologistas, plataformas locales del tipo *existe*). (Romero, 2022).

Figura 1. Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes.

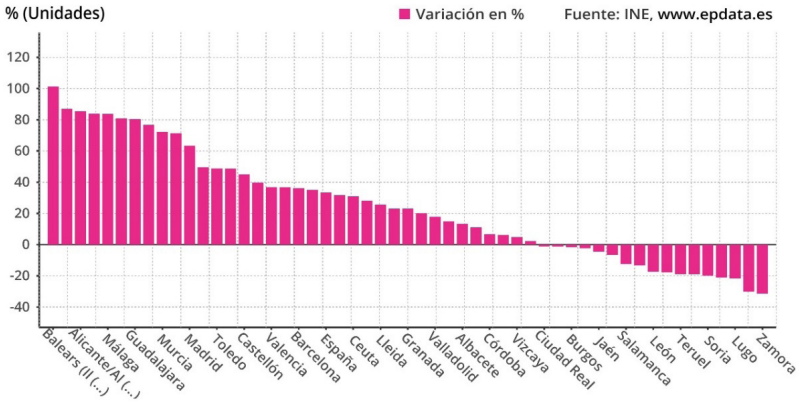


Fuente. http://iuca.unizar.es/wp-content/uploads/2020/10/Mapa174.pdf.

La paradoja es que todo esto ocurre en un tiempo en el que los límites entre lo urbano y lo rural se han ido difuminando. Puede reconvertirse esta tendencia en sentido más positivo y potencial si se piensa en clave de cohesión territorial, tal y como veremos en el epígrafe 3.3. Como principio, la cohesión territorial incluye tres elementos: la articulación física entre las partes del territorio, la equidad territorial y la identificación de la comunidad con un proyecto en común, a lo que contribuye la existencia de una identidad diferenciada y un sentido de pertenencia. La cohesión territorial la hace la gente; no es posible sin la población.

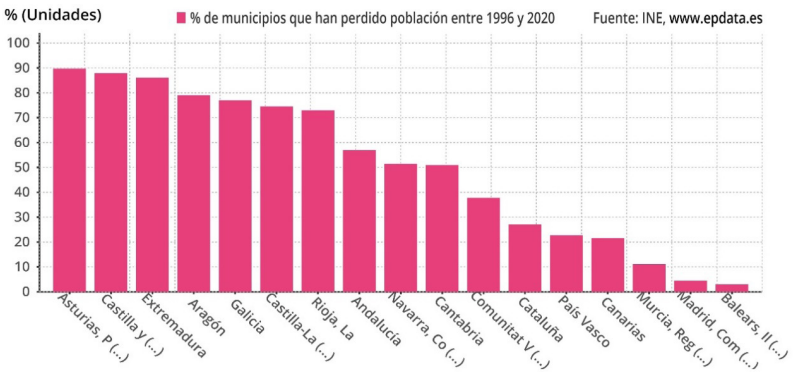
En este sentido, demográfico, el umbral empleado desde la UE para determinar cuáles son los municipios en riesgo es de 12,5 hab./Km^2. En España, 3.926 municipios, prácticamente la mitad del total, entran en esta categoría; muchos de ellos muy por debajo de este umbral, municipios muy pequeños y claramente envejecidos (vid. la figura 1).

Figura 2: Provincias que han ganado y perdido población entre 1975-2021.



Fuente: Adaptado de https://www.epdata.es.

Figura 3: % de municipios que han perdido población entre 1996-2020 (por CC.AA.).



Fuente: Adaptado de https://www.epdata.es.

A ello hay que añadir que 60.000 entidades de población que en los años 60 contaban con población suficiente, desde los años 1970 se han ido vaciando y han pasado a tener como función principal la segunda residencia. La llegada del Estado de las Autonomías y los impactos de la crisis económica de los primeros años de la década de los 1980 supuso cierta redistribución de la población hacia los espacios interiores y los

centros comarcales. Una tendencia que vuelve a revertirse en favor de una nueva concentración metropolitana desde 1996 hasta 2007. A partir de ahí, las sucesivas crisis motivadas por el estallido de la burbuja inmobiliaria, la financiero-especulativa, la política (por los distintos movimientos de indignados) y después la sanitaria (derivada de la epidemia del COVID), han ido introduciendo matices (vid. las figuras 2 y 3).

3.2 Los antecedentes de un modelo territorial dual marcado por el desencuentro entre lo rural y lo urbano

En la década de los años 1960, durante los años del desarrollismo, un rápido e intenso éxodo rural afectó principalmente a las áreas de montaña y a las campiñas de secano con suelos pobres; más tarde a casi todos los ámbitos rurales interiores (vid. Gómez, 2022). El resultado de esta pérdida de vigor de los espacios rurales se vio acompañada, a partir de 1960, con el rápido proceso de urbanización, pasando a ser la ciudad la seña del orden, el progreso y la modernidad. A partir de esa década, población y actividades se concentrarán progresivamente en las zonas litorales, pasando de una sociedad rural y joven a otra urbana y envejecida (Pueyo *et al.,* 2017); también se incrementan las disparidades intrarregionales entre espacios urbanos y rurales. Pero los antecedentes son bastante anteriores.

Amén de los problemas (agravados con decisiones muy cuestionables como la expulsión de los moriscos entre 1609-1613) para lograr una exitosa colonización de espacios recurrentemente abandonados por sus secularmente escasas o malas condiciones de vida[5], los antecedentes del modelo dual entre lo urbano y lo que no lo es (lo rural como negación) se consolidarán desde finales del s. xix. En el último tercio de dicho si-

[5] Con sucesivos intentos de instalar población, tanto extranjera (caso de bávaros en las Alpujarras en el s. xvi) como española (en las tierras de Aragón y La Mancha desde Galicia en tiempos de Carlos III en el s. xviii, o en Extremadura, ya en tiempos de Fernando VII en el s. xix).

glo, y sirviendo de base para el Regeneracionismo, se empieza a constatar la implantación de la racionalidad técnica en la gestión de elementos del medio ambiente, como los montes, el agua o los recursos minerales (así por ejemplo, en 1849 se creaba el Instituto Geológico y Minero de España).

La naturaleza se pondrá al servicio del hombre. Sus componentes (plantas, animales, rocas, agua…) deben ser dominados y sometidos para salvaguardar a la población humana, y se valorarán en tanto puedan ofrecer posibilidades económicas (cuando sean transformados en productos) o sean capaces de satisfacer las necesidades básicas de la población. De ello puede deducirse que su protección y defensa no eran objetivos que entraran a formar parte de la planificación territorial.

Para Gómez (2022), las transformaciones más intensas del medioambiente y del paisaje agrario tienen lugar desde los años 1950, incorporando la producción de energía hidroeléctrica (embalses) a sus aprovechamientos. La autora señala que eso tuvo dos consecuencias. Por un lado, la quiebra de las organizaciones territoriales tradicionales, sustituidas por la cuenca hidrográfica como unidad de actuación, fragmentando el sistema rural tradicional en las distintas áreas que fueron objeto tanto de los planes y proyectos de nuevo regadío como de la concentración parcelaria de las comarcas-plan. Por otra, la modificación del poblamiento rural por eliminación de núcleos (inundados por los embalses) o por la creación de nuevos pueblos de colonización agraria ubicados en las proximidades de los nuevos regadíos (unos 60 en el caso extremeño, por poner un señalado ejemplo).

En el caso de los montes, se tradujo en la simplificación de las formaciones boscosas, primando las especies de rápido crecimiento y fácil explotación que se adaptaran bien al escaso sustrato existente (coníferas generalmente). Se trata de una opción política con un enfoque no de planificación (integrada) del territorio sino de ingeniería forestal (sectorial)[6]. Esto cambiará, en parte, con la ley 4/1989, de 27 de marzo, de

[6] Tras un siglo de roturaciones descontroladas, el Real Decreto de 11 de julio de 1877 establecía la repoblación forestal y mejora de los montes públicos con el fin de evitar y corregir los intensos procesos erosivos consecuencia de aquellas, que habían provocado

Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Sin embargo, transcurrido poco tiempo desde su promulgación, Miguel Ángel Troitiño (1995, citado por Gómez, *op. cit.*) instaba a las administraciones a una mayor coordinación en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos (ENP), para que ésta redundara en una mejora de sus condiciones socioeconómicas y en la continuidad de su poblamiento.

La protección de los espacios naturales ha reforzado la interacción entre estos entornos y las poblaciones urbanas (a través del fomento de su uso recreativo), y ha podido servir de freno (aunque no siempre) para el avance de la urbanización. Sin embargo, ha beneficiado poco a las poblaciones agrarias. Es en este sentido que la más reciente Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, contempla en su articulado el fortalecimiento de la participación de la población de los ENP, involucrando a los habitantes en la conservación, aprovechamiento y planificación de la biodiversidad (arts. 2.k, 4.4, 31.4). También establece el acceso a compensaciones económicas para la población vinculada a ENP (el art. 42.4 contempla tanto subvenciones como bonificaciones para los titulares de explotaciones en ENP de la Red Natura 2000).

Sin embargo, todos estos avances no atajan el problema de una gestión económica vinculante destinada a las poblaciones de las Áreas de Influencia Socioeconómica. Siguen estando vigentes los sistemas de aprovechamiento de las propiedades públicas, basados en la subasta, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que impide cualquier discriminación positiva en favor de las empresas locales (PYMES por lo general). Si a eso unimos la continuada presencia de masas monoespecíficas (habitualmente coníferas, como se ha señalado) con nula o muy baja carga ganadera y que están en la base

---

pérdidas de suelo e incrementado los daños y efectos de las inundaciones. Le siguieron la Ley de Montes de 1916, derogada por la de 1957 que asignaba su gestión a la administración forestal. En 1971 nacía el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), que fusionaba los anteriores Patrimonio Forestal del Estado y el Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. La Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, precursora de la posterior de 1989 Ley 4/1989, en su art. 7 asignaba al ICONA las competencias de administración de estos espacios.

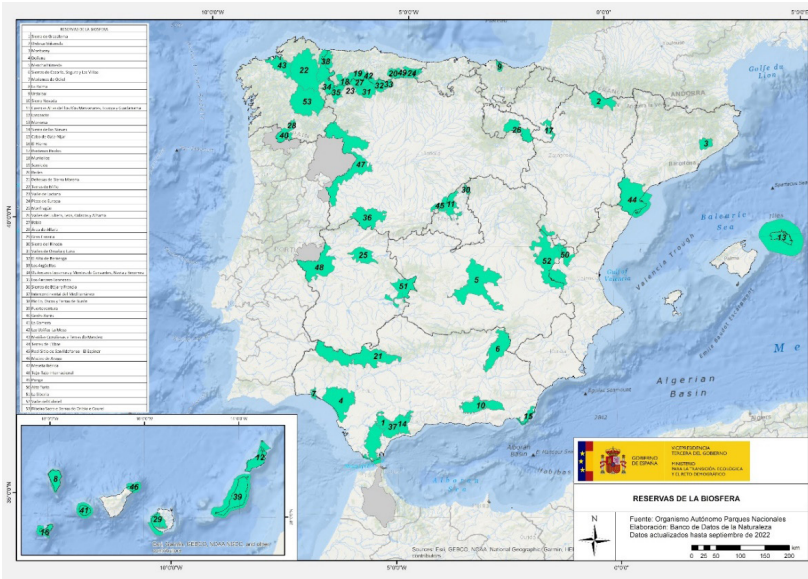
de parte de los incendios forestales, el balance respecto de la planificación y gestión de estos espacios no resulta alentador (Gómez, 2022).

El margen de mejora, por tanto, es amplio. Ello pasa por una renovada ordenación territorial, que ponga más el foco en lo social y rural, en la base patrimonial, de los espacios protegidos; en sentido parecido a la idea y concepto de Infraestructura verde. Una Infraestructura verde que, como elemento de conectividad, debe estar presente en los espacios naturales y rurales, pero también en los urbanos y periurbanos, incorporando la noción de los gradientes socio-ecológicos en la conservación de la biodiversidad. Ello permite romper con la dicotomía urbano-rural a través una planificación integradora del territorio con la ciudad. Desde la Infraestructura verde pueden prestarse múltiples servicios ecosistémicos (de regulación, de abastecimiento y culturales) para el bienestar de la sociedad en una mejor relación con su entorno, como una forma de promover la vida más saludable, con intervenciones y soluciones basadas en la naturaleza más que en la artificialización y sellado del suelo.

Una iniciativa en este sentido han sido las Reservas de la Biosfera, del Programa Hombre y Biosfera (MaB) de la UNESCO, que no siempre han conseguido obtener los buenos resultados esperados y que también han motivado algunos conflictos y quejas por parte de los habitantes de los municipios que forman parte de dichas Reservas[7] (vid. figura 4). Respecto de las áreas rurales en los espacios no protegidos, el cada vez menor peso de las actividades agrarias en la población ocupada y en el valor económico de la producción ha motivado su poca presencia y reconocimiento e interés en los fundamentos de la ordenación del territorio. A pesar de ello, se cuenta con algunas figuras como la de los Parques

[7] El Programa MaB se puso en marcha a nivel internacional en 1971, aunque el concepto de reserva de la biosfera fue desarrollado inicialmente en 1974, siendo nombradas las primeras reservas en 1976. Por su parte el Comité Español del Programa MaB de la UNESCO se creó en 1975. Las reservas son territorios cuyo objetivo es armonizar la conservación de la diversidad biológica y cultural y el desarrollo económico y social a través de la relación de las personas con la naturaleza, y que deben cumplir tres funciones básicas: la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas que contienen, el desarrollo de las poblaciones locales, y una función logística de apoyo a la investigación, a la formación y a la comunicación. (Red Española de Reservas de la Biosfera — ¿Qué es una reserva de la biosfera? (oapn.es)).

Figura 4: Reservas de la biosfera en España.



Fuente: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza/mab_2022_tcm30-530462.jpg.

Agrarios, que presentan funciones ambientales, estéticas y productivas trabadas por una componente identitaria. En ellas se refuerza la multifuncionalidad de las explotaciones agrarias por reconsideración del sector agrario a partir de la interacción entre los agentes de las áreas urbanas y los agentes de las áreas rurales. El reto para su mantenimiento es que exigen una adecuada compensación económica por el reconocimiento de los servicios ecosistémicos prestados por los agricultores. Por ejemplo mediante el producto de proximidad mediante una adecuada trazabilidad y diferenciación del mismo.

De todo lo expuesto se deduce que el reto es doble: poder recuperar unas adecuadas relaciones prácticas entre los agricultores y ganaderos de sociedad rural con el medio natural que los envuelve, pero también con el mundo urbano. Esta relación es obvio que no ha sido la más adecuada, dando lugar a lo que Dowie (2009) denominaba «refugiados de la conservación». Han sido el fruto, primero, del vaciado de poblaciones rura-

les dedicadas a la agricultura, la ganadería o la silvicultura, por considerar que alteran la naturaleza, y, posteriormente, de la (re)ocupación de este espacio por una nueva oleada de personas que quieren acceder a dicha naturaleza desde fuera (Prados, 2009). Este proceso de *naturbanización* genera nuevas presiones asociadas a la protección. Este concepto mantiene muchos paralelismos con el de *green gentrification* de las áreas protegidas (Anguelovski *et al.*, 2019), con el objeto de poder generar desarrollo económico.

3.3 El recurso al sistema patrimonial territorial y la cohesión territorial como alternativa más eficiente

La cohesión territorial implica una mayor participación de todos los actores del territorio en la formulación y aplicación de políticas. Por ejemplo a partir de la planificación territorial, en sus tres funciones: a) ordenar/armonizar el espacio a planificar (ordenar por coherencia); b) promover el desarrollo basado en el propio carácter y recursos del territorio (Estrategias de Especialización Inteligente —S3— a las que ahora se incorporan las NTIC —S4—); y c) coordinar las diferentes políticas y niveles de decisión a través de nuevas formas de gobernanza territorial (de coordinación multinivel y de cooperación territorial e interdepartamental) que las hagan coherentes. Valga como ejemplo el caso la lucha contra los riesgos y los efectos derivados del Cambio Climático. Se trata de un problema global pero, para poder afrontarlo con medidas de adaptación y resarcimiento de daños, necesita que las decisiones se tomen de forma coordinada entre los distintos niveles, del local al internacional[8]. Lo mismo aplica en el caso de la lucha contra el reto demográfico.

El desarrollo y la cohesión territoriales se relacionan con el interés general, mediante los servicios (económicos y otros) de ese interés general, para que estén bien repartidos a lo largo de todo el territorio, igua-

[8] Tal y como se reconoce en el «Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030» de Naciones Unidas.

lando así las condiciones de partida para toda la población[9]. Esta interpretación como «justicia espacial» (dado su carácter redistributivo) de lo que debe entenderse por cohesión territorial resulta complementaria del aprovechamiento del capital endógeno y la formulación de estrategias de cooperación territorial. Esta cooperación posibilita unos «territorios activos», y no solo «dependientes» necesitados de una discriminación positiva. La cuestión de la cooperación intermunicipal guarda relación con la articulación y la cohesión territorial (Farinós, 2013), como también con el clásico debate sobre la escala óptima para la prestación de servicios (concentración o descentralización —*Public Choice*—) y los ámbitos territoriales de actuación de los gobiernos (vid. Farinós y Gomis, 2017).

Como política, la cohesión territorial resulta una política transversal que refuerza y va más allá de la más asentada noción de cohesión económica y social. Integraría en su objeto la planificación física (de uso y gestión del suelo), la económica y la sectorial. Una política transversal, crisol para el resto de políticas con impacto territorial, a través de la ordenación del territorio (Farinós, 2023). Una ordenación del territorio con una interpretación más generosa y estratégica que su habitual entendimiento como planificación de los usos del suelo destinada a controlar y poner límites al urbanismo. Para centrarla ahora en el aprovechamiento del potencial territorial propio de cada espacio, con la mirada puesta en poder lograr los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad (tal y como se recogía en el documento de la *Estrategia Territorial Europea* de 1999 —Farinós, 2009—). El posible conflicto entre los objetivos de competitividad y equilibrio pretende superarse mediante la

[9] El tema de los servicios de interés general ha sido una cuestión a la que se prestó una especial atención por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, BOE nº 299 de 14 de diciembre, pp. 51339-51349), y en su respuesta al cuestionario sobre el Libro Verde de la Cohesión presentado por la Comisión (MMAMRM, 2009). De acuerdo con este documento, la definición más apropiada del concepto de cohesión territorial es la equidad en el acceso a bienes y servicios por parte de los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia; aunque también añade «*la mejora del tejido productivo mediante un mejor aprovechamiento de los activos territoriales para conseguir una mayor eficacia económica y una mejor cohesión social, así como la toma en consideración del equilibrio ecológico en la planificación del desarrollo*».

instrumentación de la cohesión territorial a través del desarrollo policéntrico y la configuración de redes de territorios (incluidos los partenariados urbano-rurales, las redes de ciudades, las estrategias de vecindad, etc.), que cooperan juntos para poder vivir y progresar mejor.

En lo relativo al sistema de asentamientos, se persigue que la escala micro o local tenga un suficiente valor estructurante del espacio rural. En el caso español, sin embargo, la pérdida en las áreas rurales de los servicios, tanto públicos (educación, sanidad, correos, cultura) como privados (comercio, farmacias, banca, etc.), ha acabado quebrando este sistema en sus niveles más bajos. De ahí la necesidad de impulsar una recuperación allí donde sea posible (no todos los lugares cuentan con el umbral mínimo suficiente), maximizando los recursos y oportunidades disponibles.

Por lo que respecta a las infraestructuras, la accesibilidad a las mismas ha mejorado gracias a una reforzada infraestructura viaria. Sin embargo, esto en muchas ocasiones ha provocado más un efecto de vaciamiento hacia núcleos próximos de mayor tamaño bien conectados que de atracción a los núcleos pequeños. Por su parte, las nuevas tecnologías (automatización del riego, drones…) han facilitado la externalización y el mantenimiento de las explotaciones y la actividad en el mundo rural. Sin embargo, la población suele preferir las ciudades mayores próximas, con mejores servicios y vida social, pasando a depender del vehículo privado dadas las dificultades de transporte público en estos espacios (Paül y Hernández, 2022). El terrazgo no es deslocalizable, pero la población sí.

4. Luchar contra el abandono rural desde los instrumentos de planificación territorial

El reto de revitalizar el medio rural forma parte de la política de cohesión y de la ordenación del territorio en su objetivo de equilibrio y de vertebración territorial. El equilibrio y vertebración resultan elementos y orientaciones fundamentales para la construcción de un modelo de desarrollo territorial más sostenible. Tal y como propone el ODS 11

de Naciones Unidas, que persigue que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, favoreciendo para ello los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional[10]. Por su parte, la Nueva Agenda Urbana aprobada en Quito en 2016 hace explícita referencia a los vínculos urbano-rurales como una nueva componente que necesariamente debe ser incorporada a la planificación territorial y urbana integrada y equilibrada (vid arts. 49, 50, 75, 96, 136) (ONU-Hábitat, 2017).

En este sentido, y para no dejar atrás en este objetivo a las zonas rurales, en 2018 veía la luz una iniciativa liderada por ONU-Hábitat titulada «Vínculos urbano-rurales: Principios rectores y marco de acción para avanzar en el desarrollo territorial» (ONU-Hábitat, 2019), con un enfoque multisectorial y multidisciplinario, sin crear divisiones sectoriales en los dos tipos de espacios. En la primera Asamblea de ONU-Hábitat (UNHA 2019), los Estados miembros adoptaron la resolución «Urbanización sostenible mediante el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales» (ONU Hábitat, 2020a, 2020b y 2021), cuyos avances se presentarán en la segunda Asamblea ONU-Hábitat en junio de 2023.

El medio rural recupera así el reconocimiento de su potencial carácter estructurante del territorio, cualquiera que sea el tipo de espacio rural: a) las comarcas rurales, con mayor potencial económico y demográ-

[10] Todo ello es el resultado de un dilatado proceso en varias conferencias y foros mundiales que han tratado de ir configurando los enfoques territoriales del desarrollo y los vínculos urbano-rurales. A destacar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD o Cumbre de la Tierra) de 1992, que lanzó la Agenda 21 y las tres Convenciones de Río: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD). También la Conferencia Hábitat II DE 1996. Ello daría paso a Río+20, que desembocó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Transformar el Mundo) de 2015, cuya aplicación debería ser prioritaria en las ciudades. Por este motivo, en la conferencia Hábitat III los Estados miembros adoptaron la Nueva Agenda Urbana —NAU— (2016) para orientar el desarrollo urbano sostenible.

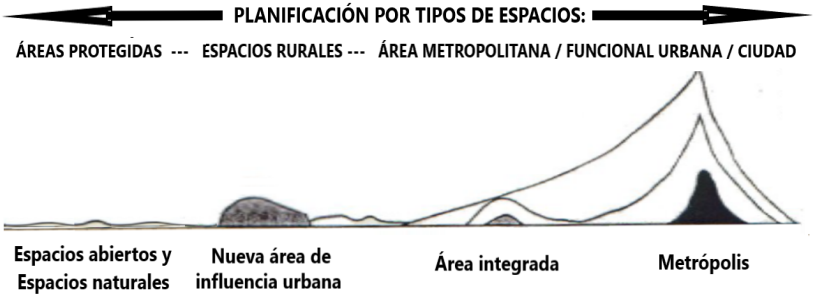
fico cuyo centro de cabecera, ciudad o pueblo intermedios ejercen su funcionalidad; b) las áreas de ruralidad profunda con baja densidad y escasa población, en el área de influencia de ENP y Reservas de la Biosfera, que se articulan en torno a ellas; y c) las áreas de agricultura periurbana en los espacios o regiones metropolitanas y litorales, con una ordenación habitualmente en negativo para proteger el suelo rústico frente a las presiones de una urbanización galopante.

Los problemas y condiciones, y los tipos de instrumentos de planificación, son distintos en cada uno de estos tres tipos de espacios rurales citados. Son las zonas desfavorecidas las que más planes han implementado desde la iniciativa LEADER, PRODER y las nuevas estrategias regionales de desarrollo rural que siguieron a la Ley 45/2007 (vid. Escribano et al. 2021). Aun siendo distintos, responden a la misma planificación del desarrollo territorial sostenible, por lo que cabe avanzar hacia una coordinación entre todos ellos, de los existentes o en el futuro, de acuerdo con los principios de coherencia (no conflictivos entre sí) y sencillez (ver la figura 5).

La ordenación del territorio puede ser una herramienta útil para la cohesión territorial y la reestructuración de espacios despoblados del interior peninsular. También para fundamentar una legislación que logre evitar la construcción de zonas urbanas aisladas y favorezca la desconcentración (concentrada) de la población atendiendo a sus necesidades, mientras se respetan y preservan los valores paisajísticos y patrimoniales. Las ciudades intermedias, en particular, tienen las posibilidades y competencias para revertir esta tendencia, mediante un modelo de «ciudad sostenible» adecuadamente integrada en el sistema patrimonial territorial local.

Uno de los problemas que debe abordarse es detener los procesos migratorios en curso y los consecuentes efectos de envejecimiento, empobrecimiento y pérdida. Es posible encauzar flujos de inmigración externa hacia el mundo rural mediante planes específicos y actuaciones sobre los componentes del sistema territorial. Por ejemplo mediante planes para zonas operativas o mediante proyectos para la transformación territorial (Paül y Hernández, 2022). Estos pueden plantearse y ser desarrollados desde dos enfoques:

Figura 5: Espacios de planificación en el continuo territorial: naturales, rurales y urbanos.



- Uno endógeno, protagonizado por la población local, que tiende a concentrarse en cabeceras comarcales y algunos pueblos. Permite avanzar hacia la racionalización territorial, aunque de forma lenta y dual (aunque las TIC permiten aminorar estas dualidades), con dos posibles escenarios:
  - Tendencial (menos deseable), de conservación de la naturaleza sin retornos económicos por la vía del «no hacer», con bosques mal o no gestionados, agricultura en grandes explotaciones dependientes de la PAC, debilidad de la ganadería extensiva e incremento de la intensiva…

    La ordenación del territorio juega un papel capital en el devenir de las ciudades y de las zonas rurales en relación con la protección de los espacios naturales (por medio de los PORN y Planes Especiales). Lograr una interacción adecuada entre población y medio ambiente es precisamente su función. El problema es que, a diferencia de otras políticas, la ordenación del territorio no lleva aparejados los presupuestos necesarios para llevar a cabo sus propuestas, dependiendo de otras políticas y proyectos sectoriales. Sin embargo, la falta de cuidado y un uso indebido (imprudente y no resiliente) de los recursos ambientales acaban por repercutir negativamente en la calidad de los sistemas socio-ecológicos a nivel de conjunto y, a nivel más particular, en la de recursos tan necesarios como el suelo, el agua, las masas vegetales, etc. El resultado

acaba siendo su progresivo deterioro por esa falta de unas adecuadas y necesarias ordenación y gestión (Pinilla y Sáez, 2021).

- «Racional de sostenibilidad», que trata de aprovechar de forma planificada los propios recursos territoriales, que resultan cada vez más valorados a la hora de poder prestar los servicios ecológicos de distinto tipo. Recursos y cualidades tales como, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes: *i*) la biodiversidad (conservación activa de la naturaleza con retornos económicos e implicación local); *ii*) los bosques, integralmente aprovechados de forma económicamente rentable, ecológicamente coherente y socialmente atractiva (parques y bosques bien distribuidos que mejoren significativamente la calidad del aire, el uso social, la madera, el consumo de la biomasa residual para evitar incendios, la resina, el corcho, la caza, la pesca...); *iii*) el agua (para satisfacer las necesidades de la población, la agricultura y como base para una industria asociada a ella); *iv*) la práctica de la agricultura en los mejores suelos (orientada a la calidad y, en algunos casos, al autoconsumo de quien lo desee); *v*) el fomento de las ganaderías extensivas basadas en la calidad; *vi*) recursos energéticos sobre los que basar nuevas oportunidades económicas (viento, radiación solar, biomasa, agua), asegurando la participación local en el negocio; *vii*) el patrimonio histórico edificado y arqueológico.

  Añádase a ello, además, que un adecuado mantenimiento de los servicios ecológicos de regulación de estos espacios, reduciendo los riesgos materiales y humanos, tiene importantes beneficios económicos, dado que resulta especialmente rentable y más barato planificar que corregir.

• Otro más exógeno, protagonizado por una población no residente que conserva y recupera el patrimonio de los pueblos. Tanto el inmaterial (la sabiduría acumulada en el mundo rural y su capacidad innovadora acuciada por la necesidad) como el material y edificado, para destinarlo a segunda residencia (que puede acabar convirtiéndose en primera). Con ello se da lugar, idealmente, a

un sistema polinuclear en red basado en cabeceras comarcales y en pueblos demográficamente sostenibles, compactos, atractivos, seguros y bellos (lo que podríamos denominar un *Bauhauss rural*). Se prestigia el mundo rural como un «buen lugar para vivir», dotándolo de oportunidades de emprendimiento, laborales, de vivienda, ocio y cultura (lo rural como producto turístico, de ecoturismo, turismo activo, de aventura, de teletrabajo…).

En las zonas rurales, la ordenación del territorio, incluyendo la ordenación ambiental y considerando los servicios que prestan las áreas protegidas, debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva. La conservación del paisaje y del patrimonio debe apoyar y ser compatible con un nivel de bienestar suficiente para la población rural, que debe tener las mismas oportunidades de poder contar con un proyecto de vida que la población urbana. Ya se dan algunos casos de buenas prácticas en este sentido, como sucede por ejemplo con la revisión del Plan Territorial Insular (PTI) de la Isla de Menorca, un verdadero instrumento de ordenación del territorio, que concede especial atención a la ordenación del medio rural. En su caso lo hace «*en su triple dimensión de marco de la actividad agropecuaria y forestal, de espacio libre no ocupado por la urbanización, y de ámbito de gestión de «externalidades» positivas esenciales en una reserva de biosfera y en cualquier territorio, que se concretan en el paisaje, en su sentido ecológico y cultural*» (Dubón y Mata, 2022).

Poder trasladar esto mismo a nivel general, ganando en ambición, podría ser el cometido de la recientemente creada Comisión Sectorial del Reto Demográfico, entre cuyas funciones, ampliando su denominación, debería incluirse el objetivo de la Cohesión Territorial mediante una adecuada gobernanza multinivel (función propia de este tipo de Comisiones) y de coherencia de las actuaciones, incorporando la dimensión territorial en cada una de las políticas sectoriales con impacto o efectos sobre los territorios.

El reto consiste en poder ir más allá de los espacios rurales como simples contenedores de las actividades necesarias «para» y desplazadas «de» la ciudad, para poder optar por nuevas estrategias de desarrollo local ajustadas al propio carácter de estos territorios (como las iniciativas de

Desarrollo Local Liderado por la Comunidad —CLLD por sus siglas en inglés-, las Inversiones Territoriales Integradas —ITI— o las *Smart Specialisation Strategies* —S3/S4— de acuerdo con la terminología empleada desde la política de cohesión de la Unión Europea) (Farinós y Peiró, 2022c). Desde este punto de vista, las políticas sectoriales (transporte, energía, agua...) no deben, ni de hecho pueden en cuanto a resultados, sustituir a una política territorial integrada, como habitualmente acaba sucediendo.

Es sobre estas bases que se plantea la posibilidad de revertir el proceso de declive hacia otro de progreso, mediante un enfoque de ordenación territorial, tanto nacional, autonómico y local. Para ello ya se cuenta con algunas medidas y presupuestos a distintos niveles de la administración, caso de: las Directrices Generales de la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico del Comisionado del gobierno frente al Reto Demográfico* (de 2019); las 130 medidas frente al reto demográfico del Plan de Recuperación (de 2021) puesto en marcha desde la Secretaría General para el Reto Demográfico del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; o las distintas comisiones (Asturias), departamentos (Navarra) y fondos para la cohesión y transformación territorial (Aragón, Navarra)… de las CC.AA. Con ellas se pretende contribuir a dar respuesta a las necesidades de aquellos territorios que sufren el problema de la desigualdad y el abandono, debido a la falta de servicios y de oportunidades para la transformación/innovación social y territorial. Para poder ayudarles a articular un modelo de desarrollo y cooperación territoriales alrededor de unos planteamientos compartidos (estrategias territoriales) en clave integrada e inclusiva.

5. Recapitulación y conclusiones

A lo largo de las páginas de este texto se ha tratado de dar respuesta a la cuestión de cómo la ordenación del territorio puede contribuir a plantear opciones de solución para el problema del despoblamiento de los espacios rurales e interiores, contribuyendo de esta forma al objetivo de la cohesión territorial. Un objetivo que también se comparte desde las

instituciones de la Unión Europea, especialmente en sus políticas del primer pilar, de acuerdo con el Método Comunitario más que el Intergubernamental.

Ello nos lleva a plantear dos premisas de partida: a) que el problema del despoblamiento rural arranca de antaño y que las causas son sistémicas, aunque los detonantes haya sido algunas políticas sectoriales; y b) que, justamente, este carácter sistémico, de sistema patrimonial territorial, es el que representa la política de ordenación del territorio. Una ordenación territorial que se pretende con un enfoque de coherencia, progreso y gobernanza, más allá de su simple visión como planificación de usos del suelo a escala supramunicipal aplicable en el suelo no urbanizable o rural.

Aún si se considera, como se ha hecho hasta ahora, esta segunda interpretación más limitada y tradicional de la ordenación del territorio, se siguen produciendo algunas paradojas. En primer lugar, aunque el ámbito de aplicación de la ordenación del territorio es el tradicional suelo no urbanizado o rural (lo urbanizado es ciudad, y a él se ha dedicado el llamado urbanismo «urbano», alejado del tradicional *Town & Country Planning* que estaba en la base de la Ley del Suelo de 1956), esta planificación de lo rural se ha venido realizando justamente en clave urbana (y no local, del lugar o de cada territorio rural). En segundo lugar, esto se refleja en las actividades a cuya instalación en estos ámbitos rurales se dedica una mayor atención: las necesarias «para» y deslocalizadas «desde» la ciudad. Es necesario por tanto un cambio, para dar más cabida a las propias posibilidades, necesidades y oportunidades de los espacios rurales. La función de la ordenación del territorio en estos espacios es necesariamente la de corregir la situación de no-ordenación de lo rural, potenciando la funcionalidad y el adecuado desarrollo de estos espacios (objetivo de desarrollo y coherencia territorial de la ordenación).

Para este objetivo de lograr la necesaria coherencia de las actuaciones (de las intervenciones de los distintos departamentos sectoriales, cada uno de ellos con sus propias políticas, programas y proyectos), resulta especialmente relevante y transcendente el papel de la nueva Comisión Sectorial de Reto Demográfico (https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/politica-estado/) que, de forma deseable, por exten-

sión, debería añadir «y de Cohesión Territorial» a su denominación. Una mayor coherencia de las intervenciones, planteada ex ante, mejora la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, con un mejor servicio y respuesta más adecuada a las necesidades de la población a lo largo de los territorios del conjunto de España.

Precisamente el motivo de esta cohesión territorial es reducir las desigualdades y lograr un modelo territorial más equilibrado a partir de tres tipos de equilibrios: en la estructura demográfica y territorial, en el desarrollo económico, y en nueva relación entre el medio urbano y el rural que favorezca la igualdad de oportunidades cualquiera que sea el tipo de espacio del que se trate. Lo último incluye reconocer la importancia de los espacios periurbanos como marco de integración urbano-rural; pero también del rural intermedio y de los espacios más naturalizados.

Todos ellos han tenido iniciativas de planificación individualizadas: planes urbanos y metropolitanos, planes de desarrollo rural, planes de ordenación de los recursos naturales (PORN). Sin embargo, han solido funcionar de forma aislada; tanto entre ellos, dentro de una misma clase de instrumentos, como en relación con las otras dos clases restantes. Así lo demuestra el escaso éxito alcanzado por los planes metropolitanos, el predominante enfoque sectorial y agrario de los de desarrollo rural, o la escasa atención prestada a las áreas de transición y de influencia socioeconómica en el caso de los PORN. Eso no quita para que se estén planteando, aunque con falta de aplicación práctica que es justamente la que hay que impulsar, algunas iniciativas de interés que se centran en las figuras de las Reservas de la Biosfera, las regiones metropolitanas o las biorregiones (como la de Álava a nivel subregional y de la Biorregión Cantábrico-Mediterránea a nivel macrorregional).

En este sentido, el de una mayor conectividad interterritorial en clave sistémica, el renovado concepto de Infraestructura verde resulta una herramienta especialmente relevante y potencial. Puede contribuir a romper con la dicotomía urbano-rural a través de una planificación integradora del territorio con la ciudad. Desde la Infraestructura verde pueden prestarse múltiples servicios ecosistémicos (de regulación, de abastecimiento y culturales) para el bienestar de la sociedad, en una mejor relación con su entorno, como una vía que permita avanzar hacia

una vida saludable y a las intervenciones y soluciones basadas en la naturaleza.

En este contexto, las ciudades pequeñas e intermedias, resultan piezas clave para revertir esta tendencia; a partir de un modelo de "ciudad sostenible" adecuadamente integrada en el sistema patrimonial territorial local (territorializada y no como ciudad-isla). Con un entendimiento del territorio como patrimonio (natural y cultural, material e inmaterial), prestando necesariamente más atención a las relaciones e interdependencias entre los diferentes componentes del sistema territorial. Sin olvidar que la conservación del paisaje y del patrimonio debe contribuir a y ser compatible con un nivel de bienestar suficiente para la población rural, que debe tener las mismas oportunidades de poder contar con un proyecto de vida que la población urbana.

Lo habitual hasta la fecha, sin embargo, ha sido hacerlo desde un punto de vista sectorial, a través de la planificación turística, rural o ambiental, cada una por separado. Algo que deberá cambiar para un mejor desarrollo de base endógena y autosostenida (en línea con las citadas CLLD comunitarias). Con ello se permite una ordenación del territorio con esa nueva interpretación más generosa y estratégica. Una ordenación que va más allá del control de los usos del suelo destinada a controlar y poner límites al urbanismo, para focalizarse en el aprovechamiento del potencial territorial de cada espacio y poder alcanzar los objetivos de progreso, equilibrio y sostenibilidad.

Tradicionalmente la consideración de la naturaleza y de sus elementos se ha orientado principalmente a evitar sus amenazas y poder explotar de sus componentes (suelo, agua, vegetación, fauna…), para satisfacer las necesidades humanas y del sistema productivo. Por tanto, su protección y defensa no han sido objetivos que entraran a formar parte de la planificación territorial. Lograr una interacción adecuada entre población y medio ambiente es precisamente la función de la ordenación del territorio, porque la falta de cuidado y un uso indebido de los recursos ambientales acaban por repercutir negativamente en la calidad de los sistemas socio-ecológicos a nivel de conjunto. Ello nos obliga a reconsiderar y recuperar unas adecuadas relaciones prácticas entre los agricultores y ganaderos, tanto con el medio natural en el que se enmarcan como

con el mundo urbano. En este sentido, se reivindica esa ordenación territorial concurrente de los distintos tipos de espacios: periurbanos, comarcas rurales y rural remoto (ver la figura 5).

Es posible encauzar flujos de inmigración externa hacia el mundo rural mediante planes específicos y actuaciones sobre los componentes del sistema territorial. Para ello deberán combinarse de forma apropiada dos tipos de iniciativas sobre las que poder basar procesos de innovación transformativa; al menos en aquellos núcleos y espacios que presenten un potencial mínimo (que no se da en todos, una circunstancia que habrá que aceptar y que ya está en la base de algunas políticas autonómicas en Aragón, Asturias o Navarra, por ejemplo, tal y como se ha comentado). Por una parte, de tipo endógeno, protagonizadas por la población local, que tiende a concentrarse en cabeceras comarcales y algunos pueblos. En este caso tratando de aprovechar de forma planificada los propios recursos territoriales que resultan cada vez más valorados a la hora de poder prestar los servicios ecológicos de distinto tipo (en línea con las citadas CLLD y S3/S4). Por otra de carácter más exógeno, protagonizadas por una población no residente que conserva y recupera el patrimonio de los pueblos. Con ello podrá darse lugar, idealmente, a un sistema polinuclear en red basado en las cabezas comarcales y en pueblos demográficamente sostenibles, compactos, atractivos, seguros y bellos (lo que podríamos proponer como una *Bauhauss rural*).

Poder trasladar esta ambición para el conjunto del territorio español podría ser el cometido de la recientemente creada Comisión Sectorial del Reto Demográfico, entre cuyas funciones, ampliando su denominación, debería incluirse de forma más decidida y explícita, como se ha defendido a lo largo de estas páginas, el objetivo de la cohesión territorial. Ello mediante una adecuada gobernanza multinivel (función propia de cualquier comisión sectorial) y coherencia (ex ante) de las actuaciones, permitiendo avanzar en la incorporación la dimensión territorial en cada una de las políticas sectoriales con impacto o efectos sobre los territorios, sin que eso tenga que suponer ni importantes cambios en su organización ni en sus rutinas de implementación. Las políticas sectoriales (transporte, energía, agua...) no deben, ni de hecho pueden en cuanto a resultados, sustituir a una política territorial integrada.

Referencias

Allmendinger, P. *Planning theory*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009.

Castells, M. «Materiales para una teoría preliminar sobre la sociedad de redes», en *Revista de Educación*, n.º extraordinario, 41-58, 2001.

Cerdá, I. *Teoría General de la Urbanización. Tomo I. Portada*. 1867. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. 1968 (original de 1867).

Contell, J. y Llobell, A. «El urbanismo saludable», en *Revista de Salud Ambiental*, 7(2), 215-220, 2007.

Dowie, M. *Conservation Refugees: The Hundred-Year Conflict between Global Conservation and Native Peoples*. The MIT Press Dowie, Cambridge/London, 2009.

Dubón, M. L. y Mata, R. «El plan territorial de Menorca: un proyecto colectivo», en Farinós, J. y Olcina, J. (coords.), *Ordenación del Territoro y Medio Ambiente*. Tirant lo Blanch, Tirant Humanidades, Valencia, 2022, pp. 239-268.

Escribano, J.; Burriel, C.; Galera, E., Vercher, N. «Desarrollo rural y planificación territorial sostenible en España: Opciones de cooperación urbano-rural a partir de las estrategias de desarrollo local participativo 14-20», en Farinós, J.; Peiró, E. y Rando, E. (eds.), *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 327-365.

Farinós, J. «Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción», en Farinós, J.; Romero, J. y Salom, J. (eds.), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. IIDL/PUV, Colección «Desarrollo Territorial» nº 7, Valencia, 2009, pp. 17-62.

— «Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion», en Gorzelak, G. & Katarzyna Zawalińska, K. (eds.), *European Territories: From Cooperation to Integration?* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2013, pp. 42-53.

— «La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental y urbana. ¿Gobernanza sin territorio?», en Serrano, A. (coord.), *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Universitat de València, Valencia, 2017, pp. 213-245.

— «Ordenación y desarrollo territorial: las dos caras de Juno en una misma moneda. La gobernanza como tercera dimensión y nexo», en Delgadillo, J.; Hildenbrand, A. y Garrido. R. (coords.). *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones comparadas desde España y México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2021, pp. 90-130.

— «Spatial Planning for Territorial Cohesion», en Medeiros, E. (eds.), *Public Policies for Territorial Cohesion*. The Urban Book Series, Springer, Cham., 2023 https://doi.org/10.1007/978-3-031-26228-9_8

Farinós, J. y Gomis, A. «La contribución de las fórmulas existentes de cooperación intermunicipal en la equidad territorial: el caso de la Mancomunitat de la Ribera Alta», en *Estudios Geográficos*, 78(283), 465-491, 2017, DOI: 10.3989/estgeogr.201716

Farinós, J. y Peiró, E. *Informe sobre el desarrollo sostenible en la provincia de Valencia. Informe para el Observatorio de Desarrollo Local de la Provincia de Valencia-OBSERVAL.* IIDL-UVEG, Valencia, 2022a., 53 pp.

Farinós, J. y Peiró, E. «Entorno, paisaje y patrimonio: la matriz territorial viable sobre la que proyectar futuros», en *Cuadernos de Geografía,* 108-109 (2), 675-6942, 2022b.

Farinós, J. y Peiró, E. «Propuesta de enfoque integrado en la elaboración del plan: Hacia el "Smart comprehensive spatial planning"», en Farinós, J. y Olcina, J. (coords.), *op. cit.*, 2022, pp. 743-764.

Ferrão, J. «Ambiente e Território: Para uma nova geração de políticas com futuro», en Soromenho-Marques, V. & Trigo, P. (coords.), *Afirmar o futuro. Políticas Públicas para Portugal. Volume II: Desenvolvimento Sustentável, Economia, Território e Ambiente*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2015, pp. 328-336.

Foucault M, 1991. «Governmentality», en Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University Press, Chicago, IL, 1991, pp. 87-104.

Florido, G. «El patrimonio territorial en el plan de ordenación del territorio de Andalucía. Indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso», en *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 63, 173-202, 2013.

Gómez, Mª. L. «Los espacios naturales protegidos como categoría de la planificación territorial: Segregación vs integración en el territorio», en Farinós, J. y Olcina, J. (coords.), *op. cit.*, 2022, pp. 141-172.

Iglesias, B. M. «No dejar a ningún municipio atrás: escalando el derecho a la ciudad a la región», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 123, 47-68, 2019.

Latasa, I. «La infraestructura verde: una herramienta, una estrategia y un largo camino a recorrer», en *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, 2, Sexta época, 3-16, 2021.

Martínez, J. «La pobreza como causa de la degradación ambiental. Un comentario al Informe Brundtland», en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 18, 55-73, 1991.

MMAMRM. *Respuesta al cuestionario de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo del Libro Verde sobre la Cohesión Territorial. Convertir la diversidad territorial en una fortaleza*. MMAMRM, Madrid, 5 p., 2009.

MOTMPA. *Plan Director de Infraestructuras*, *1993-2007*. MOPTMA, Madrid, 1994.

ONU HABITAT. *Implementing the new Urban Agenda by strengthening Urban-Rural Linkages*. 2017. Tomado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Urban%20Rural%20Linkages%20for%20implementing%20the%20New%20Urban%20Agenda_08112017.pdf

— *Urban-rural linkages: guiding principles: framework for action to advance integrated territorial development*. 2019. Tomado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/url-gp-1.pdf

— *National Urban Policy: Mainstreaming Urban-Rural Linkages in National Urban Policies*. 2020a. Tomado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/mainstreaming-url-in-nup-guide-_web.pdf

— *Compendium of Case Studies for the implementation of the urban-rural linkages: Guiding principles (URL-GP) and framework for action*. 2020b. Tomado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/compendium-of-url-case-studies_web-vers_.pdf

— *Urban-Rural Land Linkages: A Concept and Framework for Action*. 2021. Tomado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/09/urban-rural-land-linkages-a-concept-and-framework-for-action.pdf

Ortega Valcárcel, J. «El Patrimonio Territorial: el territorio como recurso cultural y económico» en *Ciudades*, 4, 33-48, 1998.

Paül, V. y Hernández, M.ª «Ordenación del espacio rural», en Farinós, J. y Olcina, J. (coords.), *op. cit.*, 2022, pp. 439-464.

Pinilla, V., Saez, L. A. *La Despoblación rural en España: Génesis de un problema y políticas innovadoras*. Centro de Estudio sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR), Zaragoza, 2021.

Prados, M. J. (ed.) *Naturbanization. New Identities and Processes for Rural-Natural Areas*. CRC Press, Leiden, 2009.

Presidencia de Luxemburgo de la UE. *Scoping Document and Summary of Political Messages for an Assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions*. 2005.

Pueyo, A., López, C. y Hernández, M.ª L. «La tensión entre las dinámicas productivas y residenciales. El papel de las infraestructuras», en Farinós, J. y Olcina, J. (coords.), *Geografía regional de España. Espacio y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español*. Tirant lo Blanch, Tirant Humanidades, Valencia, 2017, pp. 19-80). Valencia, Tirant Humanidades.

Romero, J. «Conflictos territoriales y geografías del poder», en Farinós, J. y Olcina, J. (coords.), *op. cit.*, 2022, pp. 209-238.

Santamaria, F. «Aménagement du territoire between 1960 and 1975: a golden age for spatial planning in France? », ARL (Academy for Territorial Development in the Leibniz Association), *Conference at 'Spatial planning and research in Europe 1945-1975'*. Berlin, 6th-7th October 2022.

Serrano Rodríguez, A. «Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y su relación con la ordenación del territorio (OT)», en Farinós, J. y Olcina, J. (coords.), *op. cit.*, 2022, pp. 63-100.

Sykes, O. & O'Brien, P. «"So you say you want a (permanent) revolution?": planning under the shadow of constant reform, the case of the United Kingdom», en Farinós, J. y Peiró, E. (eds.), *Territorio y estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 621-660.

Troitiño Vinuesa, M. Á. (1995) «Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: Una relación territorial conflictiva», en *Boletín de la Asociación de Geografía Española*, 20, 23-37, 1995.

— «Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligentes», en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales,* 43(169-170), 561-569, 2011.

EL «RURAL PROOFING» O «MECANISMO RURAL DE GARANTÍA» COMO INSTRUMENTO DE DINAMIZACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES

Francisco Javier Sanz Larruga
Silvia Soriano Moreno
Joaquín Herrero Lorente
Serafín Pazos Vidal

1. Aproximación al concepto y funcionalidad del «rural proofing» o «mecanismo rural de garantía»

Se utiliza la expresión inglesa para denominar «rural proofing» al instrumento de desarrollo rural y territorial nacido, a finales del siglo XX, en el mundo anglosajón (Canadá, Reino Unido, etc.) aunque, con posterioridad —ya en el presente siglo XXI— ha sido impulsado en la Unión Europea (en adelante, UE) en el ámbito de la política de cohesión territorial y desarrollo rural (para reforzar las evaluaciones de impacto territorial). Bajo la expresión española de «mecanismo rural de garantía» (en adelante, MRG) —también, «mecanismo de verificación rural»-, este instrumento de evaluación territorial ha acabado por ser introducido recientemente en la normativa española, en el marco de las políticas públicas desarrolladas por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas sobre el reto demográfico (Domínguez Álvarez, 2022; Pérez Gabaldón, 2022; Sanz Larruga, 2022). Según la *Red Europea para el Desarrollo Rural* (*European Network for Rural Development*, conocida también por sus siglas, ENRD) el «rural proofing» se define como «un proceso sistemático para examinar las posibles repercusiones de las políticas, programas e iniciativas en las zonas rurales debido a sus circunstancias o necesidades (por ejemplo, poblaciones dispersas y redes de infraestructura más deficientes). En pocas palabras, requiere que quienes ejerzan responsabilidades políticas «piensen en rural» a la hora

de diseñar las actuaciones políticas con el fin de evitar resultados negativos para las zonas y comunidades rurales» (Comisiones para la Política de Cohesión Territorial y del Presupuesto de la UE (COTER) y de Recursos Naturales (NAT) del Comité Europeo de Las Regiones, 2022).

Vinculado, primero con las metodologías del «análisis de impacto territorial» y, más tarde, con la política normativa del «legislar mejor» (*better regulation*) (El Hueco, 2021), su principal objetivo es el de «garantizar que las comunidades rurales sean escuchadas y que se tenga en cuenta su bienestar a la hora de formular las políticas y elaborar los presupuestos» y también para el «diseño de los programas y estrategias que reflejan las necesidades y aspiraciones de las comunidades rurales», y, además, para que este mecanismo sea eficaz, se requiere, «incluir, por tanto y de manera proactiva, a las comunidades rurales y su potencial en la fase de diseño de las políticas» (Hogan, 2017). Según el Comité de las Regiones de la UE, el «rural proofing» «contribuirá a revitalizar las zonas rurales y a cerrar la brecha rural-urbana garantizando que todas las políticas pertinentes se ajusten a las necesidades y realidades rurales» (Comité Europeo de Las Regiones, COTER-NAT, 2022).

Por consiguiente, el MRG es un instrumento para mejorar y garantizar la cooperación las comunidades rurales con las Administraciones e instituciones públicas circundantes y para mejorar la coordinación entre las políticas que se promuevan por dichas Administraciones en las zonas rurales. Desde el punto de vista jurídico, se trata de analizar el impacto de las normativas sobre las zonas rurales (muchas veces «urbano-céntricas») y tratar de diseñar y aplicar nuevas soluciones que garanticen su impacto positivo sobre las áreas rurales.

Analizada en el seno del *Grupo de Trabajo sobre Despoblación, Cohesión Territorial e Igualdad de Derechos*, constituido a mediados del año 2022 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el MRG podría resultar, como destaca el Informe del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre «la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas» (2020), «una herramienta esencial para afrontar la despoblación y dinamizar las áreas rurales de España y garantizar los derechos de toda la ciudadanía con independencia del lugar en el que residan [...] con el fin último de promover los cambios que

contribuyan a la repoblación rural. Y asegurando, al mismo tiempo, que las comunidades rurales sean escuchadas y garantizando una simetría en la igualdad de derechos a la hora de formular la normativa, las políticas y elaborar los presupuestos».

En todo caso, como tendremos ocasión de precisar más adelante, el MRG no se limita a una específica metodología de evaluación territorial —para mejorar la cohesión territorial de las áreas rurales— sino que va más allá, se trata de «un proceso para mejorar la elaboración de políticas» que se proyectan sobre las áreas rurales (Comité Europeo de Las Regiones, COTER-NAT, 2022). Por consiguiente, en la aplicación efectiva del MRG está en juego la participación de las Comunidades rurales en el diseño de las políticas púbicas que les afectan.

2. Una breve referencia a su origen e implantación: algunas experiencias comparadas sobre «rural proofing»

Nos referimos en este apartado, de forma necesariamente sumaria, a algunas experiencias pioneras sobre aplicación del «rural proofing» —principalmente en el mundo anglosajón— y que se ha ido extendiendo a otros países (Red Española de Desarrollo Rural, 2021; Comité Europeo de Las Regiones, COTER-NAT, 2022; ATTERTON, 2019 y 2022).

En el caso de Canadá, su instauración —bajo la específica denominación de «rural lens»— se produce en el año 1996 en que se creó la «Secretaría Rural» (*Rural Secretariat*) dentro del Ministerio de Agricultura y Agroalimentación con el objetivo de reunir a los Departamentos gubernamentales para tratar de los problemas del desarrollo rural y como herramienta destinada a promover el dialogo entre las zonas rurales y/o remotas y el Gobierno Federal. El «Plan de Acción Rural» de 2001 lo consideró como una de sus prioridades. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Agroalimentación utilizar este método de evaluación para estudiar el impacto que las políticas públicas —también las leyes— pueden tener sobre las comunidades rurales; para tal fin, trata de implicar a los diferentes *stakeholders* y busca generar un dialogo bidireccional entre

el Gobierno federal y la población rural. En 2013 la «Secretaría Rural» desapareció y actualmente el «rural lens» se lleva a cabo en el proceso de formulación de políticas bajo la perspectiva de «análisis de género». Se ha criticado que este sistema tendía a aplicarse en las últimas fases de desarrollo de las políticas y, además, los organismos gestores no han contado con suficientes recursos humanos y financieros (Atterton, 2019).

Dentro del Reino Unido, Inglaterra introdujo el «rural proofing» en el año 2000, primero a través de una agencia estatal independiente del Gobierno (*Commission for Rural Communities*) y, desde 2013, a través del *Departamento de Medioambiente, Alimentación y Asuntos Rurales* (DEFRA); actualmente, DEFRA se encarga de visibilizar y fomentar el uso del «rural proofing» en el gobierno, pero cada ministerio es responsable de ponerlo en práctica con sus propias políticas. Por su parte, Gales e Irlanda de Norte han adoptado mecanismos similares de «rural proofing», mientras Escocia ha optado por una fórmula parlamentaria: el «rural mainstreaming». Éste sistema consiste en incluir las necesidades de la población rural en el diseño de todas las políticas de una forma transversal y para ello han creado el *Scottish Rural Parliament* en el que bianualmente se reúnen personal político con personas líderes y asociaciones locales para dialogar sobre el futuro de las políticas públicas desde una perspectiva rural.

El Reino Unido es, sin duda, el país que cuenta con más experiencia en la aplicación del mecanismo del «rural proofing» y del que se pueden extraer más lecciones. Sin embargo, no ha estado exento de críticas como la falta de discriminación de las diferencias entre las zonas rurales (a las que se aplica un procedimiento, común a todas las regiones, ministerios y niveles administrativos) y que se echa en falta una mayor regularidad en su aplicación (Sherry y Shortall, 2019). Además, la falta de consecuencias en el supuesto de realización no adecuada de la evaluación, así como la falta de claridad sobre las responsabilidades públicas han contribuido a su falta de calidad (Atterton, 2022).

En el norte de Europa, destacan también los casos de Finlandia y de Suecia. En el primero existe el *Rural Policy Committee* (dependiente del Ministerio de Agricultura), encargado de aplicar al nivel del Gobierno estatal el «rural proofing»; su «objetivo es mejorar la gobernanza, impli-

cando a la ciudadanía, las empresas y el tercer sector en el proceso de toma de decisiones. Está formado por representantes de nueve ministerios y otros organismos públicos, así como institutos de investigación y agentes privados», si bien es criticable que el Comité no tiene en cuenta a los gobiernos regionales. Aunque quienes ejercen responsabilidades políticas reconocieron la importancia de este tipo de evaluaciones, lo han considerado como una carga adicional al proceso legislativo y, por tal motivo, se configura como de aplicación voluntaria. Se aplica principalmente a escala regional y local, y sigue el método de evaluación «ex ante», es decir, en la fase inicial del diseño de las políticas. Por lo que se refiere a Suecia, pese a que no cuenta con un régimen de «rural proofing», el *Comité de Áreas Rurales* ha lanzado una propuesta de política de desarrollo rural sostenible en la que se ponía de manifiesto la necesidad de poner en marcha «mecanismos transversales y de garantía» y, por el momento, se ha asignado a la *Agencia de Crecimiento Económico y Regional* la tarea de elaborar una propuesta metodológica. En general, en Escandinavia el «rural proofing» es «parte de los mecanismos de consulta más amplios para la co-gobernanza y co-producción de políticas públicas por parte de los gobiernos central y territoriales, así como los principales actores sociales, reflejo de una cultura política centrada en el consenso y de amplias coaliciones» (Pazos Vidal, 2021).

En Austria es la propia Constitución la que establece unos detallados instrumentos para la consulta a las asociaciones de municipios rurales a la hora de evaluar cualquier norma —nacional o europea— que les pueda afectar. También en los Países Bajos existe un sofisticado instrumento de consulta y de elaboración conjunta de políticas entre el Gobierno y las asociaciones de municipios y provincias (Van der Barg, 2022).

Volviendo al mundo anglosajón, nos referimos ahora a Australia y a Nueva Zelanda. En el caso de Australia, «todos los Estados, excepto uno, han aceptado elaborar una Declaración de Evaluación de Impacto Regional (*Regional Impact Assessement Statement*, RIAS) para el Consejo de Ministros; sin embargo estos informes (exceptuando el de *South Australia*) no están disponibles para el público. Además, cada Estado decide quién llevará a cabo la evaluación y qué elementos se tendrán en cuenta, no hay un procedimiento estandarizado». El proceso del RIAS debe apli-

carse a cualquier decisión gubernamental que afecte a los servicios regionales (nuevas políticas, legislación, propuestas de financiación, modelos de prestación de servicios, etc.). La principal ventaja de este método es su marco jurídico, la determinación precisa de cuándo debe aplicarse y las directrices para su aplicación. En lo que se refiere a Nueva Zelanda, el «rural proofing» estuvo enfocado —inicialmente— a garantizar el acceso a los servicios de salud en las zonas rurales. En octubre de 2011 la *New Zealand Rural General Practice Network* propuso la creación de este mecanismo y publicó una guía para que las distintas localidades rurales pudiesen evaluar la calidad de sus servicios sanitarios. En 2018, este país se comprometió formalmente con el «rural proofing» reconociendo su importancia para las Comunidades rurales (Atterton, 2022). No obstante, se trata de un método de evaluación no obligatorio, con un enfoque puramente descriptivo y con un criterio comparativo entre regiones y entre zonas urbanas y rurales. El sistema está disponible para las autoridades que quieran utilizarlo para cuestiones específicas, garantizando un proceso rápido y no burocratizado de evaluación.

Resultan de gran interés estas experiencias desarrolladas en estos países sobre «rural proofing» pero, a los efectos de este Informe —que se proyecta sobre la realidad española— son muy válidas las palabras de Pazos Vidal: «la experiencia de otros países indica la necesidad de crear un mecanismo de *rural proofing* español que refleje la cultura política e institucional del país, y no simplemente la traslación mimética de otros modelos y culturas políticas» (2021).

3. La promoción e impulso del *rural proofing* en el ámbito de la Unión Europea

En el ámbito de la política rural de la UE, la preocupación por fomentar la prosperidad de las zonas rurales —en desventaja con relación a las áreas urbanas— se pone de manifiesto en algunos instrumentos programáticos como la *Declaración de Cork 2.0. Una vida mejor en el medio rural* (2016). En su preámbulo, se destaca «el papel clave que desempeñan las comunidades y las zonas rurales en la consecución de los

Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas», así como la «diversidad económica, medioambiental y social que caracteriza a la Europa rural —que alberga a más de la mitad de la población de la UE y cubre más de las tres cuartas partes de su territorio—. La primera de las diez «orientaciones políticas» que contiene esta Declaración está la relativa a «fomentar la prosperidad del medio rural» y, para desarrollar el potencial del medio rural y para buscar soluciones innovadoras, integradoras y sostenibles, se propone la existencia de un «mecanismo rural de garantía» que «asegure que este aspecto se refleja en las estrategias y en las políticas de la Unión». Más particularmente, incidiendo sobre este instrumento, en dicha Declaración se declara lo siguiente:

> «El potencial del medio rural para ofrecer soluciones innovadoras, integradoras y sostenibles para los retos actuales y futuros de la sociedad, como la prosperidad económica, la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión de los recursos, la inclusión social y la integración de los migrantes debería gozar de un mayor reconocimiento. Debería existir un mecanismo rural de garantía que asegure que este aspecto se refleja en las estrategias y las políticas de la Unión. Las políticas agrarias y rurales deberían basarse en la identidad y en el dinamismo de las zonas rurales mediante la aplicación de estrategias integradas y enfoques multisectoriales. Deberían promover la diversificación y fomentar el espíritu empresarial, la inversión, la innovación y el empleo. Estas políticas deberían también poner en valor la identidad rural y reforzar la sostenibilidad, la inclusión social y el desarrollo local, así como la resiliencia de las explotaciones agrícolas y de las comunidades rurales».

Como aplicación concreta del «mecanismo de garantía rural», la «evaluación de impacto demográfico» constituye una herramienta transversal de gran importancia en la lucha contra el despoblamiento rural y sobre el reto demográfico en la UE. Son numerosas las declaraciones institucionales sobre la necesidad y oportunidad de tales instrumentos. Así, por ejemplo, se refleja esta necesidad en la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre «el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las re-

giones para afrontar el cambio demográfico» (2016/2245 (INI)), donde se afirma que: «las conclusiones de los informes de impacto demográfico deben incorporarse en el diseño de sus políticas y los criterios demográficos integrarse en las evaluaciones de los resultados de dichas políticas y de los efectos no deseados con vistas a favorecer un enfoque del cambio demográfico que incluya la participación de las autoridades regionales y locales».

De otra parte, en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre «El camino a seguir ante los retos demográficos» de 8 de junio de 2020, se invita a la Comisión Europea para que elabore «una estrategia adecuada y diferenciada (…) para los Estados miembros, sus zonas rurales, islas y otras regiones que estén más gravemente afectadas por el declive poblacional», además de otras iniciativas y propuestas que «vayan acompañadas de evaluaciones exhaustivas del impacto demográfico y territorial».

Por su parte, la Comisión Europea, en su relevante Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 30 de junio de 2021 sobre «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» (COM(2021) 345 final), afirma que: «Dado el carácter multidimensional del desarrollo rural y el hecho de que los Tratados pretenden lograr la cohesión económica, social y territorial, existe la necesidad de revisar las políticas de la UE desde una perspectiva rural, teniendo en cuenta sus posibles repercusiones e implicaciones sobre el empleo y el crecimiento rurales, así como sobre las perspectivas de desarrollo, bienestar social e igualdad de oportunidades para todos, y sobre la calidad ambiental de las zonas rurales». También, la misma Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 29 de abril de 2021, sobre «Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación» (COM(2021) 219 final), en su apartado de «evaluaciones de impacto» —«más exhaustivas y trasparentes»— señala la necesidad de mejorar y reforzar el «análisis y la notificación de ciertos tipos de impacto» entre los que se recogen las «evaluaciones de impacto territorial y la perspectiva rural, de forma que las necesidades y

especificidades de los distritos territorios de la UE se tengan mejor en consideración, por ejemplo, de zonas urbanas y rurales (…) para facilitar una recuperación más simétrica y la cohesión en la Unión».

Por resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2022, se ha aprobado —por mayoría— el citado Informe de la Comisión sobre «una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE» (P9_TA(2022)0436). Y, en esta resolución, hay una referencia expresa al MRG:

1º.— con relación a la UE, subraya «la importancia de implantar un mecanismo de verificación rural respecto a las iniciativas de la Unión, con el fin de evaluar la coherencia y complementariedad de las políticas de la Unión y su posible impacto en las zonas rurales…»

2º.— en cuanto a las Estados miembros, les insta a que «promuevan el desarrollo y la ejecución de mecanismos eficaces para la verificación rural a escala nacional, mediante la evaluación de las consecuencias en las áreas rurales de la legislación propuesta a fin de garantizar la adecuación de esta a los fines perseguidos y pide a la Comisión que les asista para alcanzarlos; considera que el mecanismo de verificación rural debe ser obligatorio e insiste en la importancia de implicar a las autoridades locales y regionales en la definición y aplicación de los mecanismos de verificación rural, así como en su gobernanza, tanto a escala nacional como europea».

Pero, sin duda, la institución de la UE que más ha promovido la necesidad de aplicar los instrumentos del «rural proofing» y de la evaluación del impacto demográfico ha sido el Comité de las Regiones. En este sentido es particularmente relevante el reciente documento elaborado conjuntamente por sus Comisiones para la Política de Cohesión Territorial y del Presupuesto de la UE (COTER) y de Recursos Naturales (NAT) que lleva por título *Rural proofing — a foresight framework for resilient rural communities* (2022). Se trata de un completo estudio sobre actual estado de aplicación del «rural proofing» en los principales países en que está implantado, sobre las herramientas de evaluación de impacto

territorial que pueden utilizarse con tal fin, sobre las especificidades de las zonas rurales que deben tenerse en consideración, sobre la aplicación y mejora de las metodologías existentes y sobre las orientaciones para perfeccionar su aplicación.

También cabe destacar el trabajo desarrollado por la *Red Europea de Desarrollo Rural* (*European Network for Rural Development; ENRD*) y, en particular, su «Thematic Group on Rural Proofing» que ha elaborado un interesante marco estratégico de las «acciones esenciales» —*A framework of Rural Proofing Actions* (2022)— que deberían promoverse en la aplicación de los instrumentos del «rural proofing». Este documento elaborado por analistas y personas expertas de toda Europa constituye, a pesar de su carácter excesivamente general y programático, la única guía elaborada en el marco de los procesos dependientes de la Comisión Europea, sobre los principios rectores del «rural proofing».

Los mecanismos propios del interior de la Comisión, el llamado proceso «Legislar Mejor» (*Better Regulation*) que busca simplificar y racionalizar el marco reglamentario del Derecho derivado de la UE, si bien en su última versión (Comisión Europea, 2021), sí se hace eco del «rural proofing», en buena medida dada la demanda procedente de los actores territoriales de buena parte de Europa, como queda reflejado en la ya citada comunicación sobre «Visión a Largo Plazo para las Zonas Rurales», en realidad, la Comisión cita el «rural proofing» como una dimensión más del llamado «análisis del impacto territorial», cuyos criterios ya se habían definido en la versión anterior, de 2015, de la llamada caja de herramientas de la «Better Regulation». Así, usando varias técnicas y bases de datos territoriales que se resumen en el apartado 5.5. de su última versión, la política de evaluación de impacto territorial de la Comisión para la elaboración y revisión de políticas públicas y legislación comunitaria busca responder a estos dos criterios:

«— Primero, los impactos asociados con el problema a menudo se distribuyen heterogéneamente en toda la UE. Esto significa que el diseño de opciones de políticas efectivas también conllevará una distribución geográfica desigual de los impactos (costos y beneficios);

— En segundo lugar, una opción de política puede actuar de manera desigual para producir impactos territoriales heterogéneos incluso

cuando un problema no está necesariamente distribuido de manera desigual en el territorio de la UE». (Comisión Europea, 2021).

Es decir, la Comisión Europea no hace distinción entre el análisis de impacto de políticas o legislación en zonas rurales o urbanas, sino que busca una perspectiva territorial más integrada respecto a sus propuestas y revisiones legislativas.

No obstante, dado el carácter general y estratégico de la «Better Regulation» de la Comisión, que, si bien es un mecanismo formal, buena parte de la llamada «Caja de Herramientas» que la acompaña es de carácter orientativo —no obligatorio— para los servicios de la Comisión que pueden, por razones de urgencia u otro tipo, no hacer uso de dichas herramientas. En este sentido, cobran particular importancia respecto al «rural proofing» los dos trabajos citados del Comité Europeo de las Regiones, COTER-NAT y de la ENRD de 2022 —con interesantes conclusiones y recomendaciones tanto para las propias Instituciones de la UE como para los países miembros y sus entes subestatales— serán muy tenidos en cuenta en el apartado de propuestas de este trabajo (cfr. el apartado 5º).

4. El reconocimiento del «mecanismo rural de garantía» en el marco del reto demográfico y su recepción en el ordenamiento jurídico español

4.1 La política sobre el reto demográfico y la llamada al «mecanismo rural de garantía» y a la «evaluación de impacto demográfico» en sus documentos estratégicos. La iniciativa de la sociedad civil

A partir de la *VI Conferencia de Presidentes* (reunión política de alto nivel del Presidente del Gobierno español y las Presidencias de las Comunidades Autónomas) celebrada en enero de 2017, en la que se trató de la necesidad de abordar los cambios demográficos en España, la «política del reto demográfico» entró en la agenda pública en España y, desde estas fechas se creó la figura del *Comisionado del Gobierno frente al*

Reto Demográfico (Real Decreto 40/2017, de 27 de enero) (Sanz Larruga, 2021a).

En los documentos estratégicos de instituciones públicas españolas que se sucedieron desde entonces, encontramos referencias más o menos explícitas al «mecanismo rural de garantía» o alguna de sus manifestaciones como la «evaluación del impacto demográfico». En efecto, fruto de la referida *VI Conferencia de Presidentes*, el Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, aprobó las *Directrices de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico*, entre cuyos «objetivos transversales» se encuentra el relativo a la incorporación del «impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de las leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial a favor de una mayor cohesión social», que además se considera como una de las «acciones esenciales» de la «Agenda del Cambio».

Por lo que se refiere al Senado, su Informe de la *Comisión Especial sobre evolución demográfica en España*, publicado en abril de 2019, apuesta, en una de sus conclusiones, por «incluir en la elaboración de normativa e instrumentos de planificación del Gobierno de España, con carácter general, un informe de impacto territorial, que permita valorar las consecuencias de cada decisión sobre el equilibrio en la distribución de la población y el desarrollo económico en las diferentes zonas de España».

De nuevo el Gobierno español, en el marco de planificación para la recuperación, transformación y resiliencia, aprobó en marzo de 2021 el *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*, en el que se contemplan, entre sus «reformas normativas e institucionales» (Eje 10) la incorporación de la «evaluación del impacto demográfico» «en los proyectos normativos y los planes de acción de la Administración General del Estado, para comprobar el efecto y las implicaciones potenciales de las políticas en el conjunto del territorio y, especialmente, en sus áreas rurales, contando con asesoramiento científico en evaluación de políticas públicas en materia de reto demográfico». En particular, junto a la «reforma del régimen local y la simplificación administrativa que facilite el liderazgo y la toma de decisiones de los gobiernos locales», se prevé: «la incorporación de la perspectiva rural y el impacto demográfico en la elaboración de normas, planes y programas de inversión», que permiti-

rán avanzar «hacia una mayor vertebración y cohesión territorial, que asuma las diferencias espaciales con el objetivo de reducir las brechas entre áreas urbanas y zonas rurales».

También el Consejo Económico y Social de España, en su Informe 02/2021 sobre *Un medio rural vivo y sostenible* —de 7 de julio de 2021— centra su análisis sobre lo rural, «objetivo transversal en las políticas públicas», en el que supone un reto lograr la «coherencia y óptima coordinación de todas las acciones» que confluyen sobre el mismo. Y, por tal motivo, el CES cree prioritario: «Apostar por algún tipo de mecanismo rural de garantía, a veces denominado *proofing rural*, por el cual las leyes, procedimientos, planes y programas, con su correspondiente plasmación presupuestaria, deban integrar adecuadamente los intereses y necesidades de las zonas rurales».

Por parte de la sociedad civil, resulta de gran interés la iniciativa promovida sobre el MRG por El Hueco —una entidad de emprendimiento social— con la colaboración de Gobierno de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (cfr. su web: https://ruralproofing.com). Partiendo del «Proyecto Terris G100», se reunió un grupo de 50 mujeres y 50 hombres con el objetivo de crear un mecanismo para la revisión de la legislación, las políticas sectoriales y económicas desde una perspectiva rural. Fruto del trabajo de dicho grupo se ha publicado en diciembre de 2021 un documento —que lleva por título *Ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia*— que contiene las «conclusiones para la implantación de un mecanismo rural de garantía en España». Se parte de la base de que «es absolutamente necesario evaluar el impacto que puede tener en el medio rural toda ley que aprueben los órganos legislativos de los Estados, en especial aquellos en los que el problema de la despoblación sea más acuciante» y su línea maestra se resume del siguiente modo: «Hay que evitar que una mala legislación bloquee el futuro de nuestros pueblos, no les deje crecer o, en el peor de los casos, acabe con ellos. En este caso, que la aplicación de las leyes sea igual para todas y todos es una cuestión de justicia, de cohesión territorial y social, y de progreso». El documento finaliza con unas conclusiones y recomendaciones a las que, también, nos referiremos en el apartado 5º —sobre propuestas— de este Informe.

4.2 La regulación sobre evaluación del impacto demográfico por las Comunidades Autónomas (Galicia, Castilla-La Mancha y Extremadura)

Antes de abordar las novedades jurídicas que sobre la evaluación de impacto demográfico han tenido lugar recientemente en varias Comunidades Autónomas (en los años 2021 y 2022) que reseñamos seguidamente, debe destacarse que no son pocas las iniciativas desarrolladas por las mismas para abordar la lucha contra la despoblación (cfr. Sanz Larruga, 2021a). No obstante, cabe subrayar en esta dirección las iniciativas de la Comunidad Autónoma de Aragón —uno de los territorios de España más afectados por la despoblación y que más tempranamente abordó el problema— desde la perspectiva de la ordenación del territorio y, en particular, la *Directriz especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón*, aprobada por el Decreto 165/2017, de 31 de octubre del Gobierno de Aragón, completada en 2020 con un «índice sintético de desarrollo territorial de municipios y comarcas» de Aragón.

Como consecuencia de las políticas públicas que sobre el reto demográfico han desarrollado las Comunidades Autónomas, se han sucedido desde principio de 2021 una serie de normas legales que incluyen instrumentos estrechamente vinculados con el MRG. En efecto, primero la Comunidad Autónoma de Galicia ha sido la pionera con la publicación de la *Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia* que, además de definir los conceptos de «perspectiva demográfica» e «impacto demográfico» (cfr. sus arts. 3, d) y e), respectivamente), establecen cómo ha de incorporarse la «perspectiva demográfica» a la «producción normativa» y a la acción política e incluso a su actividad presupuestaria (cfr. su art. 7); además se regula cómo proceder para analizar el «impacto demográfico» (cfr. su art. 8) y se prevé la elaboración de un «informe periódico (anual) sobre la situación demográfica» basado en unos indicadores específicos (cfr. su art. 9). Esta regulación se encuadra el Título I de la Ley sobre «Criterios de actuación… para el impulso demográfico» y, más concretamente, en su Capítulo 1º que trata del «carácter sistémico de las políticas demográficas».

Posteriormente, la *Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, aborda igualmente las mismas cuestiones sobre perspectiva e impacto demográfico, si bien desde la perspectiva de las competencias del Consejo de Gobierno en materia de reto demográfico —«impulsar la implementación de la perspectiva demográfica en la acción de gobierno autonómico, así como el seguimiento y la evaluación de su efectividad» (su art. 6, b); además, se regular de forma expresa el «informe del impacto demográfico» afectando tanto a la elaboración de «proyectos de Ley y de disposiciones reglamentarias», como los «presupuestos regionales» (cfr. su art. 8). Pocos meses después de la aprobación de la Ley y, en cumplimiento de lo previsto en su art. 8, 4, se ha publicado por la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las «directrices, criterios y metodologías para la elaboración del informe sobre impacto demográfico en los proyectos de normas, planes y programas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha» (Resolución de 24 de febrero de 2022).

Finalmente, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha aprobado su *Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*, donde hay una regulación específica tanto de la «incorporación de la perspectiva demográfica y territorial» (cfr. su art. 5), como del «análisis del impacto demográfico y territorial» (cfr. su art. 6).

También otras Comunidades Autónomas como Castilla-León, Aragón y la Comunidad Valenciana preparan —en estos momentos— sus proyectos de Ley con medidas similares a las anteriores leyes autonómicas.

Siguiendo el grupo normativo contenido en las referidas leyes autonómicas, conviene aclarar, en primer lugar, los conceptos de «perspectiva demográfica» e «impacto demográfico». En cuanto a la «perspectiva demográfica» ésta es sólo definida en el art. 3, d) de la Ley gallega 5/2021 y se hace del modo siguiente: «metodología y mecanismos destinados a integrar en la producción normativa y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas la consideración de las interacciones entre la acción pública y las dinámicas poblacionales». Por lo tanto, se trata de una me-

todología de análisis de los efectos e interacciones de las normas u políticas públicas sobre la dinámica poblacional que requerirá de unos instrumentos para su aplicación (la evaluación del impacto demográfico) y que tendencialmente deberá analizar las repercusiones —normativas y políticas— sobre la demografía y, tendencialmente, para aplicar medidas favorables al desarrollo demográfico de un territorio.

En cambio, por lo que se refiere al «impacto demográfico», es definido tanto por la Ley gallega como por la Ley castellano-manchega: la primera como la «identificación y valoración de los diferentes efectos y resultados de una norma o de una política pública en el comportamiento de la población, al objeto de neutralizar posibles efectos que dificulten o impidan el impulso demográfico» y la segunda, de similar forma, como la «Identificación y valoración de los diferentes efectos y resultados de una norma o de una política pública en las zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, con el objeto de establecer las medidas para adecuarlas a la lucha frente a la despoblación». Como se puede comprobar la norma gallega prioriza la identificación y valoración del impacto demográfico y del comportamiento de la población; y la norma castellano-manchega centra su valoración y análisis sobre las «zonas rurales escasamente pobladas» con el fin de abordar el problema de su despoblación.

De la regulación conjunta de la perspectiva e impacto demográficos en las leyes autonómicas analizadas resultan los siguientes instrumentos de análisis:

1º.— el «análisis del impacto demográfico» que aparece en las tres leyes autonómicas, aunque en la castellano-manchega se plasma en el denominado «informe de impacto demográfico» (cfr. art. 8 de la Ley 2/2021) y lo mismo en la extremeña (cfr. su art. 5,2). Constituye, a nuestro juicio, el instrumento más importante.

2º.— el «informe periódico», anual, previsto sólo en la Ley gallega 5/2021, a elaborar por el *Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica*.

3º.— los «indicadores» que, en materia demográfica, han de servir para orientar a las Administraciones en sus políticas públicas sobre el reto demográfico (cfr. art. 9, 3 de la Ley gallega 5/2021; y art. 5, 2 de la Ley extremeña 3/2022, si bien limitada a la evaluación de los presupuestos

generales de la Comunidad). Además, la Ley gallega 5/2021 se refiere a los «indicadores de competitividad territorial» a efectos de su planificación estadística y que «cumplirán con la obligación de incorporar la perspectiva de género…» (cfr. art. 9, 2).

4º.— las «directrices», «criterios» y «metodologías» para la elaboración de los análisis del impacto demográfico (cfr. art. 8, 2 de la Ley gallega 5/2021; art. 8, 4 de la ley Castellano-manchega; art. 5, 2 de la Ley extremeña 3/2022).

Por lo tanto, el ordenamiento jurídico autonómico, adelantándose al Derecho del Estado, se ha visto enriquecido con una regulación específica sobre la necesidad de incorporar la «perspectiva demográfica» en el diseño y elaboración de las políticas públicas, y mediante la determinación de un específico régimen jurídico sobre el procedimiento de impacto demográfico (Consejo Consultivo de Castilla y León, 2020). No obstante, como veremos en el último apartado de este Informe, la previsión de informes de evaluación de impacto demográfico son un elemento necesario, pero no suficiente, para la aplicación efectiva del MRG.

4.3 La recepción del mecanismo rural de garantía en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado

Al mismo tiempo en que se estaban aprobando las primeras leyes autonómicas sobre la evaluación del impacto demográfico, el diputado Tomás Guitarte presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición No de Ley del grupo político *Teruel Existe* «sobre la creación de un mecanismo de garantía rural, para el medio y las sociedades rurales, en el diseño y aplicación de leyes y desarrollo normativo, así como en el conjunto de las políticas del Gobierno y de las Comunidades Autónomas». La citada «proposición no de Ley» se debatió y aprobó el 18 de marzo de 2021 pero el texto definitivo —fruto de una enmienda transaccional firmada por los grupos parlamentarios Socialista, Unidas Podemos, Ciu-

dadanos y Mixto (donde se integra *Teruel Existe*)— fue aprobado por 197 votos a favor, 147 abstenciones, y ningún voto en contra (Boletín Oficial de las Corte*s Generales*, Congreso de los Diputados, nº 246, 2021, 9). En esta proposición el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

— Que permita evaluar los efectos territoriales de toda medida legislativa, presupuestaria y de acción política, de ámbito estatal, autonómico o local, sobre el medio y la sociedad rural.

— Que integre los principios, las recomendaciones y las herramientas relativas al *rural proofing* que está desarrollando la Unión Europea.

— Que promueva, mediante la colaboración y cooperación con todos los niveles de gobierno, la definición legal de un mecanismo rural de garantía, en las políticas públicas, en la acción del gobierno, las comunidades autónomas y las entidades locales.

— Que incorpore la participación de las comunidades locales, en el diseño y aplicación del mecanismo de garantía rural.

Con posterioridad, con motivo de la aprobación de la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estad*o, se introdujo en su Disposición Adicional 6ª una referencia explícita al «mecanismo rural de garantía» estableciendo lo siguiente:

«1. El Gobierno impulsará un Mecanismo Rural de Garantía, asegurando la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación.

2. Dicho Mecanismo incluirá, en todo caso:

a) La incorporación de la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 de esta ley.

b) La elaboración de una metodología de evaluación específica que tenga en cuenta los principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la Unión Europea en este ámbito».

En su apartado 1º, la Disposición Adicional 6ª prevé que, para impulsar el MRG, el «Gobierno» asegurará «la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación», pero sin que podamos intuir todavía la fórmula adecuada. En cuanto a la «incorporación de la evalua-

ción de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas» —que ya está prevista y regulada, como vimos, en las repetidas leyes autonómicas— afectaría sólo las políticas públicas promovidas por la Administración General del Estado que, según el art. 2,1 de la Ley 27/2022 hay que entenderla en sentido amplio: «conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente». Además, entre los «criterios de valor público» de la «formulación para la evaluación de las políticas públicas» está la relativa a la «prevención de la despoblación» (art. 7, j) de la Ley 27/2022).

En cualquier caso, está pendiente de determinar la concreta la «metodología de evaluación específica» a la que se refiere el apartado 2º, b) de la repetida Disposición Adicional 6ª, introductora en nuestro país del MRG (quizá, como veremos no hay que pensar en una única metodología). Y, sobre los «principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la UE en este ámbito» —también referidos en el apartado 2º, b)— procuraremos deducirlos de los trabajos elaborados, hasta el momento, en ámbito institucional de la UE, lo cual será objeto de análisis en el siguiente epígrafe de propuestas.

Es un paso importante, si bien cabe recordar que no será un proceso fácil. Precisamente el ya citado documento promovido por El Hueco (2021) sobre «rural proofing» se presentó al Presidente del Gobierno, al líder de la oposición y a los portavoces parlamentarios del Congreso de los Diputados en un acto en Soria en mayo de 2021. En ese mismo momento el Ministerio de Política Territorial (2021) había lanzado una consulta pública previa pública previa sobre el «Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado». Si bien la evaluación de dicha consulta se hacía eco de las propuestas del citado documento de El Hueco, el anteproyecto de Ley no incluía referencia alguna al «rural proofing» y dicha disposición Disposición Adicional 6ª de la Ley 27/2022 fue incluida en la fase de enmiendas durante su tramitación en el Congreso. Dada la enorme demanda social y apoyo político ya citado, esta tardía incor-

poración del MRG indica la dificultad e inercias dentro de la administración para introducir mecanismos de evaluación de políticas públicas de carácter territorial y multinivel.

En definitiva y con todo, como acabamos de comprobar en este epígrafe, el MRG ha adquirido «carta de naturaleza» en el ordenamiento jurídico español, tanto en el ámbito del Derecho estatal como en la normativa —con rango de Ley— de varias Comunidades Autónomas. Además, como señala Soriano Moreno (2022), la aplicación del MRG podría contribuir con los instrumentos que abogan por la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas que se desarrollen para el abordaje del reto demográfico.

A partir de ahora, toca desarrollar el contenido y funcionalidades del MRG, así como aplicar los instrumentos que se han aprobado para tal fin y, en particular, las modalidades de evaluación del impacto territorial y demográfico.

5. Algunas propuestas para la aplicación efectiva del «mecanismo rural de garantía» en España

5.1 Introducción. La importancia de una firme voluntad política, comprometida y a largo plazo

Una vez examinado el itinerario de aparición, difusión e implantación del MRG o de algunos de sus elementos identificativos (como la «evaluación del impacto demográfico»), cabe plantearse algunas propuestas que, sobre la base de algunos de los documentos o estudios antes reseñados, podrían formularse para su aplicación efectiva en España. En particular, a estos efectos, le damos una especial importancia a los documentos —ya citados— publicados en 2022 por el «Grupo temático sobre rural proofing» de la *European Network for Rural Development* (ENRD) y por las Comisiones de Política de Cohesión Territorial y de Política de Recursos Naturales del Comité de las Regiones de la UE (COTER-NAT). Y, en el caso de España, tenemos en cuenta, muy especialmente, las recomendaciones efectuadas por El Hueco en su docu-

mento —también referido con anterioridad— titulado *Ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia* (2021) y las conclusiones elaboradas —en 2021— por la *Red Española de Desarrollo Rural* sobre el «rural proofing» (REDR).

Con carácter general, desde una perspectiva más política, se plantean en algunos de los anteriores documentos, la necesidad de que «una neta declaración de voluntad y firme compromiso político» de apoyar la aplicación del MRG y de tener «una visión positiva y compartida a favor de desarrollo de las zonas rurales» y del importante papel que, para tal fin, se atribuye al mismo (ENRD). Una visión que, en todo caso, debe plantearse «a largo plazo» en espera de sus efectos beneficiosos (REDR). Este visión «a largo plazo» se desprende claramente en el Informe de la Comisión Europea de 30 de junio de 2021 sobre «Una visión a largo plazo para las zonas rurales en la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes del 2040» (COM(2021) 345 final); un Informe que, como ya vimos, acaba de ser aprobado por la mayoría del Parlamento Europeo en su Resolución del 13 de diciembre de 2022 y que pone de manifiesto la gran importancia del MRG para el futuro de las áreas rurales en la UE.

5.2 La organización administrativa o entidad institucional más adecuada para la aplicación efectiva del «mecanismo rural de garantía» y la implicación de los poderes legislativos, estatal y autonómicos

Una cuestión de la máxima relevancia para la aplicación del MRG es determinar a qué entidad debe corresponderle su ejecución o supervisión. Según El Hueco «es necesario un enfoque omnicomprensivo, permanente y participativo» y, en este sentido, se apunta —en el caso de España— la necesidad de una «coordinación de todos los departamentos ministeriales» que podría corresponder a la *Comisión Delegada de Reto Demográfico* del Consejo de Ministros (cfr. el art. 5 del Real Decreto 399/2020) en el caso de la Administración General del Estado, y, en el supuesto de las Comunidades Autónomas, un organismo interdeparta-

mental o por un «organismo que centralice el «rural proofing» o «ambos». Por su parte, la REDR señala la «necesidad de un «organismo independiente» encargado de aplicarlo. En todo caso, como señala El Hueco, hay que buscar una fórmula «que refleje la cultura política e institucional española» rechazando cualquier traslación mimética de modelos extranjeros. También, según la REDR es indispensable su aplicación «en los niveles de gobierno subestatales y regionales».

En la todavía vigente Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo rural sostenible del medio rural, en sus «disposiciones organizativas» se preveía la creación de una *Comisión Interministerial para el Medio Rural* —un «órgano colegiado responsable de dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos ministeriales en relación con el medio rural» (art. 38)— y un *Consejo para el Medio Rural* como «órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas, para el desarrollo sostenible del medio rural» y «constituido por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales» (cfr. su art. 39, 1 y 2). Esta fórmula se adecúa a la propuesta de la ENRD en el sentido de «mantener un diálogo permanente entre los niveles nacional, regional y local para garantizar que las medidas de adecuación rural adaptadas en nivel territorial no socavan o duplican las adoptadas en otro». A mi juicio, éste último organismo —el *Consejo para el Medio Rural*— sería ideal por estar conformado por representantes de las tres Administraciones Públicas territoriales, pero lo cierto es que, en el momento presente, no aparece constituido, ni adscrito a ningún departamento ministerial.

La creación de una autoridad administrativa independiente estatal —como las previstas en los arts. 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público— sería otra posibilidad. En esta dirección, podría traerse a colación la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*, recientemente creada por la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas*, si bien a la misma corresponderá —conforme a la Disposición Adicional 6ª de la misma— la «evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas», queda claro que se limita a este trámite de evaluación y sólo sobre las políticas públicas promovidas por

Administración General del Estado. Por lo tanto, quedaría fuera del citado organismo la participación de las Administraciones autonómicas y locales.

En todo caso, como defiende El Hueco debería tratarse de un organismo que asegurase la «transversalidad», «evitando hacerlo depender de un solo departamento (agricultura, por ejemplo) que inevitablemente tendrá una visión sectorial y monográfica —por lo tanto, parcial e incompleta— del desarrollo rural…». El mismo grupo de innovación social se plantea la necesidad de decidir «si su enfoque es sectorial u horizontal, reflejando los múltiples impactos de las políticas y las normativas en el mundo rural». En nuestra opinión, si se quiere una perspectiva transversal en el MRG —que consideramos la más oportuna-, se precisa un enfoque horizontal. Y, por último, sea el organismo o institución de que se trate para promover el MRG es necesario «establecer funciones y responsabilidades claras y coordinadas» (ENRD). De tratarse de un organismo vinculado a la Administración General del Estado, para mantener dicha transversalidad, lo ideal sería que dependiera del *Ministerio de la Presidencia* por su capacidad de garantizar la transversalidad de la acción política del Gobierno de la Nación y su presencia permanente en las Cortes Generales.

Según lo propuesto, podría corresponder al Gobierno, a través del *Ministerio de la Presidencia* y de la nueva *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*:

a) El diseño, aplicación y evaluación del Mecanismo de Garantía Rural.
b) La evaluación sistemática de las políticas sectoriales y macroeconómicas desde una perspectiva rural.
c) El proceso de adecuación de la legislación al objetivo de cohesión territorial.
d) La elaboración de los informes de impacto sobre la cohesión territorial, la despoblación y el medio rural deberán formar parte de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de los proyectos de ley.
e) El impulso de esta política pública.
f) La rendición de cuentas en el pleno del Congreso mediante un informe anual y en la Comisión Mixta Congreso Senado.

Algo similar a lo expuesto para el Gobierno de la Nación debería promoverse en cada uno de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en los que existen mayores problemas derivados del reto demográfico y de la despoblación rural.

De otra parte, para la coordinación del «mecanismo rural de garantía» entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede utilizarse la vigente *Comisión Sectorial del Reto Demográfico,* constituida en julio de 2020.

Por lo que se refiere a los poderes legislativos, nos parece de suma importancia su implicación en la implementación del «mecanismo rural de garantía». El Hueco presenta en sus recomendaciones una referencia a la oportunidad de crear «un mecanismo de interlocución» entre las Instituciones parlamentarias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Además de una posible *Comisión mixta Congreso-Senado* para el análisis y debate de las cuestiones rurales, podría articularse a través del Parlamento español específicos cauces de colaboración con los Parlamentos autonómicos en esta materia sobre el reto demográfico y lucha contra la despoblación rural.

En esta dirección, se propone la creación en las Cortes españolas de una *Comisión mixta Congreso y Senado para el seguimiento de Mecanismo Rural de Garantía*. A través de esta Comisión podría desarrollarse el control de dicha política pública de verificación rural y el impulso de iniciativas parlamentarias. Estaría compuesta por un número determinado de diputados, diputadas, senadores y senadoras que será proporcional a los grupos parlamentarios de las Cámaras. A dicha Comisión correspondería la redacción de un «informe anual» y su presentación en el Pleno del Senado.

Además, en cada una de las Cámaras parlamentarias se podrían promover acciones relacionadas con el MRG:

a) En el Congreso de los Diputados se podría debatir el «Informe del Gobierno sobre el Mecanismo Rural de Garantía», con carácter anual, que tiene por objeto rendir cuentas de la acción del Gobierno en esta materia, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas.

b) En el Senado, se podría institucionalizar un «debate anual sobre despoblación, reto demográfico, cohesión territorial y mecanismo

de garantía rural». El objeto de este debate sería el «Informe anual de diagnóstico sobre el estado del medio rural y los avances logrados por las Administraciones Públicas territoriales en la lucha contra la despoblación, el reto demográfico y la cohesión territorial. Un Informe que será elaborado por la «Comisión Mixta Congreso-Senado para el seguimiento de Mecanismo Rural de Garantía», cuyo índice será probado en el Pleno del Senado con seis meses de antelación y expuesto por tres senadores, según turno rotativo. En el debate se contará con la valoración del Presidente de Gobierno y de quienes sean portavoces de los Grupos parlamentarios en el Senado; y se concluirá el debate con unas propuestas de resolución que deberán contener objetivos, medidas, agentes responsables, bases jurídicas y un horizonte temporal para su aplicación.

Desde una perspectiva más amplia y ambiciosa, desde el punto de vista político no cabe olvidar el debate en España desde hace mucho tiempo sobre la reforma del Senado para convertirse en una verdadera cámara de representación territorial y su correspondiente reforma electoral, una medida que, con motivo del reto demográfico, ha vuelto a reeditarse en el marco de las «reformas para la cohesión territorial de España» (Moreno González, 2022). Se pone de manifiesto la necesidad de mejorar la representatividad de la diversidad territorial existente en España, así como promover una «nueva gobernanza territorial» de carácter abierto, estratégico, participado, multinivel y multidimensional que debe construirse de forma compartida. Se requiere un gran esfuerzo de innovación pública para articular la «inteligencia territorial» existente, en la que conceptos como «gobierno abierto», «gobierno en red», «gobierno multinivel», «co-creación», etc., deben poner en juego en pro de esa nueva gobernanza territorial y democrática (*Ibídem*, 2022).

En conclusión, todavía está pendiente de definirse el ente institucional o el órgano administrativo encargado de promover y liderar la aplicación del MRG. Como en el desarrollo rural están implicadas —en mayor o menor manera— todas las Administraciones territoriales (aunque sobre «desarrollo rural» son las Comunidades Autónomas las principales protagonistas desde el punto de vista competencial), lo ideal sería,

o bien recuperar el *Consejo para el Medio Rural,* previsto en la Ley 45/2007 (en el que están representados las tres Administraciones territoriales), o bien aprovechar la infraestructura organizativa creada —en el Estado y en las Comunidades Autónomas— para abordar el reto demográfico o la dinamización rural. De una parte, la acción conjunta del *Ministerio de la Presidencia* y de la recién creada *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*, podría ser una buena solución institucional. Y de otra, el reforzamiento de los instrumentos de cooperación y colaboración interadministrativas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas —en relación con el «mecanismo rural de garantía»— podría ser desempeñado por la ya existente *Comisión Sectorial del Reto Demográfico*.

En lo que se refiere al Poder legislativo la creación de una *Comisión mixta Congreso y Senado para el seguimiento de Mecanismo Rural de Garantía* podría cumplir la necesaria participación de las Cámaras legislativas en la aplicación del nuevo mecanismo de verificación. Y, en cuanto a los Parlamentos de las Comunidades Autonómicas, sería oportuno introducir algunas reformas de sus estatutos reglamentarios para incluir la discusión parlamentaria de la aplicación de los correspondientes mecanismos de verificación rural que hayan aprobado —o aprueben— cada una de las Comunidades Autónomas.

5.3 La clave de la participación pública de las comunidades rurales. El «Foro Rural para la participación de la ciudadanía y de las comunidades locales de áreas despobladas y del medio rural»

Otra de las cuestiones clave en el diseño y aplicación del MRG es la participación. Según El Hueco, «es preciso crear un mecanismo abierto y proactivo en el que las Administraciones salgan a buscar las opiniones precisamente para evitar los auto-sesgos» y, en este sentido, se propone la «creación de un mecanismo participativo permanente especializado en el mundo rural que provea la infraestructura para la consulta activa de la ciudadanía, expertos y grupos realmente residentes en el mundo rural».

También la REDR concluye que «es fundamental contar con la participación de la sociedad civil y apostar por la transparencia y los procesos participativos».

Por su parte, la COTER-NAT especifica que «en el caso de se elija un enfoque interactivo que incluya la participación de las partes interesadas, es importante asegurarse que se reserva tiempo suficiente para su consulta». Se trata, a mi juicio, de una cuestión que no es menor ya que en los procesos de información pública promovidos con ocasión de preparación de normativas, planes, etc. el plazo establecido es muy corto (de uno o dos meses) y, por lo tanto, normalmente insuficiente para una participación relevante de la población rural que necesitará, con más motivo, de un mayor ámbito temporal de interacción y el apoyo proactivo de las instituciones consultantes.

En la idea incide también la Disposición Adicional 6ª de la Ley 27/2022 de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, en cuyo apartado primero, establece que «el Gobierno impulsará un mecanismo rural de garantía, asegurando la participación de los actores interesados en su diseño y aplicación». Una fórmula que resulta muy abierta y poco concreta sobre las posibles vías de participación.

Para hacer valer la participación de las comunidades locales resulta muy interesante aprovechar la corta experiencia del *Foro para la Cohesión Territorial* promovido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Convocado por la Ministra de este Departamento se han desarrollado, hasta el momento, dos Foros (en abril de 2021 y en julio del mismo año) como «un espacio de colaboración, participación y diálogo abierto entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y agentes sociales, económicos y representantes de la sociedad civil; un espacio donde poder escuchar, consultar e informar a todos los actores de los avances y acciones previstas en materia de cohesión territorial y reto demográfico» y con el objetivo de «establecer una agenda efectiva de igualdad y cohesión territorial que incorpore a los pequeños municipios en una recuperación verde, digital, inclusiva y con perspectiva de género» y «generar una participación social activa con mecanismos de gobernanza abierta, que promuevan alianzas público-privadas con el tercer sector, con el sector

privado, con las universidades y los centros de investigación y con la ciudadanía en su conjunto, especialmente con los jóvenes» (de la página web de Ministerio: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/Foro_Cohesion.aspx).

Para revitalizar este Foro que podría pasar a denominarse *Foro Rural para la participación de la ciudadanía y de las comunidades locales de áreas despobladas y del medio rural,* se propone su dependencia del Senado —como Cámara de representación territorial-, por la referida *Comisión Mixta Congreso Senado para el Mecanismo Rural de Garantía*. Su finalidad sería la de servir de canal de participación pública, con carácter estable, para personas organizaciones sociales y las Comunidades locales afectadas por los problemas de la despoblación y la ruralidad. En cuanto a su funcionamiento, su organización y gestión por el Senado, bajo la tutela de la citada Comisión Mixta Congreso Senado, podría disponer de dos canales de participación:

- Un canal en línea abierto, con página web y redes sociales. Se centrará en el análisis de temas concretos, con espacios de diálogo y debate, ofrecerá informes periódicos sobre el Mecanismo Rural de Garantía, con transparencia y documentación para el seguimiento de las políticas, animará la participación, permitirá conocer la opinión de las comunidades locales sobre los problemas y sobre las políticas concretas. La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas participará en el canal en línea.
- Una reunión presencial, con carácter bienal, conformada por representantes de entidades locales y organizaciones sociales del ámbito territorial afectado por la despoblación, con una convocatoria y orden del día acordados con dos meses de antelación por la Comisión Mixta.

En cuanto a su posible composición se propone la siguiente: en todo caso quienes participen, deberán contar con el respaldo de una institución, entidad local y un número significativo de personas asociadas o vecinos y vecinas. Sobre la ponderación de la participación podría repartirse del siguiente modo:

- personas residentes en comarcas despobladas (20% de quienes participen o del peso en la ponderación)
- agentes y organizaciones sociales de este ámbito territorial, (20% de quienes participen o del peso en la ponderación)
- representantes de universidades, (20% de quienes participen o del peso en la ponderación)
- representantes de ayuntamientos de este ámbito territorial, (40% de quienes participen o del peso en la ponderación)

También, en relación con el tema participativo en cuestiones rurales nos parece muy aprovechable el modelo de gobernanza recogido en la reciente Ley 7/2022, de 30 de junio de Desarrollo Rural del País Vasco. En el propio objeto de la Ley se contempla es establecimiento de la «gobernanza y los mecanismos de colaboración interinstitucional en la aplicación de las políticas sectoriales en las zonas rurales de la CAPV, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en el ámbito del desarrollo territorial para conseguir los objetivos fijados por la ley» (art. 1,2). De modo más preciso, al regular la «Gobernanza» ésta se estructura «bajo dos enfoques de actuación en los que participarán distintos agentes:

a) Enfoque institucional, por el que se coordinarán, impulsarán, ejecutarán y supervisarán las principales actuaciones estratégicas sectoriales emanadas desde el Gobierno Vasco, diputaciones forales e instituciones locales, en el ámbito de sus competencias, con arreglo a los ejes de actuación prioritarios y objetivos sectoriales marcados en los programas de desarrollo territorial.

b) Enfoque público-privado local, por el que se propondrán e impulsarán actuaciones y proyectos sobre el terreno ligadas a los objetivos sectoriales marcados en cada programa comarcal de desarrollo rural, así como se gestionará la selección de proyectos, y se identificarán las herramientas financieras más eficaces para su puesta en marcha» (art. 12).

En virtud del citado «enfoque institucional» se asegura la participación y coordinación de todas las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma (cfr. el art. 13); y desde el «enfoque público-privado local», a través de la creación de «un servicio de gestión orientado al de-

sarrollo territorial» —que se denomina *Lurralde*—, estructurado en dos ámbito territoriales (comarcal y supracomarcal) se pretende articular mediante las «asociaciones de desarrollo rural», implicando de esta forma a diferentes entidades públicas y privadas, y, en definitiva del tejido socio-económico que las circunda (cfr. el art. 14). Además, se prevé la creación de la *Red Vasca de Desarrollo Rural* «con la finalidad de impulsar la conexión, coordinación y colaboración de las entidades y agentes implicados en el desarrollo rural» (cfr. art. 16)— y también se integra en el esquema de gobernanza a los «grupos de acción local» del programa LEADER (cfr. el art. 17). Se trata, en definitiva, de un original sistema de Gobernanza con un importante instrumento de desarrollo rural participativo que, aunque muy ligado a la idiosincrasia socioeconómica del País Vasco, podría ser replicado en alguno de sus componentes para otros territorios autonómicos.

Otra idea interesante del documento de la COTER-NAT es que las «autoridades, las regiones, los gobiernos locales, etc. deberían esforzarse por promover redes relacionadas con el diseño de políticas para las zonas rurales». Así, por ejemplo, como acabamos de ver, redes como la *Red vasca de desarrollo rural* o también foros participativos como es el caso de la *Presura* o «Feria Nacional para la Repoblación de la España Rural», un evento que se viene celebrando desde el año 2017 y que está promovida por El Hueco.

En conclusión, la efectividad del MRG se juega mucho en lo que se refiere a la «gobernanza territorial participativa» que permita hacer valer la «inteligencia de los territorios». Esto implica a todos los niveles, tanto políticos como administrativos, en la idea de mejorar la representatividad de todos los territorios. Desde la potenciación de los tradicionales instrumentos de participación pública y administrativa, así como con la puesta en marcha de nuevo mecanismos de gobernanza innovadora (creación de redes, co-gobernanza, co-creación de políticas, etc.). Y, en esta dirección, la institucionalización del referido *Foro Rural para la participación de la ciudadanía y de las comunidades locales de áreas despobladas y del medio rural*, podría desempeñar el papel para la necesaria participación públicas de las Comunidades rurales afectadas por los problemas del reto demográfico y el despoblamiento rural.

5.4 Sobre la funcionalidad de las evaluaciones de impacto territorial o demográfico

Como ha quedado puesto de manifiesto en los apartados anteriores, el instrumento de la evaluación de las políticas públicas cobra un especial protagonismo en las normativas que se han aprobado con relación al reto demográfico y con el propósito de promover la dinamización rural de las zonas más despobladas. En efecto, de una parte, en la sumaria regulación del MRG por la Ley estatal 27/2022, se prevé que, en su configuración, se «incluirá, en todo caso: a) la incorporación de la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas…» (apartado segundo de la Disposición Adicional 6ª). Y, de otra parte, en las Leyes que, sobre dinamización demográfica, lucha contra la despoblación y desarrollo del medio rural, han aprobado varias Comunidades Autónomas (Galicia, Castilla-La Mancha y Extremadura), también aparece la «perspectiva demográfica» y la «evaluación de impacto demográfico». En estos casos, a diferencia de la regulación estatal del MRG, podría plantearse si las referencias al impacto demográfico no tienen por qué afectar necesariamente al medio rural, sin embargo, de la visión de conjunto de dichas leyes autonómicas se deduce claramente que la dinamización de mundo rural es uno de los motivos fundamentales para su aprobación.

En su análisis sobre un futuro «mecanismo rural de garantía», Pazos Vidal recomienda «superar los silos existentes e ir más allá de un procedimiento formalista tan típicamente nacional» y añade que «hay que evitar que el ejercicio se quede en un análisis jurídico sin combinarlo con otros de impacto económico, social y ambiental» (2021). De parecida opinión es Moyano Estrada (2022) en su comentario sobre la introducción del «rural proofing» en la nueva Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas de 2022; incidiendo en la importancia del establecimiento de una «buenos indicadores que permitan evaluar con rigor y eficacia el impacto de las políticas públicas», concluye: «De esa forma, el «rural proofing» podrá aplicarse con garantía de que será útil como herramienta de evaluación del impacto de las políticas públicas en los territorios rurales. En caso contrario, los informes de evalua-

ción se convertirán en inútiles obstáculos administrativos para la puesta en marcha de dichas políticas, como lamentablemente viene ocurriendo con otros tipos de indicadores de impacto».

En el documento de la COTER-NAT del Comité de las Regiones de la UE, se subraya la conveniencia de que «las cuestiones rurales deberían tenerse en cuenta en una fase temprana de la elaboración de las políticas, en el diseño de las mismas» y, por tal motivo, insiste en que «es útil decidir lo antes posible donde es necesaria y pertinente la comprobación de la perspectiva rural» (2022). Así, en las Leyes autonómicas aprobadas sobre dinamización demográfica y desarrollo rural se prevén informes para el análisis del impacto demográfico o territorial en los procedimientos de elaboración de proyectos normativos, así como en documentos de planificación (cfr. por ejemplo, el art. 8 de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia). Se trata, en definitiva, de una modalidad de evaluación «ex ante» —desde la perspectiva demográfica o territorial— que cumple con esa condición de prever sus efectos en la fase de diseño de las normas o instrumentos de planificación (una modalidad de evaluación a la que se refiere El Hueco en sus conclusiones finales). Una fase preliminar en que resulta de vital importancia el funcionamiento de los mecanismos y vías de participación a los que nos hemos referido en un apartado anterior.

También, desde la perspectiva participativa y omnicomprensiva del MRG, se recomienda la «integración de los impactos rurales en los informes de los diferentes organismos (*Consejo de Estado*, INAP, *Instituto de Estudios Fiscales*, *Consejo Económico y Social de España*, etc.) y, en particular, como es natural, la nueva función evaluadora la recién creada *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas* por la Ley 27/2022 (El Hueco, 2021).

En conclusión, constituyendo las evaluaciones de impacto territorial y demográfico instrumentos muy relevantes en la aplicación del proceso del MRG, debe evitarse que se conviertan en meros recursos procedimentales que burocraticen y compliquen la actividad pública. La importancia de su intervención anticipada en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de instrumentos normativos, de planificación o presupuestarios resulta vital para asegurar su incisividad en la resolución de

los verdaderos problemas rurales. Evaluaciones en las que, además, se asegure la participación las comunidades rurales y de todos los sectores, públicos y privados, concernidos.

5.5 Algunas precisiones sobre la metodología de evaluación que debe seguirse. La particular relevancia de los indicadores de cumplimiento y la «cogobernanza» entre los organismos estatales y autonómicos

El desarrollo del MRG se vincula, como ya vimos, con la metodologías y procesos relativos al «análisis de impacto territorial» y al objetivo de una «mejor legislación» que vienen aplicándose en la UE desde varias décadas (El Hueco, 2021).

Por su parte el documento de la COTER-NAT se encarga de hacer un repaso de las más importantes herramientas de «evaluación del impacto territorial» utilizadas en la UE, así como la herramienta nº 34 del programa «legislar mejor» (*better regulation*) de la Comisión Europea. Métodos como la «ESPON TIA Quick Check» (un método de evaluación previa del impacto territorial con un enfoque híbrido basado en el concepto de vulnerabilidad), el «RHOMOLO» (modelo de equilibrio general computables espacial), la «LUISA» (plataforma de modelización territorial), el «EATIA» (ESPON y evaluación de impacto territorial), el «TARGET TIA», el método de «prospectiva territorial», etc. son algunos de los muchos modelos existentes en el análisis territorial. Pero no cabe entender que alguno sea más importante que otro ya que una idea principal es que hay que tener en cuenta la diversidad de ruralidades, sus especificidades (COTER-NAT, 2022). Igualmente, la ENRD recomienda, por su parte, que «los responsables políticos y los responsables de la formulación de las políticas tengan en cuenta las diferentes dimensiones de la ruralidad» (2022).

Así como en Europa existe una tipología urbano-rural de la Comisión Europea (que abarca todas las regiones de la UE a nivel de NUTS3), en el caso de España, la Ley 45/2007 de Desarrollo Rural Sostenible es-

tableció —a los efectos de la aplicación de los «Programas de Desarrollo Rural Sostenible»— su propia tipología de zonas rurales (en su art. 10,1):

«a) Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.

b) Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.

c) Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas»

De otra parte, para la aplicación de las metodologías que sean oportunas en cada caso se subraya la necesidad de desarrollar las capacidades y los conocimientos metodológicos de los responsables de la aplicación del MRG, en todos los niveles, con el fin de garantizar que el proceso se desarrolle adecuadamente (ENRD, 2022; COTER-NAT, 2022). Y, a tal fin, se sugiere garantizar «la disponibilidad de los recursos suficientes» (humanos y materiales) e incluso, la creación a escala nacional o regional de «un centro de conocimientos especializados con el fin de apoyar a las autoridades en la aplicación del mecanismo rural de garantía en la elaboración de las políticas públicas» (COTER-NAT, 2022). Y, además, «para la aplicación de las metodologías específicas de evaluación, a menudo es valioso o necesario el apoyo externo» (Ibídem, 2022).

Otra conclusión aparece con lógica meridiana para garantizar el éxito del MRG y es la necesidad de contar con «mecanismos claros de seguimiento» (ENRD, 2002) y, en particular, con buenos indicadores de cumplimiento de los que depende, en gran parte, la eficacia del MRG (Jiménez Martínez, 2020; Moyano Estrada, 2022). Y, como consecuencia de los instrumentos de evaluación «ex post» de las políticas públicas, debería garantizarse que «los resultados obtenidos en el análisis vayan a ser tenidos en cuenta e incluidos en las políticas que están siendo evaluadas» (REDR, 2021).

Por último, también en lo que se refiere a la evaluación de las políticas públicas, existe ya un ecosistema de evaluación de políticas públicas con el que necesariamente la nueva *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas* deberá interactuar, no sólo porque las responsabilidades son compartidas con otras administraciones, sino como una necesidad de mejor coordinación de políticas públicas como se evidenció en la pandemia (cogobernanza), evitando silos y barreras artificiales. Además, la nueva agencia tendrá necesariamente recursos limitados por lo que aprovechar el caudal de otras entidades que también realizan evaluaciones resulta no sólo eficaz sino eficiente.

En ese sentido, la nueva Ley 27/2022 sólo menciona la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF) (artículo 3.3.), organismo también surgido al igual que la propia ley 27/2022, de los compromisos europeos de España con el Semestre Europeo y el Plan de Recuperación y que en 2021 creó una unidad específica de evaluación de políticas públicas. Sin embargo, conocidos son los dictámenes preceptivos del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo Económico y Social (asimismo, replicado a nivel autonómico, como el caso del CES Castilla y León, ya citado); por no hablar de todo el sistema de órganos de colaboración y de representación como la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL). Además, tanto el Tribunal de Cuentas como sus homólogos autonómicos u Organismos de Control Externo (OCEX) autonómicos está evolucionando de una auditoría fundamentalmente jurídico-económico-financiera a la llamada auditoría operativa, que fundamentalmente evalúa la eficacia real de las políticas. Un ejemplo destacado del caso que nos ocupa ha sido el su crítico informe del Tribunal de Cuentas de Castilla y León sobre las políticas contra la despoblación de la Junta (Martín Nájera, 2022).

Es, por tanto, necesario que el desarrollo reglamentario de la Ley 27/2022 establezca la articulación de las evaluaciones de impacto rural en los informes de los diferentes organismos del Estado y autonómicos, con un plan común de evaluación en relación con su ámbito de competencial respectivo, pues ello permitiría una mayor eficacia en la evaluación y una mayor eficiencia en el uso de los variados recursos de evaluación de políticas públicas que ya existen, dentro de una lógica de cogobernanza.

En conclusión, en la aplicación del MRG debe utilizarse la metodología clara de evaluación más adecuada a cada zona rural que presenta peculiaridades propias. Y una vez identificada la metodología apropiada a cada caso, es preciso dotar de suficientes medios materiales y personal especializado que esté capacitado para desarrollar su labor con conocimiento y eficacia. En el desarrollo de las metodologías es fundamental proveer mecanismos de seguimiento y, en particular, indicadores de cumplimiento. Y, del mismo modo, es necesario promover la coordinación y la «cogobernanza» entre las entidades públicas estatales y autonómicas que desarrollan actividades de evaluación y control de las políticas públicas y, particularmente, en lo que se refiere al desarrollo rural y las actividades relacionadas con el reto demográfico.

6. Referencias bibliográficas

Atterton, J.: *Learning lessons from early Islands Communities Impact Assessments*, 2019. https://pure.sruc.ac.uk/en/publications/learning-lessons-from-early-islands-communities-impact-assessment

Atterton, J.: *Analytical overview of rural proofing approaches and lesson learned. Background document END thematic group on rural proofing,* 2022.

Comisión Europea: *Better Regulation Toolbox. Chapter 3 — Identifying impacts in evaluations, fitness checks and impact assessments*, 2021, pp. 296-303. https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_3.pdf

Conferencia Europea Sobre Desarrollo Rural: *Declaración de Cork 2.0, Una vida mejor en el medio rural*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf

Consejo Consultivo de Castilla y León: *Informe sobre la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas*, Zamora, 2020. https://www.cccyl.es/es/informes/evaluacion-impacto-demografico-proceso-elaboracion-normas-2

Dominguez Álvarez, J. L.: «Algunos apuntes acerca de la necesidad de repensar el ordenamiento jurídico y la técnica normativa como premisas para

afrontar el reto demográfico y territorial», *Revista Española de la Función Consultiva*, 33 (2022), pp. 93-120. https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n33.pdf#page=93

El Hueco: *Ruralizar las leyes. Una cuestión de justicia,* Soria, 2021. https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2022/01/G100.-Conclusiones-finales-modelo-Rural-Proofing.pdf

European Network For Rural Development Thematic Group On Rural Proofing: *A Framework of Rural Proofing Actions,* 2022. https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/enrd_report_tg_rp_a_framework_of_rural_proofing_actions.pdf

European Committee of the Regions: Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget and Commission for Territorial Cohesion Policy Natural Resources: *Rural proofing - a foresight framework for resilient rural communities,* 2022. https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Rural%20proofing%20—%20a%20foresight%20framework%20for%20resilient%20rural%20communities/coter_nat_rural.pdf

Hogan, Phil: «¿Es el mecanismo rural de garantía la clave para desbloquear el potencial del desarrollo rural?», *Rural Connections. La Revista sobre Desarrollo Rural Europeo*, Otoño/Invierno, 2017.

Jiménez Martínez, L.: «Los indicadores como tecnología de gobernanza en áreas rurales: síntesis y casos», en *Kultur*, nº 14 (2020), pp. 91-112. https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/195782

Martín Nájera, S.: «Informe de fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales de Castilla y León», en *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE: XIV Encuentros Técnicos de los OCEX de Santiago de Compostela,* Rego Vilar, S. (Coord.) Thomson Reuters-Aranzadi, 2022, pp. 361-36.

Ministerio de Política Territorial: *Nota resumen. Consulta pública previa sobre el «Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado».* 2021. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17/NOTA_WEB_CONSULTA.pdf

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, 29 de

marzo, 2019. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf

Ministerio Para La Transición Ecológica Y El Reto Demográfico: *Plan de Recuperación: 130 medidas ante el reto demográfico*», 16 de marzo de 2021. https://www.miteco.gob.es/eu/plan_recuperacion_130_medidas_tcm35-528327.pdf

Moreno González, G. (Dir.): *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

Moyano Estrada, E.: «El «rural proofing» se incorpora a la legislación española», en *El Diario Rural. La voz de los pueblos*, 20 de diciembre de 2022. http://eldiariorural.es/el-rural-proofing-se-incorpora-a-la-legislacion-espanola/

Pazos Vidal, S.: «Coordinar la inteligencia territorial, incluyendo la rural», *Agenda Pública del diario EL PAIS*, de 21 de junio de 2021. https://agendapublica.elpais.com/noticia/17221/coordinar-inteligencia-territorial-incluyendo-rural

Pérez Gabaldón, M.: «La ruralización de la legislación y las políticas pública en España. Especial referencia al estado de la cuestión en la Comunitat Valenciana», *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, nº 36 (2022), pp. 239-270. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/La%20ruralización%20de%20la%20legislación%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20públicas%20en%20España.%20Especial%20referencia%20al%20estado%20de%20la%20cuestión%20en%20la%20Comunitat%20Valenciana.pdf

Red Española de Desarrollo Rural: «Rural proofing: la garantía de que el medio rural es tenido en cuenta en las decisiones políticas», 2021. http://www.redr.es/recursos/doc/2021/febrero_2021/824551315_1222021895.pdf

Sanz Larruga, F. J.: «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho», en Sanz Larruga, F. J. y Míguez Macho, L.: *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021(a), pp. 29-206.

Sanz Larruga, F. J.: «Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación», en *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Santiago, D. y Míguez Macho, L. (Dirs.): Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021 (b) pp. 111-145.

Sanz Larruga, F. J.: «Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico», *Revista Española de la Función Consultiva*, 33 (2022), pp. 69-92. https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n33.pdf#page=69

Sherry, E. y Shortall, S.: «Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs», *Journal of Rural Studies*, 68 (2019), pp. 336-343.

Soriano Moreno, S.: «Metodologías jurídicas feministas para el abordaje del reto demográfico», *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, nº 13 (2022), pp. 2-26.

Van der Barg, B.: «Inter-administrative cooperation on EU affairs in The Netherlands: a formal code as basis for a broad structured dialogue and consultation», *Tempo Exterior*, 44 (2022), pp. 65-74. https://www.igadi.gal/wp-content/uploads/tempoexterior_44_web-65-74_en_0.pdf

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RETO DEMOGRÁFICO: ALGUNAS CUESTIONES GENERALES

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini

A la hora de considerar aquellas competencias que pueden tener una mayor incidencia sobre el desarrollo de políticas públicas en materia de reto demográfico —y que pueden ir desde las competencias sobre educación, sanidad, asistencia social, agricultura y ganadería, urbanismo y ordenación del territorio u obras e infraestructuras entre muchas otras-, se hace necesario examinar en primera instancia alguno de los rasgos generales de nuestro sistema de descentralización territorial del poder. A ello se dedican estas breves páginas. En primer lugar, se examinará uno de los rasgos de nuestro modelo de distribución territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la apertura del propio modelo. En segundo lugar, se examinarán los principios que fundan la atribución competencial a los entes locales, importantes protagonistas en el desarrollo de políticas públicas en relación con la despoblación.

1. La apertura del modelo de distribución de competencias

1.1 El principio dispositivo

El régimen autonómico español no se encuentra determinado completamente en la Constitución de 1978, sino que ésta, en lo que se refiere a la distribución de competencias, ha remitido en su artículo 147 CE a los Estatutos de Autonomía para realizar la atribución de aquellas com-

petencias que asumen las respectivas Comunidades Autónomas dentro del marco establecido por la Constitución.

Así, el Estatuto de Autonomía, como norma encargada de atribuir competencias a la respectiva Comunidad Autónoma, cumple un innegable papel de desarrollo y ejecución de la Constitución y de aquellos aspectos que han sido dejados abiertos por ésta. La Constitución otorga al Estatuto una «función constitucional» de precisión competencial y por tanto de concreción del alcance material y funcional de las competencias que asume la Comunidad Autónoma. Función que tiene como consecuencia que el Estatuto se constituya en una de las normas que conforman el denominado bloque de constitucionalidad, pues sirve de parámetro de validez de las demás leyes.

Sin embargo, y de acuerdo con una consolidada jurisprudencia constitucional (por todas la STC 31/2010) la función de precisión competencial que efectivamente cumplen los Estatutos de Autonomía nunca podría ser tal en relación con la precisión de aquellas competencias directamente reservadas al Estado en el listado competencial recogido en el apartado 1 del art. 149 de la propia Constitución, sino únicamente en relación con la precisión de aquellas competencias que, por encontrarse fuera del listado del art. 149.1 CE, pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.3 CE cuando dispone que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional al realizar su función de completar la distribución de competencias, el Estatuto de Autonomía puede precisar aquello que la Constitución ha dejado abierto: la determinación de las competencias que tiene y asume la Comunidad Autónoma de entre las no atribuidas constitucionalmente al Estado; pero tiene como límite bien lo que la Constitución ha dejado cerrado: la determinación del concreto alcance de algunas de las competencias estatales recogidas en el art. 149.1 CE; bien lo que ha dejado abierto pero, sin embargo, ha atribuido a la concreción del legislador ordinario posterior —y no ha querido atribuírselo al legislador estatutario-: esto es, tanto la delimitación del concreto alcance de algunas de las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE —las referidas a las bases—

como el ejercicio efectivo de las denominadas competencias horizontales con el consiguiente desplazamiento de aquellas competencias autonómicas dictadas en ejercicio de competencias estatutarias.

1.2 La apertura permanente del grado de autogobierno autonómico

Ello nos lleva necesariamente a tener que subrayar un rasgo de nuestro sistema de distribución territorial del poder que si bien se encuentra plenamente aceptado por la jurisprudencia y por la doctrina constitucional, no se encuentra tan asumido por la clase política y por la propia ciudadanía: el rasgo de que el grado de autogobierno autonómico, entendido como capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar políticas propias, no se encuentra fijado y petrificado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, sino que, en buena medida, la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar políticas propias depende, en cada momento, de cómo haya ejercido en la práctica el Estado sus propias competencias.

En efecto, la Constitución de 1978, en lo que se refiere al modelo de distribución territorial del poder, es una norma doblemente abierta.

Por un lado, es una norma abierta, pues como ya se ha destacado en el apartado 1.1 encomienda al legislador estatutario la concreción del propio modelo al reservar a los Estatutos de Autonomía la determinación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas dentro del marco establecido en la Constitución. En esto se diferencia nuestro modelo del resto de modelos de descentralización territorial del poder en los que la distribución de competencias se realiza en un solo texto normativo como puede ser la Constitución federal en el caso de Estados Unidos o de la República Federal de Alemania. En el caso del Estado autonómico la atribución competencial se realiza tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía.

Pero, por otro, y ello es mucho más relevante a la hora de determinar el grado real de autogobierno, la Constitución es una norma abierta en cuanto permite que sea el legislador ordinario estatal el que:

A- a través del ejercicio de sus competencias sobre lo básico realice, por reflejo, la delimitación del alcance de algunas de las competencias que han sido atribuidas a las Comunidades Autónomas por los Estatutos de Autonomía,

B- y a través del ejercicio de sus competencias horizontales condicione, en buena medida, el ejercicio autonómico de las competencias atribuidas y delimitadas en los Estatutos de Autonomía.

A— Entre las competencias explícitamente reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE es necesario referirse a la peculiaridad que suponen aquellas en las que se atribuye al Estado las bases o legislación básica sobre una materia permitiendo que los Estatutos de Autonomía atribuyan a las Comunidades Autónomas la competencia sobre el desarrollo de tales bases. Peculiaridad consistente en que en estos concretos supuestos la determinación del alcance de la competencia estatal sobre lo básico y por reflejo del alcance de la competencia autonómica de desarrollo no se deriva directamente de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, sino que tal determinación corresponde realizarla, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, al legislador estatal cuando ejerce su competencia.

La adopción de la legislación básica en determinadas materias es una competencia atribuida al Estado directamente por la Constitución que, sin embargo, es, en buena medida, concretada y determinada en su alcance en el instante mismo de su ejercicio por el propio Estado, concreción del alcance de la competencia atribuida que es variable en el tiempo en función de la regulación que adopte el legislador estatal en cada momento.

Así, al legislador estatal se le ha reconocido la capacidad de determinar, delimitar y concretar en buena medida el alcance de su propia competencia y por reflejo las de las Comunidades Autónomas en trance de regular lo básico. De delimitarlas en el sentido de que la competencia autonómica de desarrollo empieza allí donde termina la competencia básica estatal. En el caso de las competencias atribuidas mediante el par bases-desarrollo, la Constitución no concreta la delimitación de competencias al no establecer el alcance definitivo de la competencia de cada nivel territorial y remitir tal concreción al legislador básico estatal.

Más allá de la dificultad misma de determinar jurídicamente que es lo básico, una de las razones que explicarían la deferencia jurisdiccional a lo decidido por el legislador estatal cuando ejerce y delimita el alcance de su propia competencia, sería la interpretación que habría realizado el Tribunal Constitucional del propio concepto de bases como algo relativo y circunstancial a decidir por aquel en función de las coyunturas variables y de las opciones políticas plurales que de su seno pueden surgir, lo que supone una cierta apertura del sistema de distribución territorial del poder en cuanto permite su evolución dependiendo de las circunstancias.

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional habría admitido que lo básico es variable y no constituye un concepto inmutable, lo cual supone que para su determinación en cada momento concreto es necesario otorgar un margen de apreciación a un órgano político como es el legislador estatal.

En el supuesto de la atribución constitucional al Estado de la legislación básica, el constituyente ha querido de manera explícita que sea precisamente el legislador estatal básico el que realice en cada momento la delimitación del alcance de su propia competencia.

El Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 rechazó la capacidad del Estatuto de Autonomía para delimitar el alcance de las bases pues ello supondría, debido a la pluralidad de Estatutos y a la misma rigidez de la reforma estatutaria, desapoderar al legislador estatal básico de su capacidad de determinar en cada momento de manera uniforme para todo el Estado el alcance de lo básico. La determinación de lo básico estaría reservada constitucionalmente al legislador estatal, pero al legislador estatal ordinario no al estatutario. En este punto si bien encontramos una «apertura» de la Constitución que requiere ser concretada mediante la acción de un poder constituido, tal poder constituido es el legislador estatal ordinario y no el legislador estatutario.

Si pudiese ser el legislador estatutario el que determinase, aunque fuese indirectamente, el alcance de las bases no se garantizarían las dos funciones que cumplen las bases en nuestro ordenamiento constitucional. No se garantizaría un mínimo común normativo en todo el territorio nacional, pues el alcance de las bases estatales en cada Comunidad

dependería de lo establecido en su respectivo Estatuto, que a pesar de la posibilidad de pactos políticos de igualación podría ser distinto. No se garantizaría la posibilidad de que el alcance de las bases pudiese ser modificado por el legislador estatal en atención a la necesidad de responder a nuevas circunstancias; pues la posibilidad de cambio del alcance de las bases, y por tanto la posibilidad de cambio de la delimitación misma de competencias, estaría sometida a la necesidad de contar en cada caso con la conformidad de la Comunidad Autónoma respectiva para reformar su Estatuto.

Ciertamente la discrecionalidad del Estado para determinar en cada momento el alcance de lo básico no es total. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la determinación inicial de las bases que realiza el Estado debe quedar sometida al ulterior control del propio Tribunal Constitucional, que es, a fin de cuentas, el supremo intérprete de la Constitución. Sin embargo, a la hora de la fiscalización de las determinaciones estatales de lo básico, el Tribunal Constitucional se ha mostrado muy deferente con lo establecido por el Estado, con la importante consecuencia de que en la práctica ha dejado en buena medida en manos del Estado la propia delimitación competencial.

Como primer límite a la capacidad estatal de determinar lo básico la jurisprudencia constitucional estableció la reserva de ley. Así, si bien en su doctrina inicial estableció como exigencia formal de lo básico su inclusión en una norma con rango de ley como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas; con el tiempo admitió, de manera aparentemente excepcional, que las bases pudiesen contenerse en normas infralegales. Sin embargo, lo que en un principio no era sino una excepción al carácter formal de lo básico se ha convertido en la regla general. En los últimos tiempos se viene admitiendo que las bases estatales puedan contenerse además de en disposiciones infralegales en meros actos de aplicación y ejecución.

Como límite material a la capacidad del Estado de determinar el alcance de lo básico y por reflejo el alcance de la competencia de desarrollo el Tribunal Constitucional consideró que «nunca la fijación de bases... debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades» [STC

32/1983 de 28 de abril, en fundamento jurídico 2]. El reconocimiento por la jurisprudencia constitucional de tal límite a la capacidad del Estado de determinar las bases no ha supuesto, sin embargo y verdaderamente, la puesta en cuestión de la existencia de un importante margen de apreciación del Estado, pues el modo en que el Tribunal Constitucional ha venido entendiendo este principio de no vaciamiento lo ha hecho en buena medida inoperante. En efecto, el Tribunal ha considerado que no se pone en cuestión la capacidad autonómica de dictar normas de desarrollo de lo básico cuando el estado regula hasta los últimos detalles de una regulación, pues la exigencia de permitir a las Comunidades Autónomas un margen suficiente para ejercer su competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica se predica del conjunto de la materia no de los aspectos concretos de la misma que habrían sido objeto de regulación estatal.

B— Entre las competencias explícitamente reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE es necesario referirse en segundo lugar a las denominadas competencias horizontales. Competencias que tienen vocación de permitir que el Estado eventualmente regule en ámbitos materiales atribuidos estatutariamente a las Comunidades Autónomas.

En efecto, el ejercicio efectivo por el Estado de estas competencias horizontales puede dar lugar a la concurrencia práctica de normas adoptadas en ejercicio de competencias distintas, una definida materialmente, la autonómica, y otra definida funcionalmente, la estatal. La atribución estatutaria de competencias materiales a las Comunidades Autónomas determina el reconocimiento de la capacidad de estas para regular en tales materias, pero tal atribución estatutaria, en si misma, no supone la exclusión de la posibilidad de que las regulaciones autonómicas se vean afectadas por aquellas regulaciones del Estado adoptadas en ejercicio de aquellas competencias transversales que le reserva nuestra Constitución en determinados apartados del artículo 149.1 CE. En este supuesto, la contradicción entre las normas adoptadas por los diversos niveles no supone un juicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta, pues las normas estatales adoptadas en ejercicio de competencias transversales estatales no se constituyen en parámetro de constitucionalidad de las normas autonómicas.

Tal sería el caso de las competencias recogidas en el artículo 149.1.1 CE, que reserva al Estado «la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», y en el artículo 149.1.13 CE que reserva al Estado «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional como una competencia estatal horizontal sobre «la ordenación general de la economía», la cual «haría posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas» [por todas la STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 8].

Así, las regulaciones estatales adoptadas en ejercicio de las denominadas competencias horizontales (art. 149.1.1 CE, y eventualmente art. 149.1.13 CE[1]), sin suponer propiamente una reserva de ámbitos competenciales materiales al Estado, pues se trata de competencias definidas en función de la consecución de un objetivo, le habilitan para una vez se hayan efectivamente ejercido desplazar aquellas regulaciones autonómicas dictadas en ejercicio de competencias materiales propias que se le opongan. El resultado de atribuir al Estado competencias transversales es que tiene la capacidad, que no la obligación, de adoptar decisiones que inciden sobre aquellas materias reservadas a las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía

Se debe destacar que ello no es una excentricidad de nuestro modelo autonómico, pues en todo Estado descentralizado se produce el reconocimiento de determinadas competencias horizontales al poder central que son las que le permiten promover, si así lo dispone, un mayor o menor grado de centralización.

[1] Pues de acuerdo con la doctrina del Tribunal «la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE tiene un «carácter transversal», ya que «aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como "exclusiva" en su Estatuto … esta atribución competencial no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector, y que el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias» STC 79/2017, de 22 de junio.

Así, ocurre en relación con la amplia interpretación jurisprudencial que ha dado desde 1937 el Tribunal Supremo de los Estados Unidos a la competencia atribuida al Congreso por la Constitución sobre el comercio interestatal, que no quedaría reducida a lo que es propiamente regulación del comercio entre Estados sino que en la práctica se extendería a toda materia susceptible de afectar al comercio entre Estados y, por tanto, ha supuesto el reconocimiento de una competencia cuasi universal al Congreso, pues prácticamente cualquier materia puede considerarse que, de una forma u otra, tiene un efecto sobre el comercio interestatal en una economía cada vez más interrelacionada[2].

Igualmente, cabe recordar como Hesse definió en su día el Estado federal alemán como un Estado federal unitario que se caracteriza por el desarrollo de una serie de tendencias unificadoras. A saber: una progresiva concentración de las tareas públicas en la Federación con la consiguiente pérdida de capacidad de decisión de los Länder, una creciente coordinación voluntaria ahí donde los Länder conservan la posibilidad de una conformación autónoma de sus propias políticas y una mayor participación de los Länder en los asuntos de la Federación a través de un órgano federal, el Bundesrat[3].

Así, la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, esbozada en la Constitución y desarrollada en los respectivos Estatutos de Autonomía, no supone la determinación de modo definitivo y cerrado de lo que las Comunidades Autónomas pueden y no pueden hacer en cada momento concreto, sino que lo que estas puedan y no puedan hacer va a depender del modo en el que el Estado haya ejercido, en cada momento concreto, sus propias competencias**.** Las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE, ya sean básicas u horizontales.

En la posibilidad de que se produzca una variación del ámbito propio de decisión reconocido a las Comunidades Autónomas en cada momento como consecuencia de un ejercicio efectivo, más o menos incisi-

---

[2] Quadra-Salcedo Janini, Tomás, *Unidad económica y descentralización política. Libre circulación de mercancías y control judicial en EE.UU. y en la Unión Europea*. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2004.

[3] Hesse, Konrad, «El Estado Federal Unitario». Revista de derecho constitucional europeo, nº 6, 2006.

vo, por el Estado de sus competencias sobre las bases o de sus competencias horizontales reside, en buena medida, la apertura permanente de un modelo de distribución territorial del poder apenas delineado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

2. Las competencias locales

Recordado lo anterior, se debe realizar igualmente un primer apunte en relación con un ámbito competencial fundamental en la lucha contra la despoblación como es el ámbito competencial local.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional más reciente —recogida por todas en la STC 82/2020, FJ 5—, la Constitución «no precisa las competencias que corresponden a los entes locales», sino que la norma fundamental ha distribuido todo el poder público entre el Estado (mediante las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las comunidades autónomas (a través de las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE).

Para el Tribunal Constitucional, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues debe ser cada cual en el marco de sus atribuciones el que ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE.

Por tanto, correspondería al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus atribuciones, regular y atribuir las competencias de los entes locales.

Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional las comunidades autónomas lo harían sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE que ampararía una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. Así, en efecto, para el Tribunal Constitucional el Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer aquellas condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades

autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Así, en «esa ulterior operación» que ha quedado «deferida al legislador competente por razón de la materia», las comunidades autónomas no pueden «desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido».

Para el Tribunal Constitucional a la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, las comunidades autónomas deben respetar las referidas bases del régimen local, pero además deben respetar, también el Estado, la garantía constitucional de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE y también deben respetar la regulación sobre régimen local que pueda eventualmente incluir su propio estatuto de autonomía, salvo que esta última fuera incompatible con aquellas bases.

Recordado lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado cómo se concretan aquellos límites a los respectivos legisladores sectoriales, estatal y autonómicos, que se derivan del reconocimiento constitucional de la autonomía local en los arts. 137, 140 y 141 CE.

Para el Tribunal Constitucional la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador sectorial, el estatal y el autonómico, debe respetar; y que «se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible». La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias».

Así, el Tribunal cuando se refiere a los municipios señala que las leyes sectoriales «deben ponderar los intereses locales y supralocales involucra-

dos, asegurando "que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal" y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales» [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)].

La doctrina referida, además de asumir que la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito, supone asumir una segunda perspectiva —que no es sino el reverso de la misma idea—: la de que el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades Autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal, —o en su caso que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta—.

LEGISLACIÓN VIGENTE

Silvia Soriano Moreno

1. Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural

El art. 1 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, determina el objeto de la misma, aclarando que las medidas previstas suponen las condiciones básicas que garantizan la igualdad de toda la ciudadanía en el ejercicio de los derechos, además de las bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio. Vemos como este primer artículo se basa en las conocidas como competencias transversales en favor del Estado (arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE).

La Ley se compone de un total de 40 artículos en tres Títulos que tratan la Programación para el desarrollo rural sostenible, su financiación y las disposiciones organizativas necesarias para su implementación y seguimiento. La Ley se completó con la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, que recoge un artículo único que modifica la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para permitir la colaboración en la prestación de servicios policiales[1]. En su momento, la Ley fue recepcionada por las Comunidades Autónomas a tra-

[1] Sobre esta colaboración, ver Ortiz García, Jordi, *Mito o realidad. Un estudio criminológico sobre la seguridad en las comunidades rurales de Extremadura*. Dykinson, Madrid, 2022.

vés de diversos instrumentos normativos, especialmente en lo relativo a la definición de Zonas rurales[2].

La Ley es consciente del entramado competencial que afecta a la cuestión del desarrollo rural y la despoblación, que ya desde su preámbulo muestra la necesidad de concierto con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en virtud del complejo marco competencial. Así, a lo largo de su articulado, se prevén criterios de cooperación entre las distintas administraciones implicadas, la participación de las Comunidades Autónomas, la creación de instrumentos de aplicación de la Ley que supongan la coordinación y la cooperación de las distintas administraciones e incluso la participación del Senado como cámara de representación territorial. Los artículos 20 a 33 de la Ley se refieren a medidas concretas previstas para el desarrollo rural sostenible, las cuales se basan en materias afectadas por el reparto competencial. Así, la Ley prevé medidas en materia de economía, naturaleza, empleo, infraestructuras y servicios, energías renovables, agua, tecnología, seguridad, educación, cultura, sanidad, protección social y urbanismo y vivienda.

A partir de la aprobación de la Ley, se han venido desarrollando una serie de programas concretos para el desarrollo rural. Por una parte, todas las Comunidades Autónomas elaboraron un Programa de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013[3], volviendo a aprobar sus respectivos Programas para el periodo 2014-2020[4]. A nivel estatal, destaca el

---

[2] Por ejemplo, podemos citar el Decreto 115/2010, de 14 de mayo, por el que se crean y establecen las funciones de los órganos de gobernanza para la aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y se determina la delimitación y calificación de las zonas rurales de Extremadura; o el Decreto 178/2010, de 22 de octubre, del Consell, por el que se crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunitat Valenciana.

[3] Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Periodo de programación 2007-2013*. Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-de-programacion-2007-2013/programas-de-desarrollo-rural/default.aspx [última consulta 16/04/2023].

[4] Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Programas autonómicos 2014-2020*. Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programas-autonomicos/Default.aspx [última consulta 16/04/2023].

Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el período 2010-2014[5], aprobado por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio. El Programa consta de ocho capítulos, centrados en: diagnóstico del medio rural en España, adopción de estrategia de desarrollo rural, actuaciones previstas, concreción de las zonas rurales que fueron propuestas por las Comunidades Autónomas (219 zonas en total), contenido de los planes de cada zona rural, marco de cooperación entre las Administraciones Públicas, marco presupuestario y sistema de financiación, y sistema de evaluación y seguimiento. De nuevo, se puede observar en este Programa la referencia a materias sobre las que se proyecta el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo por ello imperante la cooperación entre Administraciones Públicas[6].

Sin embargo, la valoración de esta Ley es que la misma no ha resultado efectiva. Ya el Consejo Económico y Social en 2007, en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley, destaca la importancia y la relevancia de la Ley. Sin embargo, hace referencia a la poca definición del ámbito y articulación competencial, habida cuenta de la diversidad de materias a que se refiere. Igualmente, indica la necesidad de coherencia con otros instrumentos normativos y programas de acción vigentes en el momento[7].

Por su parte, tras un amplio espacio temporal que ha permitido su análisis, se han identificado algunas de las dificultades que encontró la Ley para su eficacia, destacándose: el haber asignado su responsabilidad al Ministerio de Agricultura y las consejerías de agricultura, siendo tradicionalmente sectoriales y debiendo desarrollar políticas claramente diversas; la ausencia de dotación presupuestaria en la Memoria económi-

---

[5] Puede consultarse el Programa completo en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/

[6] Se ha criticado en este sentido el poco protagonismo de los entes locales en el desarrollo de estas políticas. Al respecto, ver Carbonell Porras, Eloísa, «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (15), 2021, pp. 58-70.

[7] Consejo Económico y Social, *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural*, 2007. Disponible en https://www.ces.es/documents/10180/18507/dic042007 [última consulta 16/04/2023].

ca de la Ley; y la falta de grupos políticos y sociales que reivindicaran la correcta aplicación de la Ley[8].

Así, los problemas competenciales y de coherencia, presupuestario y las dificultades políticas y administrativas señaladas ha dado lugar a afirmar que la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural nunca ha sido implementada y se reclame una modificación normativa integral[9].

2. Leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas

Actualmente, pocas Comunidades Autónomas cuentan con una ley específica en materia de despoblación, aunque en otras ya se viene trabajando desde hace algún tiempo en propuestas similares, algunas muy avanzadas en su tramitación actualmente, como en el caso de Aragón o de Comunitat Valenciana[10], además de otras Comunidades Autónomas con legislación en materia de desarrollo rural, pero menos centrada en las medidas sociales, como la Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural, del País Vasco. Las leyes de referencia, por tanto, serían la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia; la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; y la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. Respecto de cada una de ellas, se hará referencia expresa a las competencias autonómicas en que se sos-

[8] Regidor, Jesús G., «Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable», *Documentación Social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, 185, 2017, pp. 103-119.

[9] Molina Ibáñez, Mercedes y Hernando Sanz, Felipe, «¿Por qué nos deben interesar los territorios despoblados y desfavorecidos de la España interior?», en Martínez Cárdenas, Rogelio, Cabrales Barajas, Luis Felipe, García Hernández, María, De la Calle Vaquero, Manuel, Mínguez García, M.ª del Carmen, Troitiño Torralba, Libertad (coords.), *Leyendo el territorio. Homenaje a Miguel Ángel Troitiño*. Universidad de Guadalajara, 2022, pp. 440-454.

[10] Estas propuestas se encuentran paralizadas tras las elecciones autonómicas de mayo de 2023 y los consiguientes cambios en estos gobiernos autonómicos.

tienen, lo que nos permitirá profundizar en la problemática cuestión competencial ya enunciada.

Cabe apuntar, previamente a las citadas referencias, y a modo de problemas comunes, que las tres normas sobre despoblación contienen una redacción que dificultará la evaluación del cumplimiento de las medidas propuestas, especialmente por le uso de verbos como fomentar, promover o impulsar[11], así como que remiten gran parte de la concreción a momentos posteriores.

A) Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia

La Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, resultó pionera como ley autonómica que se centra expresamente en medidas sociales necesarias para atender a la despoblación.

La Exposición de Motivos hace referencia a los títulos competenciales propios para las previsiones contenidas en la Ley, siendo el fomento y planificación de la actividad económica; régimen local, ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, obras públicas, carreteras y transporte, puertos, montes, pesca, turismo, asistencia social y medioambiente; régimen jurídico de la Administración pública de Galicia y régimen estatutario de su funcionariado y contratos; industria, agricultura, ganadería y comercio; y educación y sanidad. Por otra parte, se hace referencia constante a la necesidad de coordinación y colaboración entre políticas y administraciones públicas, aunque sólo se hace referencia a la Administración estatal en el art. 5, como principio de actuación. La cooperación con los municipios y las diputaciones provinciales se prevé a través de la Comisión para el Impulso Demográfico, siendo que quienes representen a los mismos serán propuestos por la Federación Gallega de

[11] Se ha destacado el lenguaje flexible de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, sin mandatos claros e imperativos en Soriano Moreno, Silvia, «Metodologías jurídicas feministas para el abordaje del reto demográfico», *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, 13, 2022, p. 19.

Municipios y Provincias (art. 20). Por su parte, se crea la Comisión Técnica para el Impulso Demográfico, «para la coordinación de las políticas autonómicas de impulso demográfico y para asegurar la aplicación transversal y la incorporación efectiva de la perspectiva demográfica» (art. 21.1). Esta Comisión Técnica estará compuesta por una persona en representación de cada consejería, siendo que las diversas consejerías son expresamente citadas a lo largo del articulado y en relación con las diversas políticas.

Los arts. 7 y 8 de la Ley recogen la necesidad de incorporación de la perspectiva demográfica en las políticas públicas, así como el análisis de impacto demográfico realizado según las directrices, criterios y metodologías proporcionadas por el órgano de dirección con competencias en materia de dinamización demográfica[12]. La ley prevé también, en el Capítulo III del Título I medidas sobre estudios, formación y comunicación en materia demográfica. El Título II de la Ley se refiere a las medidas concretas previstas para el impulso demográfico; estas medidas se refieren a las familias y la conciliación, así como a la juventud y el retorno y atracción de población; políticas de equilibrio territorial, en materia de movilidad, telecomunicaciones, educación, turismo o sector económico, entre otras; y medidas específicas en materia de envejecimiento.

B) Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha

Por su parte, la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, incorporó elementos novedosos y necesarios en un abordaje integral de la cuestión, como la expresa garantía de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos y las medidas concretas para ello o las medidas fiscales.

[12] Actualmente, es la Consellería de Política Social y Juventud la que cuenta con este órgano adscrito, la Dirección General de Familia, Infancia y Dinamización Demográfica.

En este caso, las competencias autonómicas referidas en la Exposición de Motivos de la Ley hacen referencia a una extensa variedad de materias, distinguiendo entre las exclusivas y aquellas sobre las que ostenta competencia de desarrollo legislativo y ejecución. Respecto de las primeras, se citan la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés para la región dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma; carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región y, en los mismos términos, el transporte terrestre; agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias; tratamiento especial de zonas de montaña; planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la región; artesanía; fomento de la cultura y de la investigación; turismo; promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio; asistencia social y servicios sociales; industria; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía. Respecto de las segundas, se hace referencia a montes, aprovechamientos y servicios forestales; sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud; y protección del medio ambiente y de los ecosistemas. En esta Exposición de Motivos se cita expresamente a la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, «dictada en ejercicio de la competencia estatal atribuida por el artículo 149.1.13.ª de la Constitución sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», reconociendo que la misma se aplicaría entre las diferentes Administraciones públicas de modo concertado. En relación con la gobernanza, la Ley hace diversas referencias a la coordinación entre Administraciones, aunque no se refiere expresamente a la estatal[13]. El art. 76 prevé la creación del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, como órgano de colabora-

[13] El art. 20.1 de la Ley recoge que «La Administración Regional garantizará la participación del resto de las Administraciones públicas, con presencia en el territorio regional, en la definición de las políticas públicas dirigidas al medio rural y frente a la despoblación», por lo que podría entenderse de algún modo referida la Administración estatal.

ción y cooperación entre las Administraciones territoriales[14]. El miembro del Consejo de Gobierno competente en materia de reto demográfico será la persona titular de la Vicepresidencia, lo cual no se recoge expresamente en la Ley, sino en el Decreto 77/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha[15].

El art. 8 de la Ley también recoge la necesidad de elaboración de informe de impacto demográfico en la legislación, políticas públicas y presupuestos, de conformidad con las directrices, criterios y metodologías proporcionadas por el órgano competente. El Título III de la Ley se refiere a las políticas de desarrollo del medio rural y frente a la despoblación, con la disposición de acceso en igualdad y medidas relativas a educación, sanidad, servicios sociales y dependencia, y transporte. El Título IV trata de la cohesión económica, social y territorial, con medidas relativas a empleo, sector primario, comercio, servicios bancarios, investigación, vivienda, apoyo a las familias o energía, entre otras. El Título V se refiere a la financiación de las medidas y el Título VI prevé medidas pioneras en el ámbito tributario, mediante beneficios fiscales a quienes residan en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación[16] y que podrán afectar tanto a tributos propios como a tributos cedidos.

[14] Creado por el Decreto 106/2021, de 19 de octubre, por el que se regula la organización, composición y el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha. El órgano se compone de representantes de todas las consejerías, diputaciones, cinco entidades locales, sindicatos, organizaciones empresariales, Red de Desarrollo Rural, Tercer Sector Social, cada una de las Universidades públicas (1) y tejido asociativo de mujer rural.

[15] Ya se preveía la dependencia orgánica del Comisionado del Reto Demográfico, pero se actualiza tras la Ley con el Decreto 114/2021, de 16 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 77/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

[16] Definidas en el art. 12 y en el art. 13 de la Ley respectivamente.

C) Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura

La Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura ha podido contar con la experiencia y los textos previos de las anteriores, por lo que su influencia se refleja en el articulado, además de ser significativamente más extensa que sus predecesoras en otras Comunidades Autónomas. En este caso, se observa una especial atención al sector primario, aunque se recogen también medidas de acceso a servicios y la posibilidad de futuras medidas fiscales.

El marco competencial recogido en la Exposición de Motivos, siguiendo el modelo anterior, se refiere a un extenso listado de competencias. Respecto de las competencias exclusivas, se recogen el fomento del desarrollo económico y social dentro de los objetivos de la política económica nacional; ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma; agricultura, ganadería y pastos e industrias agroalimentarias; creación y regulación de denominaciones de origen y otras menciones de calidad; caza y explotaciones cinegéticas, pesca fluvial y lacustre y acuicultura; industria; comercio interior dentro de la unidad de mercado; cooperativas y entidades asimiladas y fomento de la economía social; turismo; nuevas tecnologías; sanidad y salud pública; mayores, discapacidad, dependencia y prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de seguridad social; políticas de igualdad de género; protección a la familia e instrumentos de mediación familiar; urbanismo y vivienda; ordenación del territorio; desarrollo sostenible del medio rural y tratamiento especial de las zonas de montaña; obras e infraestructuras públicas de interés regional; ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y así como transportes terrestres y fluviales, centros de transporte, logística y distribución situados en Extremadura y aeropuertos, helipuertos, puertos deportivos y otras infraestructuras de transporte que no sean de interés general; deporte; cultura y patrimonio histórico y cultural. Respecto de las competencias de desarrollo normativo y ejecución se refiere al régimen jurídico de la contratación del sector público, medioambiente, montes y vías pecuarias y educación. Finalmente, se

refiere a las competencias de ejecución sobre las políticas activas de empleo. Esta Ley también hace referencia en su Exposición de Motivos a la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, refiriéndose a la competencia exclusiva estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Respecto a la gobernanza, el art. 14 de la Ley prevé que será una consejería la competente para ejecutar las actuaciones necesarias, y recoge en su art. 15 la Comisión Interdepartamental de Población, en la que se encuentran representadas todas las consejerías, responsable de proponer la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura, realiza informe anual e indicadores. El art. 16 prevé la creación de la Mesa de Población de Extremadura, como órgano de participación y funciones consultivas[17]. En las referencias a la coordinación y cooperación entre Administraciones públicas, el art. 1.2 determina la «alineación con las prioridades y estrategias estatales y europeas», por lo que, de algún modo, se refiere a la Administración estatal.

El art. 5 se refiere a la incorporación de la perspectiva demográfica y territorial en las políticas públicas y en los Presupuestos Generales. El art. 6 se refiere al análisis de impacto demográfico y territorial en la legislación y las políticas sectoriales, pero el mismo se realizará desde el centro que inicie el expediente y los criterios para ello se remiten a una regulación reglamentaria posterior.

El extenso Título II de la Ley recoge las políticas públicas relativas al reto demográfico y territorial, destacando la atención dedicada al sector primario, urbanismo y vivienda, y acceso a los servicios públicos. Respecto de estos, se prevén medidas en materia de sanidad, dependencia, mayores, educación, transporte, conectividad, igualdad de género, juventud, empleo, economía, industria o sostenibilidad, entre otras. Se hace referencia expresa también a la seguridad y la necesaria simplificación administrativa. Finalmente, el Título III recoge las previsiones en materia de financiación de las medidas, así como medidas tributarias (art. 99), pero con una redacción amplia, sin recoger el tipo de medidas

[17] La composición y funciones concretas de la Mesa se determinaron por el Decreto 75/2022, de 15 de junio, por el que se crea y regula la Mesa de Población de Extremadura.

y para quienes «residan en las zonas más afectadas por el fenómeno demográfico»[18].

D) Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural, del País Vasco

Como ya se ha comentado, esta Ley no incorpora tantas medidas de carácter social y poblacional como las anteriores, pero la cuestión competencial y su actualidad nos recomienda dedicar una breve referencia.

Precisamente sobre el problema competencial comienza su Exposición de Motivos que, tras reconocer que el desarrollo rural «abarca una gran variedad de materias y conlleva la necesidad de implementar medidas y políticas transversales en todos los ámbitos territoriales y funcionales implicados», reconoce que «no existe un título competencial específico referido al desarrollo rural como tal ni en la Constitución, ni en Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), ni en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH)», aunque «debido a la mencionada variedad de materias que lo integran, el EAPV asume gran parte de las materias que conforman el ámbito territorial y funcional del desarrollo rural, y en particular la relativa a la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, prevista en su artículo 10». Así, se hace referencia a las competencias exclusivas en materia de agricultura y ganadería; montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos; pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre; asistencia social; cultura; patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico; promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica; industria; ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; turismo y

[18] Esta Ley no prevé una clasificación de las distintas zonas, y el artículo citado tampoco se refiere a zonas específicas. El art. 17 se remite para ello a la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura.

deporte, ocio y esparcimiento; desarrollo comunitario; condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad.

En materia de gobernanza, si bien es cierto que la Ley se refiere a la necesidad de coordinación de las actuaciones, el art. 13 indica que esta gobernanza «se coordinará desde el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural», además de prever la creación de organismos de participación específicos. Por otra parte, esta Ley también recoge la necesidad de informe a políticas públicas, necesitando un «informe vinculante por el departamento competente en materia de desarrollo rural perteneciente a la institución promotora», siendo que en relación con este informe entran en juego organismos previstos en la Ley, así Fundación Hazi, Lurralde y la Comisión de Política Agraria, Alimentaria y de Desarrollo Rural[19].

Como se comentaba, esta Ley no se centra tanto en las medidas específicas relativas a políticas sociales, pero sí se hace referencia a ellas en el art. 6. Como hemos visto en otras normas autonómicas, con un lenguaje poco vinculante y amplio, se refiere concretamente a las siguientes cuestiones que entiende como objetivos sectoriales: ordenación del territorio; agricultura, silvicultura y alimentación; conservación del patrimonio natural y medio ambiente; diversificación del tejido económico del medio rural y la creación de empleo; infraestructuras básicas en los núcleos y entidades rurales; vivienda; educación, deporte y cultura; sanidad y bienestar social; TIC; e innovación.

E) Las mujeres en la legislación autonómica relativa a despoblación y medio rural: entre los avances de previsiones específicas y las aproximaciones paternalistas y natalistas

De uno u otro modo, en las legislaciones citadas se hace referencia a la incorporación de la perspectiva de género, bien sea en los indicadores, como el caso de Galicia, o en el propio informe de impacto demográfico,

[19] Sobre estos organismos y la cuestión de la gobernanza, ver capítulo dedicado a Mecanismo de Garantía Rural.

como prevé la Ley de Castilla-La Macha. Por ello, resulta de interés realizar una breve aproximación a las previsiones que la legislación autonómica realiza en relación con las mujeres y la igualdad de género.

Previamente a la aprobación de estas leyes, algunas comunidades autónomas se habían referido expresamente a las mujeres que residen en zonas rurales en su legislación en materia de igualdad y/o violencia de género. En este sentido, se observan mayores referencias al ámbito rural en Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura; así previsiones sobre el papel de las mujeres en el entorno rural, estrategia a seguir y derechos específicos, destacando Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra y Castilla y León. Por otra parte, cabe destacar la única norma específica relativa a las mujeres en zonas rurales con la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha. Sin embargo, las previsiones legislativas no siempre han tenido efectividad real, además de que en estos casos la residencia en el entorno rural se utiliza como elemento para determinar la especial vulnerabilidad de las mujeres, lo cual puede entenderse como paternalista si no se ha desarrollado con procesos de participación efectiva de las mujeres[20].

Como elemento positivo y común a las tres legislaciones en materia de despoblación podría destacarse las diversas referencias a las mujeres, a la igualdad y a la incorporación de la perspectiva de género[21]. Se destaca también que la Ley de Galicia (art. 6,f) y la de Castilla-La Mancha (art. 4,c) se refieren expresamente al reconocimiento de los trabajos de cuidados realizados habitualmente por las mujeres, así como que las referencias a la corresponsabilidad en las tareas de cuidados. Positiva es también

[20] Una revisión más detallada de esta legislación en Soriano Moreno, Silvia, «Aproximación al análisis de la violencia contra las mujeres en el entorno rural», en Soriano Moreno, Silvia (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural*. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 247-283.

[21] Sin embargo, cabe recordar que el sexismo de las normas «no se soluciona con agregar un capítulo o un artículo sobre la mujer, (…). Se soluciona cuando se analizan los hechos desde una perspectiva de género, es decir cuando se analizan cuáles son las implicaciones y efectos del hecho en cada sexo», en Facio, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. Ilanud, San José de Costa Rica, 1991, p. 79.

la referencia a las discriminaciones múltiples recogida en los arts. 4,e y 19.6 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Sin embargo, a pesar de que muchas referencias de las previstas deben valorarse positivamente, se observa una visión natalista en las leyes, concretamente en el caso de la Ley de Galicia y en la de Extremadura. Por ejemplo, la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, en el breve diagnóstico de situación que realiza en su Exposición de Motivos, hace especial incidencia en la fecundidad y la maternidad; el art. 1.1 prevé «que las personas consideren Galicia como el lugar idóneo para vivir, establecerse y, si así lo desean, tener hijas e hijos y desarrollar el proyecto familiar que libremente escojan»; en el art. 11 que las políticas de conciliación y corresponsabilidad favorezcan los índices de fecundidad; en el art. 44 el interés en garantizar la reproducción asistida por parte del sistema sanitario; o en el art. 70 donde se hace referencia al especial interés en el retorno de mujeres. En el desarrollo de la Ley, el hecho de que las competencias recaigan en la Dirección General de Familia, Infancia y Dinamización Demográfica, ya es indicativo de esta perspectiva. En la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura también se observa esta perspectiva natalista, pudiendo destacar como ejemplo que su art. 83 contiene igualmente una previsión expresa a la reproducción asistida, añadiendo el fomento a las donaciones necesarias para ello[22]. A pesar de las expresas previsiones en la legislación en relación con las mujeres, si las mismas se realizan partiendo de una determinada concepción de mujer[23], no supondrán un avance en la incorporación de la perspectiva de género y la igualdad.

[22] Se ha puesto de manifiesto esta perspectiva de la Ley extremeña en Soriano Moreno, Silvia, «Metodologías jurídicas feministas…», *Ob. Cit*.

[23] Sobre ello, en el paso cuarto de la metodología propuesta en Facio, Alda, *Ob. Cit*., pp. 95-99, se hace referencia a que si se identifica una determinada concepción de mujer en los textos legislativos se estaría incurriendo en una forma de sexismo.

Referencias Bibliográficas

Carbonell Porras, Eloísa, «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, 15, 2021, pp. 58-70.

Consejo Económico y Social, *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural*, 2007. Disponible en https://www.ces.es/documents/10180/18507/dic042007 [última consulta 16/04/2023].

Facio, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. ILANUD, San José de Costa Rica, 1991.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Periodo de programación 2007-2013*. Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-de-programacion-2007-2013/programas-de-desarrollo-rural/default.aspx [última consulta 16/04/2023].

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Programas autonómicos 2014-2020*. Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programas-autonomicos/Default.aspx [última consulta 16/04/2023].

Molina Ibáñez, Mercedes y Hernando Sanz, Felipe, «¿Por qué nos deben interesar los territorios despoblados y desfavorecidos de la España interior?», en Martínez Cárdenas, Rogelio, Cabrales Barajas, Luis Felipe, García Hernández, María, de la Calle Vaquero, Manuel, Mínguez García, Mª del Carmen, Troitiño Torralba, Libertad (coords.), *Leyendo el territorio. Homenaje a Miguel Ángel Troitiño*. Universidad de Guadalajara, 2022, pp. 440-454.

Ortiz García, Jordi, *Mito o realidad. Un estudio criminológico sobre la seguridad en las comunidades rurales de Extremadura*. Dykinson, Madrid, 2022.

Regidor, Jesús G., «Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable», *Documentación Social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, 185, 2017, pp. 103-119.

Soriano Moreno, Silvia, «Aproximación al análisis de la violencia contra las mujeres en el entorno rural», en Soriano Moreno, Silvia (coord.), *Perspectivas jurídicas de la igualdad de género en el entorno rural*. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 247-283.

Soriano Moreno, Silvia, «Metodologías jurídicas feministas para el abordaje del reto demográfico», *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, 13, 2022, pp. 5-26.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU MISIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN[1]

Eloísa Carbonell Porras

1. El municipio, entidad local más próxima al ciudadano

Los municipios son las entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de la participación ciudadana en los asuntos públicos como proclama el artículo 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL). Gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses que garantiza el artículo 140 de la Constitución. Son las Administraciones públicas más próximas al ciudadano que cuentan con todo el elenco de potestades administrativas (art. 4 LBRL). No obstante, en España existen 8131 municipios que no responden a un mismo régimen jurídico ni prestan los mismos servicios ni ejercen las mismas competencias. La población es un criterio fundamental

[1] Trabajo realizado en el marco del proyecto de generación del conocimiento 2022 del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, con referencia PID2022-141071OB-C22, Investigadora principal Eloísa Carbonell Porras, integrado en el Grupo PAIDI SEJ-630: «Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico» (APCI), que coordino en la Universidad de Jaén, Proyecto I+D para jóvenes doctores de la Universidad Rey Juan Carlos I con Ref. V-1157, así como el grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid «Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa», con el que colaboro.

al respecto como muestra el artículo 26 LBRL y la clasificación que realiza de los servicios de prestación obligatoria en todos municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas; en los de más de 5.000 habitantes: además, parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos; en los de población superior a los 20.000 habitantes: además, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público; y, en los de más de 50.0000 habitantes: además, transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En todo caso, es importante destacar que en la concreción de las competencias de los municipios, que corresponde realizar a las leyes estatales y autonómicas según los criterios constitucionales de distribución de competencias, debe tenerse en cuenta las «características de la actividad pública» y «la capacidad de gestión» como expresamente establece el artículo 2 LBRL lo que implica que la concreción de las competencias no tiene que ser necesariamente igual en todas las materias y respecto de todos los municipios. Así está previsto desde la redacción inicial de la LBRL y lo reconoce la Carta Europea de Autonomía Local, al precisar que «la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Sin embargo, el legislador, especialmente el autonómico, ha ignorado estos parámetros de forma sistemática. Y esto resulta especialmente grave para los municipios más pequeños, que no tienen capacidad para gestionar muchas de las competencias que la ley atribuye de forma indiscriminada a todos ellos, incluso en la actualidad que parece existir una especial preocupación por su régimen jurídico en la lucha contra la despoblación, como se verá.

1.1 Municipios pequeños y municipios rurales

La población de los municipios es un factor fundamental para determinar su viabilidad y su eficacia en la prestación de los servicios que

los vecinos demandan. Es, además, un dato de fácil comprobación pues el Padrón Municipal de Habitantes permite conocer los vecinos de cada municipio con limitado margen de error. Sin embargo, no existe la misma certeza respecto de cuantos vecinos son necesarios para la viabilidad del municipio: 5.000, 10.000 o 20.000 habitantes. La primera de estas cifras tendría mayor aceptación para delimitar el umbral mínimo de población que deberían tener los municipios. Así lo confirma la LBRL que, desde sus inicios, se refiere a los municipios con menos de 5.000 habitantes para, entre otras cuestiones, regular la organización o fijar los servicios municipales obligatorios. Y también es la población mínima que, desde 2013, exige el artículo 13 para poder crear un nuevo municipio.

En la actualidad, son más de 4991 los municipios con una población inferior a 1.000 habitantes, 5.102 no superan los 5.000 vecinos, y además están particularmente afectados por una progresiva pérdida de habitantes. Aunque no todos los municipios pequeños presentan problemas de despoblación, lo cierto es que más del 78% de los de más de 5.000 habitantes y el 87 % de los de menos de 1000 habitantes han perdido población en la última década. Además, son mayoritariamente de carácter rural. España, como destacó el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local de 10 de enero de 2005, «es una sociedad predominantemente urbana en un territorio predominantemente rural», por lo que resulta necesario «ofrecer soluciones a amplias zonas rurales donde el fraccionamiento municipal y la escasez de recursos de los pequeños municipios ha sido incapaz de atender las demandas de los ciudadanos y de retener la población en amplias áreas rurales». Para delimitar qué se entiende por municipio rural hay que partir de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, en la que el Estado establece una regulación de general aplicación. Su artículo 3 califica a un municipio como rural si posee una población residente inferior a los 5.000 habitantes y está integrado en el medio rural, que es el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores con población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 hab/km^2. La escasa población no es el único criterio para determinar el carácter rural de un municipio; también hay que tener en

cuenta otros factores como el aislamiento geográfico, su proximidad a áreas densamente pobladas, a las principales actividades económicas… Corresponde a las Comunidades Autónomas delimitar las zonas rurales diferenciando tres categorías: a revitalizar, intermedias y periurbanas. Pero los criterios de la Ley 45/2007 para delimitar qué se entiende por medio rural por contraposición al medio urbano no son siempre seguidos por la propia Administración General del Estado que, a veces, recurre al Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas, que califica como municipio rural, además del de población inferior a 5.000 habitantes, el que no supera los 20.000 habitantes y no puede calificarse como urbano por diversos factores correctores: dispersión de la población, pérdida de residentes desde 1960 a 2019 o el peso del sector servicios y del turismo.

En la legislación autonómica también se utilizan criterios muy diferentes para identificar los municipios rurales. Aunque son varias las Comunidades Autónomas que se refieren a la ruralidad la variedad queda reflejada con dos ejemplos: por un lado, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, (arts. 88 y 199) prevé la declaración de municipio rural para aquellos que tenga como actividad económica principal la agricultura, menos de 25 000 habitantes y el número de entidades dentro de su término municipal exceda de diez o la densidad de población sea inferior a la media gallega; por otro lado, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de Castilla y León, delimita las unidades básicas de ordenación y servicios, que pueden ser rurales o urbanas: son rurales las que agrupan a municipios iguales o menores a 20.000 habitantes, con contigüidad espacial y con características similares, que cumplan alternativamente alguna de las siguientes reglas: a) En función de su tamaño, que la población total de la unidad básica tenga como mínimo 5.000 habitantes, y como máximo 30.000; y, b) En función de la dispersión, que la unidad básica tenga una densidad menor de 15 hab/km^{2,} y como mínimo agrupe a cinco municipios; y son urbanas las constituidas por cada uno de los municipios con más de 20.000 habitantes, aunque también podrán tener esta consideración aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19.000 habitantes, disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbana.

1.2 Régimen jurídico actual

Nuestra legislación de régimen local estatal y autonómica incorporan distintas especialidades para los municipios más pequeños. En la normativa estatal básica, aquellos que no funcionan en régimen de concejo abierto (art. 29 LBRL), se constituyen en ayuntamientos con una organización mínima compuesta por el alcalde, los tenientes de alcalde (art. 20 LBRL), el pleno, integrado por entre tres y once concejales (art. 179 LOREG), que celebra una sesión ordinaria como mínimo cada tres meses (art. 46 LBRL), y la comisión especial de cuentas (art. 116 LBRL); los miembros que presten servicios en régimen de dedicación exclusiva serán entre uno y tres en los que superen los 1000 habitantes y no excedan de 10 000 (art. 75 ter LBRL) y excepcionalmente, los de entre 2000 y 5000 habitantes, podrán contar con un puesto de trabajo para personal eventual cuando no haya miembros de la corporación con dedicación exclusiva (art. 104 bis LBRL). Pueden imponer las prestaciones personal y de transporte (arts. 128 a 132 TRLHL), cuentan con un modelo simplificado de contabilidad (Orden HAP/1782/2013) y se reduce la información que debe suministrarse al Ministerio de Hacienda en cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 16 Orden HAP/2105/2012). Podrán sostener en común mediante agrupación los puestos de Secretaria, Intervención y Tesorería (Real Decreto 128/2018), sin perjuicio de la garantía de la prestación de estos servicios y el resto de los obligatorios que corresponde a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes (arts. 36 y 70 ter LBRL). También se han previsto especialidades en otras materias de competencia estatal como en contratación (disposiciones adicionales segunda y tercera de la LCSP); en seguridad ciudadana, admitiendo la asociación de municipios con población inferior a 5.000 habitantes para la ejecución de las funciones asignadas a la policía local (Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado incorporada en aplicación de la Ley de desarrollo rural) o en relación con la competencia sancionadora del alcalde, que corresponde a los jefes provinciales de tráfico o

equivalentes autonómicos si los servicios municipales son insuficientes (art. 84. 4 Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Por otra parte, el artículo 30 LBRL remite a las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas el establecimiento de regímenes especiales para los municipios pequeños o de carácter rural. Diversas leyes autonómicas han previsto un régimen simplificado para los municipios más pequeños. Por ejemplo, el artículo 58 de la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón dispone que los municipios con población inferior a 1.000 habitantes podrán acogerse a un régimen simplificado de funcionamiento, que se ajustará a los siguientes principios:

a) La organización complementaria responderá a criterios de sencillez y participación ciudadana.

b) La Diputación General de Aragón elaborará un Reglamento Orgánico tipo de carácter supletorio.

c) Modelos-tipos de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales.

d) Asistencia técnica y administrativa por otras Administraciones.

e) Fomento de las agrupaciones secretariales y de otro personal.

f) Un régimen presupuestario y contable simplificado

Además, la legislación autonómica incorpora diversas medidas para facilitar la gestión de los municipios pequeños, como las agrupaciones, forzosas o no, para el sostenimiento en común de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Atención especial merece el régimen de gestión compartida previsto en los artículos 45 y 46 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana. Está pensado para los municipios con población inferior a 500 habitantes, aunque podrá aplicarse a los que cuenten con una población entre 500 y 1.000 habitantes, en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente. Su aplicación requiere informe de la diputación provincial correspondiente y decreto del Consell, en el que se regularán las siguientes cuestiones:

1. Especialidades en relación con la dispensa en la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios.

2. Régimen simplificado de organización y funcionamiento.

3. Disposiciones sobre agrupación con otros municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios básicos no obligatorios en forma mancomunada o bajo cualquier otra fórmula asociativa.

4. Programa de reorganización de la gestión municipal, que podrá consistir en la gestión compartida mediante convenios entre el municipio y la diputación provincial o en las fórmulas de colaboración que se determinen con los diferentes departamentos de la Generalitat, sobre los sectores que se considere oportuno.

5. Medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones.

6. Plazo de vigencia, pues el objetivo final es la eliminación de las causas que han determinado la aplicación del régimen de gestión compartida.

Sin embargo, la realidad es que no se han adoptado las medidas para la efectiva aplicación de estas previsiones legales, que no cuentan con el desarrollo necesario para ello.

De lo anterior, se concluye que la preocupación del legislador autonómico por la efectiva adopción de normas que faciliten la gestión de los municipios pequeños es una simple declaración de intenciones, que carece de aplicación real. Resulta evidente que la atención que se ha prestado a los municipios con más dificultades de gestión ha sido sumamente limitada y desde luego no ha tenido la misma intensidad que la que han merecido los municipios con mayor población. Quizá ahora esto cambie y la relevancia política que ha alcanzado la lucha contra la despoblación provoque una reacción al respecto. Si esto fuera así, algo al menos se habría conseguido.

1.3 c) ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?

En este contexto, de entre las diferentes medidas propuestas para afrontar el reto demográfico, se ha hecho referencia a la aprobación de un estatuto jurídico básico para los municipios pequeños. El plan nor-

mativo del Gobierno para 2020 preveía la reforma de la LBRL para, entre otras cosas, «establecer un Estatuto Básico de Pequeños Municipios para conseguir fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio, cumpliendo así con la cláusula del Estado democrático, y garantizar las condiciones de vida de los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan, a través de la prestación de unos servicios públicos de calidad». Aunque la aprobación de este estatuto básico suscitó amplias expectativas en los sectores afectados, lo cierto es que el plan normativo gubernamental de 2021 prescindió de cualquier referencia al mismo, pero la Comisión de Entidades Locales del Senado, en sesión celebrada el 18 de febrero de 2021, insiste en la necesidad de esta reforma. El texto se elaboraría conjuntamente por los Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de Política Territorial, a partir del debate y trabajo conjunto en el seno del grupo de trabajo específico de la Comisión Nacional de Administración Local y la Federación Española de Municipios y Provincias. De nuevo el plan normativo 2022 incluye la modificación de la LBRL para incorporar un nuevo título referido al «régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación», que establezca las adaptaciones necesarias en la organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de acuerdo con el principio de diferenciación, e introduzca medidas específicas de apoyo y colaboración con los mismos por el resto de las Administraciones territoriales, así como las medidas de adaptación del régimen de función pública a adoptar en dichos ayuntamientos.

Consecuencia de estas previsiones, se ha conocido un borrador de «anteproyecto de ley de régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas», fechado el 10 de enero de 2022, elaborado conjuntamente por los Ministerios de Política Territorial y para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, en línea con el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, titulado «reforma para la modernización y digitalización de las Administraciones Públicas». Sin embargo, la propuesta parece abandonada, quizá por la cuestionable

competencia del Estado para su aprobación, y, en el Plan Normativo del Gobierno para 2023, ya no existe referencia alguna a dicho estatuto. Por este motivo se prescinde de su análisis ahora.

En todo caso, una modificación del régimen jurídico básico de estos municipios no está directamente relacionada con la necesidad de garantizar que los vecinos reciban unos servicios básicos de calidad que mejore su nivel de vida, contribuyendo a que permanezcan en el mismo e incluso facilitando el traslado de residencia de las personas que viven en las ciudades más densamente pobladas y que se perciben como más inseguras e insalubres. Estas mejoras están vinculadas con las condiciones de acceso a la sanidad, la educación, el transporte o las telecomunicaciones… materias que, en lo esencial, son ajenas a las que son responsabilidad de los municipios, que carecen de competencias al respecto. Es obvio que el acceso y la recepción de los servicios será diferente respecto de quienes residen en una gran ciudad y tienen el hospital, el centro asistencial, la universidad, el aeropuerto…. a escasa distancia de su domicilio. Por esta razón, es evidente que el factor económico no debe ser el prioritario: el coste de la prestación de un servicio, sea de competencia municipal, autonómica o estatal, será por definición más elevado respecto de las personas que habitan en zonas rurales, aisladas, de montaña… que si residen en un municipio de mayor tamaño en el que se ubican los centros sanitarios y educativos, las estaciones de transporte o los servicios de telecomunicaciones. Para ello, desde la Unión Europea se ha puesto de manifiesto la necesidad de implantar un mecanismo de verificación para evaluar anticipadamente el impacto de las iniciativas legislativas en las zonas rurales, que, en España, se contempla en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Su disposición adicional sexta hace referencia al mecanismo rural de garantía que impulsará el Gobierno y que, en todo caso, incluirá la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas; y la elaboración de una metodología de evaluación específica que tenga en cuenta los principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la Unión Europea en este ámbito.

2. El papel de las entidades supramunicipales

2.1 Las diputaciones provinciales y entidades equivalentes

El estudio del funcionamiento, la gestión y la prestación de los servicios municipales obligatorios en los municipios pequeños no queda completo sin una referencia a las entidades supramunicipales, y la misión que asumen —o pueden asumir— al respecto. Siguiendo la clasificación que realiza el artículo 3 LBRL, hay que referirse a las provincias, las islas, las comarcas y las mancomunidades de municipios, que son las relevantes respecto de los municipios pequeños y rurales. Las áreas metropolitanas también integran municipios con escasa población, pero no serían rurales o aislados y, consecuentemente, sus problemas no son equiparables. Por otra parte, la posición institucional de estas entidades no es la misma pues, como sabemos, sólo las provincias y las islas están constitucionalmente garantizadas, mientras que la creación de las demás depende de la voluntad de la Comunidad Autónoma y/o del municipio. Por esta razón, seguidamente se destaca la especial relevancia de las funciones y competencias de las provincias y las islas respecto de los municipios pequeños o con problemas de gestión y después se atiende a las otras entidades locales supramunicipales.

Los fines propios y específicos de las provincias, según el artículo 31 LBRL, son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en particular asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, así como la participación en la coordinación de la administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. Estos fines se concretan en el artículo 36 LBRL que relaciona las competencias de las diputaciones provinciales, que continúan siendo esencialmente la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de una prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial —letra a); la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión —letra b); y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal —letra c). La asistencia y cooperación a

los municipios tiene diferente alcance y sentido, pero debe dirigirse preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales obligatorios, que, con la posible prestación de servicios supramunicipales, conforman las principales líneas de acción de las diputaciones provinciales. La aprobación del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal constituye un instrumento fundamental a tales fines. Respecto del tema que nos ocupa es de interés recordar ahora que la Ley 57/2003 añadió la actual letra d) del artículo 36, la competencia relativa a la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito, que, según la exposición de motivos de la Ley, se consideraba «especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo rural está produciendo excelentes resultados». Se trata, por tanto, de un cajón de sastre en el que encajan acciones muy diversas aunque, sin duda, en lo que ahora interesa, la cooperación con las políticas autonómicas y estatales en relación con la despoblación y el desarrollo rural. Pero, como siempre, se mantiene el permanente cuestionamiento de las diputaciones provinciales, incluso en aquellas Comunidades Autónomas en las que están claramente implantadas y reconocidas por la ciudadanía, pues, sea cual sea el signo político de sus gobernantes, se resisten a potenciar su posición institucional. Y en este contexto no se aplican las diferentes posibilidades que el ordenamiento jurídico contempla para que las diputaciones provinciales intervengan en la prestación de los servicios básicos de competencia autonómica que, como se señaló, son claves para mejorar la vida en las zonas rurales. La situación es sustancialmente diferente en los archipiélagos canario y balear, pues Cabildos y Consejos Insulares forman parte de la organización institucional autonómica asumiendo la gestión de competencias y servicios, que se añaden a las que les corresponde en términos similares a las provincias, facilitando una gestión global de las políticas públicas de desarrollo rural y lucha contra la despoblación. Por otra parte, recuérdese que las Comunidades Autónomas uniprovinciales, los territorios históricos y los Cabildos y los Consejos insulares han asumido las funciones y competencias que corresponden a las Diputaciones pro-

vinciales de régimen común de acuerdo con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, con los diferentes Estatutos de Autonomía y con la propia LBRL.

Pero, en vez de potenciar a las diputaciones provinciales, las Comunidades Autónomas han optado de manera generalizada por fomentar la creación de mancomunidades de municipios y, en alguna, de comarcas.

2.2 Las mancomunidades de municipios y las comarcas

Las mancomunidades de municipios son personas jurídicas que surgen del derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44 LBRL). Pero precisamente la libertad que las caracteriza ocasiona numerosos problemas que son sobradamente conocidos. Por eso, aunque en algún caso puedan ser eficaces para los municipios pequeños y rurales, no son la organización idónea para asumir servicios y competencias ajenos a los de los municipios mancomunados ni gestionar las políticas estatales y autonómicas que contribuyen al desarrollo de las zonas rurales. Sin embargo, no lo entienden así los legisladores autonómicos que conciben a determinadas mancomunidades de municipios como la entidad supramunicipal que canalice políticas autonómicas e, incluso, la asistencia y cooperación provincial. Es el caso de las mancomunidades de interés comunitario de la Rioja (Ley 1/2003, de la Administración local), de las mancomunidades integrales de Extremadura (Ley 17/2010, de mancomunidades y entidades locales menores), de la mancomunidades de interés general rural de Castilla y León (Ley 7/2013, de ordenación, servicios y gobierno del territorio); o de las mancomunidades de ámbito comarcal en la Comunidad Valenciana (Ley 21/2018, de mancomunidades). Las mancomunidades, se califiquen como se califiquen, no pueden menoscabar la posición institucional de las diputaciones provinciales ni forman parte del sistema institucional autonómico, y aquí radica una diferencia sustancial con las comarcas como ha recordado la STC 105/2019, de 19 de septiembre, sobre la ley valenciana.

De acuerdo con el artículo 42 LBRL, las comarcas son agrupaciones de municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios que se crean por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. Sólo Cataluña y Aragón han organizado todo su territorio en comarcas (en Castilla y León existe una única comarca, la del Bierzo), que forman parte del sistema institucional autonómico. Las comarcas asumen funciones de asistencia y cooperación con los municipios, así como aquellas competencias que les atribuyan las leyes autonómicas. Desde este planteamiento general pueden ser un cauce adecuado para intervenir en las medidas de desarrollo rural. No obstante, su funcionamiento real resulta cuestionado por la coincidencia en sus funciones con las propias de las diputaciones provinciales que, además, cuentan con la financiación del Estado (participación en los tributos del Estado, cooperación económica a las inversiones locales…), lo que no sucede con las comarcas, que sólo disponen de los recursos que les reconozca la normativa autonómica. El artículo 155 TRLHL es contundente al prohibir que las comarcas exijan alguno de los impuestos o recargos que regula la ley o participen en los tributos del Estado; y al afirmar que son las leyes autonómicas las que determinarán los recursos económicos que se les asignen. No obstante, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que asumen las funciones propias de las provincias, sí tendría sentido la creación de comarcas, especialmente en las zonas rurales, más aisladas y alejadas de los principales núcleos urbanos, para una gestión descentralizada de las funciones de asistencia y colaboración con los municipios con mayores problemas de gestión, así como de aquellas competencias autonómicas que se gestionen más adecuadamente con mayor proximidad al ciudadano. Quizá estos mismos motivos podrían justificar, en algún caso, la constitución de una comarca en una parte concreta del territorio de una Comunidad pluriprovincial en la hipótesis de que se evidencie la incapacidad de la diputación provincial. Pero la persistencia en la creación de comarcas en todo caso con funciones coincidentes con las de las diputaciones provinciales supone en general una nueva organización pública con el coste que ello conlleva sin que quede garantizada una gestión más eficaz que la provincial.

3. Reflexiones conclusivas

En las líneas que anteceden se ha puesto de manifiesto muy sintéticamente el panorama actual de los municipios pequeños y rurales, con problemas de gestión, y el papel que deben desempeñar las entidades supramunicipales, especialmente las diputaciones provinciales. Se han señalado los principales problemas que, ahora, a modo de recapitulación se traen a colación. Respecto de la aplicación de las políticas de lucha contra la despoblación, sería necesario adoptar un criterio común sobre qué se entiende por ruralidad pues, como se ha visto, los que establece la Ley 45/2007 ni siquiera son seguidos por el propio Estado. En relación con el régimen jurídico de los municipios más pequeños y con problemas de gestión puede, sin duda, ser mejorado, pero quizá lo primero sería explorar las soluciones que contempla la legislación actual que no han sido objeto de un adecuado desarrollo e implementación. Con ello, no niego que sean necesarias reformas. Sólo quiero destacar que las previsiones normativas requieren su efectiva implantación que permita comprobar si se soluciona o no el problema, pues la realidad no cambia con una simple declaración en un artículo de una Ley.

Por otra parte, las diputaciones provinciales, que son institucionalmente las encargadas de asistir a los municipios más pequeños y garantizar los servicios municipales obligatorios y cuentan con los medios y experiencia para ello, son las entidades supramunicipales idóneas para luchar contra la despoblación, los problemas del mundo rural y contribuir a una adecuada prestación de servicios a sus habitantes, en estrecha relación con las Administraciones responsables de la sanidad, la educación, las telecomunicaciones, el transporte… Son razones esencialmente políticas las que explicarían el persistente desconocimiento, si no rechazo, a recurrir a las diputaciones y potenciar su experiencia y capacidad en el efectivo desarrollo de las políticas autonómicas. Y el recurrente argumento de la falta de legitimación democrática que se imputa al régimen de elección indirecta de los diputados provinciales no lo justifica. Tampoco los miembros de los consejos comarcales son elegidos directamente por los ciudadanos. Por lo anterior, poco nuevo puede decirse sobre el papel institucional que deben desempeñar las diputaciones provinciales

mientras no se reforme la Constitución o se produzca una mutación constitucional que posibilite prescindir de ellas.

En todo caso, que en los últimos años la despoblación se haya elevado al primer plano político y, con ello, la preocupación por los municipios pequeños podría también traducirse en una mejora de su régimen jurídico actual, con la efectiva aplicación de las soluciones actualmente previstas en la legislación, y la reforma de aquellas cuestiones que así lo demanden.

Bibliografía

Almeida Cerreda, Marcos: (2023) «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* nº. 10, https://doi.org/10.24965/reala.11203

Autores varios: (2022), *Revista de Estudios Locales, CUNAL* n.º 255, monográfico sobre «El estatuto del pequeño municipio. Un reto para los habilitados nacionales».

Autores varios: (2021), *QDL56, Cuadernos de Derecho Local* n.º 56 número monográfico dedicado a «Los Gobiernos Locales ante el Reto demográfico».

Bello Paredes, S. A.: (2020), «Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, n.º 13.

Carbonell Porras, Eloísa: (2023), «Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*, nº 13/2023.

— (2021) «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 15.

Domínguez Álvarez, José Luis: (2021), *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi.

Durán García, Francisco Javier: (2020), «Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva época*, n.º 14.

Fernando Pablo, Marcos y Domínguez Álvarez, José Luis (dir.), y Tomé Domínguez, Paula, (coord.) (2020), *Rural renaissance: Derecho y medio rural,* Aranzadi.

Fernández-Figueroa Guerrero, Fernando, y Montoya Vilches, Juan Carlos: (2019), *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesario en la cooperación municipal y para el ejercicio de las competencias propias de las diputaciones provinciales,* Fundación Democracia y Gobierno local.

García-Moreno Rodríguez, F. (dir.) (2019), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, falta editorial

Marquina Fuentes, Juan: (2019), «Las políticas de fomento de las administraciones públicas ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración local», en *Revista Galega de Administración Pública* (REGAP), n.º 57.

Míguez Macho, Luis y Sanz Larruga, Francisco Javier (dir.) (2021), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Tirant lo Blanch.

Moreno González, Gabriel (dir.) (2022), *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons.

Rebollo Puig, Manuel: (2008), «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconveniente», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* nº. 300.

Santiago Iglesias. Diana, Míguez Macho, Luis, y Ferreira Fernández, Antonio Javier (dir.); de Nuccio, Alice y Agra Costa, Beatriz (coord.) (2021), *Instrumentos Jurídicos para la lucha contra la despoblación*, Aranzadi.

Sanz Larruga, Francisco Javier: (2020), «Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico», en *Revista Española de la Función Consultiva* n.º 33.

Tornos Mas, Joaquín: (2021), «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de Derecho local. QDL* n.º 56, pp. 60-65.

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN ZONAS DESPOBLADAS O EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN: RETOS Y OPORTUNIDADES*

Diana Santiago Iglesias
Alice De Nuccio**

1. Situación de partida

En los últimos cincuenta años, la Europa rural, es decir, las zonas con densidades demográficas particularmente bajas en comparación con el res-

* Este estudio se ha realizado a partir de las investigaciones que han dado lugar a los siguientes trabajos: Santiago Iglesias, Diana, «Provincia, comarca y área metropolitana», en Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 287-316; Santiago Iglesias, Diana, «Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación», en Santiago Iglesias, D.; Miguez Macho, L; Ferreira Fernández A. J. (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; Santiago Iglesias, Diana, «La gestión indirecta de los servicio públicos en España», en *Iuris Tantum*, 21, 2010, pp. 465 y ss.; Santiago Iglesias, Diana, «El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 395-418; Santiago Iglesias, Diana, «Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales», en Mellado ruiz, L.; Fornieles Gil, Á. (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 87-142; Santiago Iglesias, Diana, «Administraciones y sectores públicos locales», en Velasco Caballero, F.; Darnaculleta Gardella, M. M. (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 273-295; Santiago Iglesias, Diana; Almeida Cerreda, Marcos, «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54. Santiago Iglesias, Diana, «La realidad de los municipios rurales y su regulación», Seminario de Derecho Local 2022-2023, Federació de Municipis de Catalunya, celebrado el día 10 de marzo de 2023.

** La redacción de los apartados 2, 3, y 5 de este trabajo corresponde a Diana Santiago Iglesias. La redacción de los apartados 1 y 4 de este trabajo corresponde a Alice De Nuccio.

to del continente[1], tenía una tasa de población de 175 millones de habitantes, mientras que en la actualidad cuenta con 150 millones de habitantes, habiendo sufrido una disminución de 25 millones[2]. Este fenómeno se considera el producto de una intensificación de las migraciones del campo a la ciudad, provocada, a su vez, por la industrialización[3]. Uno de los principales efectos del éxodo agrícola, capaz de alimentar con el tiempo el proceso de despoblación rural, ha sido la tendencia de los Estados a localizar los servicios esenciales de carácter público o semipúblico —principalmente el transporte, la educación y la salud— en las zonas urbanas, por tratarse de territorios con una mayor concentración de población[4].

El proceso de despoblación afectó, entre los Estados del continente europeo[5], sobre todo, a España. Tras el Plan de Estabilización de 1959[6],

---

[1] La literatura sobre la despoblación suele utilizar el criterio demográfico para identificar el espacio rural: Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 28. Estos autores identifican las zonas rurales españolas como los municipios con menos de 10.000 habitantes y las zonas rurales europeas como aquellos con menos de 5.000 habitantes (pp. 29-30).

[2] *Ibid.*, p. 39.

[3] En efecto, a pesar de que esta última se remonta a mediados del siglo xix, el *boom* económico —expresión con la que se suele indicar el inicio de una fase de crecimiento más rápido y dinámico de los sectores productivos— que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, impulsó este proceso. *Vid*. *Ibid.*, p. 50. *Vid*. también Molina Ibáñez, Mercedes, «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en Farinós Dasí, J.; Ojeda Rivera, J.F; Trillo Santamaría, J. M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*. Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, p. 160.

[4] Como afirman Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente, *¿Lugares que no importan?...*, *op. cit.*, nota 1, p. 120, «existen economías de escala en la prestación de servicios públicos debido a la existencia de costes fijos elevados. Los gestores públicos, al tomar la decisión sobre dónde localizar estos servicios, tienen en cuenta las densidades de población para aprovechar dichas economías de escala».

[5] En el contexto europeo, suele localizarse este fenómeno en España, Francia, Italia, Portugal, Polonia y Rumanía. *Vid*. Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente, «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en García-Moreno Rodríguez, F. (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbito jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*. Aranzadi, Navarra, 2019, p. 65.

[6] *Vid*. el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica.

se han podido identificar dos importantes fenómenos demográficos tal y como han apuntado Morales Matos y Méndez García: de un lado, el éxodo rural, inicialmente, inducido por el Estado y, de otro lado, el basculamiento centro-periferia de la población urbana, es decir, el traslado hacia las zonas costeras y hacia las áreas metropolitanas perimetrales (excepto en el caso de Madrid, Zaragoza y Valladolid) o las turísticas debido, entre otros motivos, a la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, pasándose en el curso de pocos años de una clara separación urbano-rural a un espacio desorganizado, fragmentado y difuso en el que la zona de expansión de las áreas metropolitanas ha ido aumentando, quedando, a su vez, marginadas sus terceras y cuartas coronas aureolares[7].

Por lo que respecta al abandono del medio rural, el fenómeno ha sido constante desde entonces. En general, durante la última década, la mayoría de las provincias y comunidades autónomas uniprovinciales han perdido población. Sin embargo, dicha pérdida ha sido especialmente intensa, por efecto de la crisis económica en muchos de los núcleos poblacionales pequeños y medianos[8]. Si se analizan los datos por provincia individualmente, se puede observar que la despoblación es más acusada en las ciudades intermedias que, en su mayoría, se localizan en áreas rurales, de manera que este fenómeno ya no afecta sólo a los pequeños municipios rurales sino también a los intermedios y a los semiurbanos[9].

A pesar de que estos se distribuyen por toda la geografía nacional[10], la sangría demográfica es más acusada en los municipios situados fuera

---

[7] *Vid*. Morales Matos, Guillermo; Méndez García, Benjamín, «Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España», en Parejo Alfonso, L. (dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 106.

[8] *Vid*. las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019.

[9] Velasco Caballero, Francisco, «Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», en *Anuario de Gobierno Local*, 13, 2020, p. 40.

[10] En particular, el 80% de los municipios con menos de 5.000 habitantes, así como el 70% de las cabeceras y el 63% de las ciudades con una población entre 20.000 y 50.000 habitantes tienen una tasa de crecimiento negativo, mientras que el porcentaje de municipios con una población superior a 50.000 habitantes que se encuentran

de las grandes urbes y de las grandes áreas metropolitanas o su territorio inmediato de influencia, concentrándose, sobre todo, en la zona oeste del país, y en las zonas montañosas de la meseta norte, el Sistema Ibérico y los Pirineos. Por el contrario, las zonas del levante y sur peninsular y las provincias contiguas a Madrid, muestran una tendencia menos regresiva de la población rural[11].

La situación no ha mejorado en la actualidad: a 1 de enero de 2021 sólo Guadalajara había registrado una variación relativa de población superior al 1%, mientras en la mayoría no solo es inferior, sino que incluso es de signo negativo[12].

A título ejemplificativo, a continuación, se muestran los datos, actualizados a diciembre de 2022, sobre la distribución de la población en la Comunidad Autónoma de Galicia. El 96,9% de la población gallega reside en el 34,2% de la superficie de Galicia, lo que supone un alto grado de concentración de población en el territorio. En particular, se destaca una clara concentración de habitabilidad en los siete grandes municipios gallegos, es decir, aquellos con más de 50.000 habitantes empadronados (A Coruña, Ferrol, Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo) o, bien, cerca de las redes de comunicación que conectan estos grandes núcleos (como es el caso de la AP-9, que conecta las ciudades de La Coruña, Santiago y Vigo, la A-52, que conecta Ourense con Vigo, o la AP-53, que conecta los municipios de Santiago y Ourense)[13].

---

en estado de despoblación es menos significativo. *Vid*. *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación, 2019*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf (05.04.2023).

[11] *Vid*. *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014),* Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. En efecto, a partir de los datos disponibles en *La España vacía: despoblación en España, datos y estadísticas*, Europa Press Data, datos actualizados al 8 de diciembre de 2021, https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282 (05.04.2023), resulta que los flujos migratorios se dirigen, en primer lugar, hacia metrópolis como Madrid o Barcelona y, en segundo lugar, hacia las capitales provinciales y las ciudades intermedias.

[12] *Vid*. las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2021 resumidas por provincias (INE).

[13] Instituto Galego de Estatística, *Distribución espacial das características da poboación de Galicia por cuadrícula de 1km²*, 23 de diciembre 2022, https://www.ige.gal/

En cuanto a sus características, tal y como han subrayado Collantes y Pinilla, los municipios pequeños que forman parte del medio rural despoblado han sufrido históricamente, además de la disminución progresiva de oportunidades económicas comparables a los centros urbanos más grandes, una importante diferencia respecto de las zonas urbanas en lo que se refiere al acceso y calidad en la prestación de servicios públicos (educativos, sanitarios, de transporte, abastecimiento de agua, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, Internet, teléfono) y también de servicios privados (panaderías, carnicerías, sucursales bancarias, peluquerías[14]), que han tenido un efecto directamente proporcional a la tasa de abandono de dichas zonas[15].

En consecuencia, el freno a la sangría poblacional que se continúa experimentando, parece que debe pasar, al menos y sin perjuicio de otras medidas, por la mejor garantía del acceso a las infraestructuras y servicios necesarios en condiciones adecuadas de calidad. En esta línea se sitúan las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfic*o (DGENRD) diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, creado mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero[16], y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, entre cuyos objetivos se encuentra el asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio[17].

---

estatico/html/gl/OperacionsEstruturais/PDF/Resumo_resultados_Distribucion_poboacion_cuadricula1km2_2020.pdf (05.04.2023).

[14] Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente, *¿Lugares que no importan?...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 120 y ss.

[15] Sobre la penalización rural en el acceso a infraestructuras y servicios, vid. Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente, «La verdadera historia…, *op. cit.*, nota 5.

[16] *Vid*. el Real Decreto 863/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y la respuesta del Gobierno a la pregunta escrita del Congreso, 184/308 a 184/311, de 18 de junio de 2019, 1730 a 1733.

[17] Paralelamente, se han adoptado medidas puntuales de dinamización del medio rural como, por ejemplo, las contenidas en el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor

2. Delimitación del ámbito objetivo de este trabajo

2.1 Los servicios públicos de competencia municipal

En el presente trabajo se parte de un concepto de servicio público en sentido amplio, en el que se comprenden todas aquellas actividades que hayan sido objeto de una *publicatio* previa, es decir, aquellas actividades asumidas como propias por la Administración, en el marco de sus competencias y por razones de interés general.

En el ordenamiento jurídico español, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la erogación de una buena parte de los servicios básicos destinados a garantizar los derechos prestacionales del vecino.

En el ámbito local, el alcance del concepto de servicio público es un tanto impreciso, ya que, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), «son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias», que serán, en todo caso, las atribuidas por el legislador sectorial, en particular, en los ámbitos enumerados en el artículo 25.2 LBRL, las contenidas en los artículos 26 y 27 LBRL, y aquellas que, eventualmente, les correspondan en virtud de la aplicación de la cláusula general de competencia contenida en el artículo 25.1 LBRL según la cual «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo», con los límites introducidos por el artículo 7.4 LBRL.

A partir de la entrada en vigor de la reforma de la legislación básica de régimen local —LBRL— operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), cuya finalidad principal era adaptar la normativa básica de régimen local a los principios contenidos en el nuevo art. 135 CE —es-

población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).

tabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera—, las competencias locales se pueden clasificar en: delegadas —que se ejercerán en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el art. 27, y donde se preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia— y propias —que se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas—, las cuales se determinarán por ley dentro de los ámbitos materiales enunciados en el art. 25.2 LBRL.

Las materias contenidas en el art. 25.2 LBRL constituyen una garantía mínima de la autonomía local, debiendo evaluarse la conveniencia de la implantación de nuevos servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. El listado de materias que presentan interés local sobre las que el legislador estatal y autonómico han de atribuir competencias a los entes locales se ha visto reducido en relación con la regulación anterior a la reforma, principalmente, en lo que respecta a los ámbitos de la educación, salud, sanidad y servicios sociales. No obstante, este hecho no implica que los municipios dejen de ser titulares de aquellas competencias que les correspondían antes de la reforma en virtud de lo dispuesto en las leyes sectoriales estatales o autonómicas ya que, dentro de esta categoría de competencias propias, se incluyen también todas aquellas atribuidas por las leyes estatales y autonómicas dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. Asimismo, la STC 41/2016 ha abierto la posibilidad de que el Estado lleve a cabo determinadas atribuciones competenciales a los municipios con el fin de garantizar un conjunto homogéneo de derechos prestacionales del vecino, tal y como sucede en el art. 26.1 LBRL donde se contendría, al mismo tiempo, una atribución de competencias a los municipios y un mandato para su efectivo ejercicio[18] (por ejemplo, todos los municipios de menos de 20.000 habitantes deben prestar los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria,

[18] Velasco Caballero, Francisco, «Juicio Constitucional sobre la LRSAL: punto final», *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 2017, pp. 21-44.

abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos).

Además de las competencias propias y de las atribuidas por delegación, el art. 7.4 LBRL introduce una nueva y discutible categoría: «las competencias distintas de las propias». Dentro de ella, tras la supresión de la cláusula de complementariedad contenida en el art. 28 LBRL, quedarían comprendidas todas aquellas competencias atribuidas mediante cláusulas generales y las competencias complementarias contenidas en las leyes autonómicas, siendo necesario para su ejercicio tener en cuenta los límites establecidos en el art. 7.4 LBRL, donde se dispone que las entidades locales solo podrán ejercer estas competencias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración.

2.2 El papel de la provincia

A nivel supramunicipal, debe destacarse el papel de la provincia en la gestión de servicios e infraestructuras. En efecto, la LRSAL afectó al régimen jurídico de la provincia con la intención, según se indica en su exposición de motivos, de «reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes». Sin embargo, en realidad, sus competencias siguen concentrándose en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios[19].

La LBRL, siguiendo un esquema similar al empleado respecto de las competencias municipales, distingue entre competencias propias de las

[19] *Vid*. Fernández Farreres, Germán, «Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)», en Parejo Alfonso, L. (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 69.

provincias, delegadas y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Las competencias propias de las provincias serán determinadas por ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas (art. 7.2 LBRL). El art. 36 LBRL contiene el listado de competencias —*numerus apertus*— que, en todo caso, corresponden a la provincia, definiendo así el núcleo esencial de la autonomía provincial. La nueva redacción de dicho precepto, introducida por la LRSAL, amplía, aparentemente, las competencias provinciales garantizadas por la LBRL atribuyendo, de forma novedosa, competencias sustantivas o materiales a la provincia que, no obstante, continúan pivotando entorno a la asistencia y cooperación al municipio y que, de conformidad con lo dispuesto en la STC 111/2016, FJ 11, deben ser ejercidas de forma subsidiaria respecto de la competencia municipal de que se trate.

De entre las competencias atribuidas expresamente a la provincia, es posible distinguir dos grupos. De un lado, aquellas relativas a la prestación de servicios públicos, y, de otro lado, competencias de coordinación, cooperación y asistencia. De conformidad con lo dispuesto en el art. 36.1 c) LBRL corresponde a la provincia el fomento o, en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Asimismo, el art. 36.2 LBRL atribuye a la provincia dos relevantes competencias consistentes, de un lado, en la aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y, de otro lado, asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. El art. 116 bis LBRL atribuye a las diputaciones funciones de control y asistencia a las entidades locales que hayan incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto. Por último, cabe destacar la atribución de las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y

de gestión y la de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito (art. 36.1 d) LBRL).

Respecto del ejercicio de competencias delegadas y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, hay que señalar que les resultan de aplicación los límites señalados respecto de las competencias municipales, de acuerdo con la nueva redacción del art. 7.3 y 7.4 LBRL.

3. La prestación de servicios públicos locales por los pequeños municipios

3.1 Servicios públicos de prestación obligatoria para los pequeños municipios

A pesar de que la LBRL no cuenta con un título específico aplicable a los pequeños municipios, lo cierto es que, a lo largo de su articulado, se introducen especialidades aplicables a los mismos, como sucede en el artículo 26 LBRL, en el cual se les atribuye la competencia respecto de los servicios enumerados en el mismo y, simultáneamente, la obligación de su prestación, modulada, en algunos casos, atendiendo a la población del municipio.

De acuerdo con el artículo 26.1, letra a) LBRL, todos los municipios están obligados a prestar los siguientes servicios obligatorios mínimos, exigibles con independencia de su población: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Aquellos municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, están obligados a prestar los servicios de: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos (26.1 b) LBRL). Asimismo, en el párrafo segundo de dicho precepto se añade que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes ser-

vicios: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población; e) pavimentación de vías urbanas; f) alumbrado público.

No obstante las obligaciones derivadas del art. 26 LBRL para los pequeños municipios, hay que señalar, en este punto, que una parte importante del catálogo de servicios que les corresponde prestar deriva, en la actualidad, de la atribución de competencias en su favor que lleva a cabo el legislador sectorial en diferentes ámbitos materiales, sin ir acompañadas, en muchas ocasiones, de financiación suficiente y sin introducir, en muchos casos, modulaciones en función de las características de los municipios[20]. Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia, el legislador sectorial autonómico atribuye, en ocasiones de forma poco clara, competencias a los municipios en los siguientes ámbitos: medio ambiente, en particular, respecto de la conservación de lechos fluviales y de la recogida de animales domésticos abandonados —la legislación gallega atribuye a todos los ayuntamientos como competencia propia y servicio obligatorio la recogida de animales domésticos abandonados dentro de su término municipal (art. 22.1 de la Ley 4/2017, do 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia)—; abastecimiento de agua potable a domicilio y la evacuación y tratamiento y depuración de aguas residuales; servicios sociales; ayuda en el hogar, escuelas infantiles de 0 a 3 años; bomberos, salvamento, protección civil y emergencias; prevención y defensa de incendios forestales; salvamento y seguridad en playas y lugares públicos de baño; unidades de drogodependencia; o igualdad y de violencia de género[21].

[20] Velasco Caballero, Francisco, «Municipios urbanos…, *op.cit.*, nota 9, p. 45, afirma que estas competencias, así como las que las leyes sectoriales estatales y autonómicas les atribuyen, son más de las que objetivamente los municipios muy pequeños pueden ejercer o prestar. Por lo tanto, se verifica una «ficción de ejercicio» de competencia.

[21] *Vid.*: https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/75906/xunta-usc-presentan-estudio-que-delimita-las-competencias-las-administraciones?langId=es_ES (05.04.2023).

3.2 La gestión de los servicios públicos en los pequeños municipios

Como se ha señalado, no todos los municipios pequeños tienen dificultades en la prestación de los servicios públicos de su competencia en condiciones adecuadas de calidad. Ello dependerá de múltiples factores, como su ubicación en el territorio inmediato de influencia de las ciudades o en sus áreas metropolitanas, su capacidad financiera, sus características sociodemográficas, etc.

En el caso de aquellos pequeños municipios que no son capaces de erogar los servicios públicos de su competencia en condiciones adecuadas, el ordenamiento jurídico ofrece diferentes soluciones.

De un lado, resulta clave el papel las provincias y, en su caso, de las comarcas. En particular, en el caso de los municipios de menor tamaño la provincia los sustituye directamente en su erogación, mientras que en los municipios intermedios el papel de la provincia consiste en ofrecerles asistencia y cooperación (técnica y financiera)[22].

En concreto, de acuerdo con el artículo 36.1 LBRL, la Diputación debe garantizar la prestación: de los servicios de secretaría e intervención, en los municipios de menos de 1.000 habitantes; de los servicios de tratamiento de residuos, en los municipios de menos de 5.000 habitantes; la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación, así como la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada[23].

En todo caso, la función esencial de la provincia continúa siendo la coordinación, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de la prestación unificada de los servicios de los municipios. Así, debe destacarse el papel encomendado a las Diputaciones como coordinadoras, mediante convenio con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los

[22] Velasco Caballero, Francisco, «Municipios urbanos…, *op.cit.*, nota 9, p. 47.

[23] *Vid.*, respectivamente, las letras b), c), g) del artículo 36.1.

municipios con población inferior a 5.000 habitantes[24], y de los siguientes servicios, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, enunciados en el artículo 26.2 LBRL: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población; e) pavimentación de vías urbanas; f) alumbrado público[25]. Resultaría deseable, no obstante, que en una eventual reforma de la legislación básica de régimen local, se llevase a cabo una reformulación del nivel supramunicipal para mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos en los pequeños municipios, en el sentido que se apuntará más abajo.

En cuanto a las comarcas, se trata de agrupaciones de municipios limítrofes con personalidad jurídica que pueden tener entre sus cometidos la prestación de servicios de ámbito supramunicipal. El artículo 42.3 LBRL remite a la legislación autonómica la determinación de las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen estableciendo en el párrafo siguiente una garantía de la autonomía de los municipios comprendidos en ella: la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.

De otro lado, los pequeños municipios pueden emplear fórmulas de gestión conjunta para la prestación de los servicios de su competencia en condiciones adecuadas de calidad.

En primer lugar, cabe destacar en este punto, la utilidad del recurso a instrumentos de colaboración público-público, como los convenios o los consorcios, a los que pueden recurrir, de forma voluntaria, aquellos municipios con escasa capacidad económica o técnica para la prestación de los servicios públicos locales[26].

---

[24] Artículo 36.1, letra i).

[25] *Vid*. la Sentencia del Tribunal Constitucional, 111/2016, de 9 de junio.

[26] Carbonell Porras, Eloísa, «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia», en *REALA*, 15, 2021, p. 64, señala que «algunas leyes autonómicas contemplan regímenes específicos para municipios con núcleos de población diferenciados, rurales, o con escasa población, pero no han sido objeto de ulterior de-

El artículo 57 LBRL configura el convenio —mecanismo de colaboración público-público horizontal o no institucionalizada— como fórmula idónea para la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, otorgándole carácter preferente sobre el consorcio, sin perjuicio del posible empleo de otras fórmulas y estableciendo la obligación de comunicar su celebración a aquellas administraciones que, resultando interesadas, no hayan intervenido en ellos, a los efectos de mantener una recíproca y constante información[27].

Su empleo deberá estar orientado a mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera[28].

Por lo que respecta a los consorcios, estos se definen en el artículo 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias[29].

---

sarrollo y, en consecuencia, no se han concretado en qué consisten las especialidades. Probablemente porque la opción preferida por las Comunidades Autónomas ha sido la potenciación de mancomunidades de municipios especialmente pensadas para solventar los problemas de los municipios más pequeños». De hecho, como ha subrayado Velasco Caballero, Francisco, «Municipios urbanos…, *op. cit.*, nota 9, p. 28, «a falta de regulación estatal extensa, en este ámbito es más relevante la legislación autonómica».

[27] Sobre este tema, vid. Gosálvez Pequeño, Humberto, «Principios de la actividad administrativa conveniada de las Administraciones Locales», en Gosálvez Pequeño, H. (dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Pública*. CEMCI, Granada, 2016, pp. 497-554.

[28] No obstante, el recurso a la fórmula convencional para la gestión conjunta de competencias municipales tiene una serie de límites derivados de la legislación contractual. Una de las principales dificultades en su empleo consiste en determinar en qué supuestos la relación de colaboración que pretende establecerse tiene naturaleza contractual —resultándole, en consecuencia, de aplicación las normas sobre contratación pública— y en cuáles quedaría al margen de las mismas.

[29] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 LRJSP, las normas establecidas en la LBRL y en la LRSAL sobre los consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a

Su objeto consiste en la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes[30].

La constitución de consorcios —así como la celebración de convenios— queda subordinada, tal y como dispone el artículo 57.2 de la LBRL a que, con ellos, se logre una mejoría de la eficiencia de la gestión pública, se eliminen duplicidades administrativas y se cumpla con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sin embargo, como se ha adelantado, el recurso a la técnica consorcial queda limitada a aquellos casos en que la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, permita una asignación más eficiente de los recursos. Asimismo, el legislador local, que muestra una gran desconfianza ante el uso de esta figura, exige que, en todo caso, se verifique que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos[31].

En segundo lugar, por lo que se refiere a las mancomunidades, éstas se pueden definir como entes locales no territoriales, de carácter asociativo, creados voluntariamente por los municipios para la gestión común de obras y servicios de su competencia (artículos 3.2 c), 4.3 y 44 LBRL)[32].

---

lo dispuesto en la citada LRJSP. Vid. Barrero Rodríguez, Concepción, «Los consorcios administrativos ante un nuevo régimen jurídico», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 94, 2016, pp. 81 y ss.

[30] *Vid*.: Barrero Rodríguez, Concepción, *op. cit.*, nota 29, pp. 57 y ss.; Hernando Rydings, María, «Las mancomunidades y los consorcios», en Almeida Cerreda, M. Tubertini, C; Gonçalves, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local*. Civitas, Madrid, 2015, pp. 139-174; y Toscano Gil, Francisco, «Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 2016, pp. 473 y ss.

[31] Además de los condicionantes establecidos por el legislador para el recurso a estas fórmulas, es necesario tener en cuenta los límites establecidos en la disposición adicional novena de la LBRL, cuyo contenido se expondrá en el apartado siguiente.

[32] Esta definición se puede ver en Hernando Rydings, María, *op. cit.*, nota 30, p. 146.

Asimismo, en general, sobre las mancomunidades, vid. Chinchilla Peinado, Juan Antonio, «Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en Carrillo Donaire, J.A.; Navarro Rodríguez,

Tras la reforma de la LBRL operada por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, se reforzó el papel de las mancomunidades permitiéndoles asumir las potestades administrativas previstas en el artículo 4.1 LBRL, colocándolas así al nivel de las entidades territoriales. La LRSAL de 2013 introdujo algunas precisiones importantes en cuanto a su objeto, tal y como se verá a continuación. A través de la disposición transitoria undécima de la LRSAL, tras otorgar a las mancomunidades un plazo de seis meses desde su entrada en vigor, para que adaptasen sus estatutos a lo previsto en el citado artículo 44 LBRL —indicando que, de no cumplir este mandato, incurrirían en causa de disolución— se introduce una importante limitación en cuanto a su objeto, al señalar que las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y a la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL, lo que impediría, por ejemplo, la gestión de los servicios sociales mediante esta fórmula[33].

Por último, cabe mencionar la posible utilización de fórmulas societarias para este fin, respecto de las cuales es necesario distinguir entre la gestión conjunta de servicios públicos locales por medio de sociedades interadministrativas, compuestas íntegramente por capital público y la gestión conjunta de servicios públicos locales mediante sociedades de

---

P. (coords.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. La Ley, Madrid, 2014, pp. 265-300; Quintana López, Tomás, *Las mancomunidades en nuestro derecho local*. INAP, Madrid, 1990.

[33] *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo.

Tal y como subraya Velasco Caballero, Francisco, «Juicio Constitucional…, *op. cit.*, nota 18, p. 38, «una vez admitido que las leyes autonómicas pueden atribuir otras competencias propias a los municipios, aparte de las enumeradas en los arts. 25.2 y 26 LBRL, resulta extravagante que una competencia municipal «propia», atribuida por ley autonómica en materia distinta de las de los arts. 25.2 y 26 LBRL, no pueda gestionarse por medio de mancomunidades. Simplemente, no hay ninguna razón cualificada que justifique esta restricción. Por ello, esta medida limitativa bien podría haber sido tachada de arbitraria por el Tribunal Constitucional, porque (en los términos de la STC 181/2000, FJ 4º) carece de toda justificación».

economía mixta, en las que una parte del capital social se encuentra en manos privadas.

De un lado, en relación con las sociedades interadministrativas, es decir, aquellas constituidas por varios entes locales para la gestión de servicios de su competencia, ante la falta de una regulación expresa de esta figura en la LBRL, es posible realizar varias consideraciones respecto de su empleo como instrumento para la gestión conjunta de servicios locales: en primer lugar, que su capital ha de ser íntegramente público, no siendo correcto, desde el punto de vista teórico, emplear para este tipo de sociedades la denominación de sociedad mixta, nombre que debe quedar reservado para aquellas que cuentan con participación privada en su capital social; en segundo lugar, hay que recordar que la forma normal de colaborar entre las Administraciones públicas debería ser el convenio[34], fórmula establecida, además como preferente tras la modificación de la LBRL operada por la LRSAL, lo que puede deducirse tras realizar una interpretación extensiva de lo dispuesto en el artículo 57.2 en relación con los consorcios —como se ha indicado, la LBRL prefiere el recurso a las fórmulas horizontales de colaboración público-público frente a las verticales— y tras una lectura conjunta de dicho precepto con lo dispuesto en la disposición adicional novena de la LBRL sobre redimensionamiento del sector público local, donde se establecen límites al recurso a dichas fórmulas.

De otro lado, en relación con las sociedades de economía mixta, es necesario realizar las siguientes consideraciones. En primer lugar, cuando se trata de sociedades de economía mixta integradas por varios entes públicos y por capital privado, es necesario, primero, constituir la sociedad de que se trate y, a continuación, celebrar un contrato administrativo —contrato de concesión de servicios o contrato de servicios en función del cual sea la actividad que se le va a encomendar— mediante el cual se atribuirá la gestión del servicio a la nueva sociedad, en caso de que resulte adjudica-

[34] *Vid*. el Informe 68/96, de 18 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Asimismo, *vid*. Santiago Iglesias, Diana, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*. Iustel, Madrid, 2010, p. 61.

taria del mismo[35]. Esta es la diferencia fundamental con el supuesto en que el capital de la sociedad de economía mixta está integrado, únicamente, por el ente local titular del servicio y uno o varios socios privados, ya que, en este último caso, con la celebración del contrato administrativo que corresponda —contrato de concesión de servicios o contrato de servicios— se selecciona al socio privado y se encomienda la gestión del servicio de que se trate a la sociedad que se va a crear[36].

En todo caso, a la hora de recurrir a fórmulas de colaboración público-público institucionalizadas (consorcios) y a fórmulas de colaboración público-privada institucionalizadas (sociedades de economía mixta), deben tenerse en cuenta las limitaciones derivadas de la legislación de contratos públicos (art. 31 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)). En particular, en aquellos casos en que varios poderes adjudicadores (entes locales) deseen instrumentar su colaboración a través de la creación de una persona jurídica deberán tener en cuenta que, para poder entender que ésta tiene la condición de medio

[35] El hecho de que en la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), se elimine el contrato de gestión de servicios públicos, no implica que desaparezcan las sociedades de economía mixta como forma de gestión, puesto que, es posible reconducir esta figura al contrato de concesión de servicios o al contrato de servicios, en función del cual sea su objeto.

Sobre la interpretación del alcance de la disposición adicional vigésima segunda de la LCSP, Santiago Iglesias, Diana, «¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 16, 2021, pp. 98-117.

[36] Las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos se configuraban, hasta la entrada en vigor de la LCSP de 2017, como una de las modalidades del contrato de gestión de servicios públicos. Tras la supresión de dicho contrato, la gestión indirecta de los servicios públicos podrá llevarse a cabo a través del contrato de concesión de servicios o del contrato de servicios, en función de si existe traslación del riesgo operacional al contratista, y, al igual que sucedía bajo la norma anterior, en virtud de la libertad de pactos (art. 34.1 de la LCSP de 2017), en los pliegos del contrato que proceda celebrar podrá introducirse como condición su ejecución a través de una sociedad de economía mixta. *Vid*. Santiago Iglesias, Diana, «¿Es posible crear sociedades..., *op. cit.*, nota 35.

propio de aquellos, deben cumplirse todos y cada uno de los requisitos que se establecen a continuación (art. 32.4 LCSP):

«a) Que los poderes adjudicadores que puedan conferirle encargos ejerzan sobre el ente destinatario del mismo un control conjunto análogo al que ostentarían sobre sus propios servicios o unidades.

Se entenderá que existe control conjunto cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1.º Que en los órganos decisorios del ente destinatario del encargo estén representados todos los entes que puedan conferirle encargos, pudiendo cada representante representar a varios de estos últimos o a la totalidad de ellos.

2.º Que estos últimos puedan ejercer directa y conjuntamente una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y sobre las decisiones significativas del ente destinatario del encargo.

3.º Que el ente destinatario del encargo no persiga intereses contrarios a los intereses de los entes que puedan conferirle encargos.

La compensación se establecerá, por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.

Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio.

b) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que lo controlan o por otras personas jurídicas controladas por los mismos poderes adjudicadores. El cálculo del 80 por ciento se hará de acuerdo con lo establecido en la letra b) del apartado 2 de este artículo.

c) Que cumplan los requisitos que establece este artículo en su apartado 2 letras c) y d)».

4. Medidas adoptadas para la mejora del acceso y la calidad de los servicios públicos locales en municipios despoblados

Tanto a nivel europeo, como estatal y autonómico es posible identificar múltiples iniciativas que pretenden hacer frente al reto demográfico a través de la mejora de los niveles de calidad en la prestación de servicios por los municipios, con independencia de su tamaño, por entender que dichas actuaciones pueden resultar útiles en la fijación de población en el ámbito rural.

4.1 Ámbito europeo

Una parte importante de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la despoblación rural se articula a través de la programación plurianual de la política de cohesión económica, social y territorial —artículos 174 y siguientes del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)— y de la Política Agrícola Común (PAC) —artículos 38-44 TFUE—[37].

Con respecto a la política de cohesión, en la programación para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 —financiada por el Fondo Europeo de Garantía en Agricultura (FEAGA) y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) [38] — el Marco Estratégico Común (MEC), que definió cómo los Fondos

[37] *Vid*. Sanz Larruga, Francisco Javier, «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho», en Sanz Larruga, F.J.; Miguez Macho, L. (eds.), *Derecho y dinamización e innovación rural*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, p. 53.

[38] *Vid*. el Reglamento (UE) núm. 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) núm. 1083/2006 del Consejo.

EIE debían perseguir los objetivos establecidos en los reglamentos europeos de aplicación, exigía a los Estados miembros que tuvieran en cuenta, en la utilización de los fondos europeos, los retos relacionados con el cambio demográfico, ajustándolos, en su caso, a sus estrategias nacionales o regionales[39].

En el marco de la nacionalización del MEC, mediante la celebración del Acuerdo de Asociación para ese período —documento estratégico y conciso, elaborado con arreglo al enfoque de la gobernanza multinivel: en diálogo con la Comisión el Estado miembro expone cómo pretende utilizar los fondos europeos— España declaró la transversalidad del cam-

[39] Artículo 11, letra e) Reglamento (UE) núm. 1303/2013. De acuerdo con el MEC: «Los retos derivados del cambio demográfico, en particular los relacionados con la disminución de la población activa, un porcentaje cada vez mayor de jubilados y la despoblación, se tendrán en cuenta en todos los niveles.

Los Estados miembros recurrirán a los Fondos EIE en consonancia con las estrategias nacionales o regionales pertinentes, cuando dichas estrategias existan, para afrontar los problemas demográficos y crear un crecimiento vinculado a una sociedad en proceso de envejecimiento.

2. Los Estados miembros utilizarán los Fondos EIE, en consonancia con las estrategias nacionales o regionales pertinentes, para facilitar la inclusión de todos los grupos de edad, en particular mediante la mejora del acceso a la educación y a las estructuras de apoyo social con miras a mejorar las oportunidades de empleo de las personas de más edad y de los jóvenes, centrándose en las regiones con altos índices de desempleo juvenil en comparación con el índice medio de la Unión. Las inversiones en el ámbito de las infraestructuras sanitarias responderán al objetivo de lograr una larga vida laboral saludable para todos los ciudadanos de la Unión.

3. Para abordar los retos en las regiones más afectadas por el cambio demográfico, los Estados miembros determinarán, en particular, las medidas necesarias para:

a) apoyar la renovación demográfica a través de mejores condiciones para las familias y un mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar;

b) impulsar el empleo e incrementar la productividad y el rendimiento económico a través de inversiones en educación, en tecnologías de la información y de la comunicación, y en investigación e innovación;

c) hacer hincapié en la adecuación y la calidad de la educación, de la formación y de las estructuras de apoyo social y, cuando proceda, en la eficacia de los sistemas de protección social;

d) promover un servicio viable de prestaciones de asistencia sanitaria y dependencia, especialmente mediante las inversiones en salud en línea, ciberasistencia e infraestructuras».

bio demográfico, en particular, respeto al objetivo temático 2 —«Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas»—, 3 —«Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola y del sector de la pesca y la acuicultura»—, 8 —«Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad rural»— y 9 —«Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación»—[40].

Las medidas relativas a los servicios públicos en las áreas rurales se concentraron en el objetivo temático 2, en el que se previó que, con carácter excepcional y de modo debidamente justificado, los Fondos EIE podrían ser útiles para extender la banda ancha ultrarrápida a las áreas rurales —de acuerdo con la Agenda Digital para Europa de 2020— a través de la distribución de los recursos económicos entre las comunidades autónomas en función de la disparidad de cobertura existente en

[40] *Vid*. *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Documents/20190215_AA_Espa%c3%b1a_2014_2020_Vdef.pdf (05.04.2023).

Desde un punto de vista comparado, puede ser útil la referencia al caso de Italia que, en la nacionalización del MEC, mediante la celebración del acuerdo de asociación para el período 2014-2020, institucionalizó su *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI) —principal política italiana dirigida a luchar contra la despoblación rural—. En el marco de la SNAI, hay dos líneas de acción: la primera, financiada por los Fondos EIE, se ha destinado a la realización de proyectos de desarrollo local —como la valorización de los recursos naturales, culturales y del turismo sostenible, el apoyo a los sistemas agro-alimentarios, el ahorro energético y los sectores locales de energías renovables, artesanía—; la segunda, con cargo al presupuesto nacional, se ha destinado a la mejora de los servicios públicos de transporte, educación y sanidad. *Vid*. https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19 (05.04.2023). Sobre la SNAI, *vid.*: De Donno, Marzia; Tubertini, Claudia, «Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 297-321; Tubertini, Claudia, «Nuevas perspectivas en las políticas en favor de los territorios frágiles en Italia», en Navarro Gómez, C.; Ruiz Pulpón, A.R; Velasco Caballero, F.; Castillo Abela, J. (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad Real, 22-23 de septiembre de 2022, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2022, pp. 431-433; Cipolloni, Claudia, «Le politiche di contrasto dello spopolamento nelle Aree interne», en *Italian Papers on Federalism*, 3, 2021, pp. 56-59.

aquel momento. Asimismo, se hacía referencia a algunos servicios públicos —como la educación—, cuya prestación podía mejorarse a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). El Acuerdo de Asociación especificaba también las líneas de inversión del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) —uno de los Fondos EIE—, que constituye la fuente de financiación del pilar de desarrollo rural de la PAC[41]. Su contribución a la prestación de los servicios públicos se abordará al tratar la política agrícola europea.

Con respecto al periodo 2021-2027, el Reglamento (UE) 2021/1060, —que contiene el marco básico del programa, a financiar por el FEDER, el Fondo Social Europeo (hoy denominado Fondo Social Europeo Plus (FSE+)), el Fondo de Cohesión y el Fondo europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)— prevé, en las indicaciones relativas a la preparación del Acuerdo de Asociación, el empleo de un enfoque integrado en la planificación para abordar los retos demográficos de las diferentes regiones o zonas[42].

El Acuerdo de Asociación para el periodo 2021-2027 fija el reto demográfico como objetivo transversal, de manera que las diferentes políticas sectoriales deberán integrarlo de forma coherente con los documentos marco ya adoptados. En concreto, en la programación del último de los cinco objetivos estratégicos establecidos (OE5) —«Una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integra-

[41] *Vid. Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, cit., nota 40.

[42] Artículo 11.1, letra j), Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. En la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión* (2020/2039(INI)), 20 de mayo 2021, § A, se afirma: «la política de cohesión, como principal fuente de inversión pública en la Unión, que representa el 8,5 % de la inversión de capital público, puede desempeñar un papel importante a la hora de abordar estos retos demográficos, también con vistas a preservar el equilibrio demográfico natural de la Unión a largo plazo».

do y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales»—[43], las actuaciones financiadas con fondos europeos están llamadas a jugar un papel especialmente relevante a la hora de afrontar el reto demográfico[44].

En el marco del OE5, se destaca la necesidad de diferenciar los esquemas de desarrollo urbano y rural teniendo presente la heterogeneidad de las entidades locales, determinada esencialmente —aunque no de forma exclusiva— por la población de los municipios. Este enfoque resulta del análisis sobre la ejecución del eje urbano en el periodo 2014-2020 (el ciclo anterior), que mostró cómo una serie de problemas estructurales dificultaron la plena absorción de los fondos por las entidades locales beneficiarias, entre los que se cabe destacar la homogeneidad de las condiciones de la convocatoria para todos los municipios de España.

En el OE5.1, sobre el desarrollo urbano, se distinguen tres modelos de desarrollo urbano para el reparto de los fondos: grandes ciudades y capitales de provincia, ciudades intermedias y áreas urbanas funcionales, es decir, una agrupación de varios municipios con vínculos funcionales que sumen más de 20.000 habitantes, entre los que haya una cabecera de al menos 10.000 habitantes, y en los que predomine el empleo en el sector servicios. En el caso de aquellas áreas funcionales, cuyas acciones redundan en la mejora de la cohesión y las sinergias entre las ciudades y su entorno —bien rural, bien urbano— representado por municipios de menor tamaño con escasa capacidad administrativa, se destaca el papel central que puede corresponder a la provincia, que podrá presentar su estrategia territorial, basada en el proceso de participación de los actores locales[45].

---

[43] Artículo 5.1, letra e), Reglamento (UE) 2021/1060.

[44] *Vid. Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asociacion_aprobado.pdf (05.04.2023).

[45] En el *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, cit., nota 44, se afirma: «El modelo de las áreas urbanas funcionales pone en el centro de la acción al nivel provincial, representado en el marco administrativo por las diputaciones provinciales o figuras análogas en las Comunidades Autónomas uniprovinciales […] Las diputaciones (o figuras análogas), que cuentan con estructura administrativa con capacidad de gestión y con experiencia en la prestación de servicios conjunta en diferentes municipios, podrán presentar sus estrategias territoriales concretadas para una zona que pueda considerarse

En el OE5.2, sobre el desarrollo rural, se hace hincapié en los retos demográficos, para cuya consecución se destaca la necesidad de mejorar la prestación de servicios básicos, especialmente, de los servicios públicos. En este ámbito, el documento se remite a las acciones de los objetivos políticos 1 —«una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad TIC regional»— y 2 —«una Europa más verde, baja en carbono en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible»—. En todo caso, en el propio ámbito del OE5.2, se prevé la posibilidad de programar actuaciones que traten de enfrentar los retos demográficos a través de estrategias territoriales integradas y participativas propias de áreas funcionales compuestas por municipios de menos de 10.000 habitantes o de nivel supramunicipal, representados por diputaciones, mancomunidades, etc.[46].

Con respecto a la PAC, en la programación para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, la lucha contra la despoblación rural encajaba especialmente en el desarrollo rural financiado por el FEADER. En efecto, entre sus objetivos, establecidos en el artículo 4 del Reglamento (UE) 1305/2013, se establecía el de «lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo»[47].

---

bajo los parámetros definitorios de las áreas funcionales. Supone, por tanto, la posibilidad de que, desde el nivel provincial, se plantee una acción integrada en varios municipios que compartan nexos sociales, económicos o ambientales. La participación activa de los municipios en la configuración de la estrategia del área funcional se garantiza por la propia estructura de las diputaciones —que forman parte de la administración local y cuya estructura de gobernanza surge de los órganos de gobierno municipales».

[46] *Vid. Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, cit., nota 44.

[47] Artículo 4, letra c), Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

La PAC pretendía contribuir a este objetivo a través de un abanico de intervenciones relacionadas con varios ámbitos, entre los que cabe destacar, atendiendo al objeto de este trabajo, la financiación de los servicios básicos en las zonas rurales (artículo 20 del Reglamento (UE) 1305/2013). La gama de intervenciones que quedaban comprendidas era muy amplia y podía incluir la introducción o mejora de la banda ancha, los servicios de administración en línea, los servicios básicos —que incluían también las actividades culturales y recreativas—, el mantenimiento, la restauración y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural, etc.[48]

En el caso de España este objetivo se incluyó tanto en el *Programa Nacional de Desarrollo Rural* (PNDR) —que incluía los elementos comunes a los Programas de Desarrollo Rural de las comunidades autónomas (PDRs)— como en los diferentes PDRs.

En particular, el PNDR prestaba especial atención a la distribución de competencias y la heterogeneidad territorial en relación con el empleo, paro, tasa de pobreza, etc., así como a la tradicional diversidad estructural y demográfica de las diferentes comunidades autónomas, factores que

[48] El artículo 20 del Reglamento (UE) 1305/2013 mencionaba:

«a) la elaboración y actualización de planes para el desarrollo de los municipios y poblaciones de las zonas rurales y sus servicios básicos, y de planes de protección y gestión correspondientes a zonas de la red Natura 2000 y otras zonas de alto valor natural;

b) las inversiones en la creación, mejora o ampliación de todo tipo de pequeñas infraestructuras, entre ellas las inversiones en energías renovables y en el ahorro energético;

c) las infraestructuras de banda ancha, en particular su creación, mejora y ampliación, las infraestructuras de banda ancha pasivas y la oferta de acceso a la banda ancha y a soluciones de administración pública electrónica;

d) las inversiones en la creación, mejora o ampliación de servicios básicos locales para la población rural, incluidas las actividades recreativas y culturales, y las infraestructuras correspondientes;

e) las inversiones para uso público en infraestructuras recreativas, información turística e infraestructuras de turismo a pequeña escala;

f) los estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural de las poblaciones, de los paisajes rurales y de las zonas de alto valor natural, incluidos sus aspectos socioeconómicos, así como las iniciativas de sensibilización ecológica;

g) las inversiones que tengan por objeto el traslado de actividades y la transformación de edificios u otras instalaciones situados cerca o dentro de los núcleos de población rural, a fin de mejorar la calidad de vida o los resultados medioambientales de tales núcleos».

hacían muy difícil abordar las necesidades existentes a nivel estatal. En realidad, el PNDR, de las clases de intervenciones contenidas en la medida del artículo 20 del Reglamento (UE) 1305/2013, incluyó la realización de los caminos naturales —itinerarios naturales e infraestructuras verdes que atraviesan la geografía española—[49], dejando a las comunidades autónomas el desarrollo de las otras medidas, de acuerdo con las especificidades de cada territorio. Por ejemplo, el PDR de Galicia, para el período 2014-2020, previó medidas de fomento para la realización de pequeñas infraestructuras hídricas y energéticas basadas en energías renovables, así como otras en materia de eficiencia energética, banda ancha, servicios básicos locales —servicios asistenciales, servicios culturales, servicios de comunicación— e infraestructuras turísticas, etc.[50].

En la actualidad, en el marco de la programación para el periodo 2021-2027, disciplinada por los reglamentos (UE) 2021/2115-2116-2117[51], el objetivo de la lucha contra la despoblación rural parece tradu-

---

[49] *Vid. Plan Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, versión de 20 de julio de 2021*, https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/programanacionaldesarrolloruralv91adoptadocedecision21dejuniode2021_tcm30-576008.pdf (05.04.2023), medida M07.

[50] *Vid*. Plan de Desarrollo Rural de Galicia 2014-2020, versión 7.1, https://pdr-mediorural.xunta.gal/sites/default/files/2021-10/PDR%202014_2020%20versi%C3%B3n%207.1.pdfM07 (05.04.2023), medida M07.

[51] Reglamento (UE) núm. 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013 y (UE) núm. 1307/2013; Reglamento (UE) núm. 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) núm. 1306/2013; Reglamento (UE) núm 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 que modifica los Reglamentos (UE) núm. 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) núm. 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) núm. 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) núm. 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

cirse en el Objetivo General de fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales[52], a conseguir a través de los Objetivos Específicos 7 —«Atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores y facilitar el desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales»— y 8 —«Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible»—[53]. Estos se ubicarían en el segundo pilar, financiado por el FEADER, por ejemplo, mediante los instrumentos de pago o ayudas en relación con limitaciones naturales u otras limitaciones territoriales específicas[54], el establecimiento de jóvenes agricultores y nuevos agricultores y la puesta en marcha de nuevas empresas rurales[55] y el apoyo a las inversiones —productivas y no productivas, dentro y fuera de la explotación—[56]. Dado el objeto de este trabajo, resulta de especial interés esta última medida, contenida en el artículo 73 del Reglamento (UE) 2021/2115, en la que, entre otras cuestiones, se prevé la facultad por los Estados miembros de utilizar hasta el 100% de la ayuda para las inversiones en servicios básicos en zonas rurales e infraestructuras de agricultura y silvicultura[57].

Para este ciclo de programación se ha establecido que cada Estado miembro elabore un plan estratégico nacional en el que, sobre la base de un análisis de sus objetivos y necesidades, establezca el modo en que se utilizarán los instrumentos de la PAC para alcanzar tanto sus objetivos específicos como los objetivos del Pacto Verde Europeo[58]. En el Plan Estratégico Nacional de la PAC español (PEPAC), la necesidad de combatir la despoblación adquiere un carácter transversal con respecto a las

[52] Artículo 5, letra c), del Reglamento (UE) 2021/2115.

[53] Artículo 6, letra g) y h), Reglamento (UE) 2021/2115.

[54] Artículo 71 y 72 Reglamento (UE) 2021/2115.

[55] Artículo 75 Reglamento (UE) 2021/2115.

[56] Considerando 76 Reglamento (UE) 2021/2115. La disciplina se establece en el artículo 73 del propio Reglamento (UE) 2021/2115.

[57] Artículo 73.4, letra c)-ii), Reglamento (UE) 2021/2115.

[58] *Vid*. *Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, 19 agosto 2022, https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/pepac-sfc2021-v12_tcm30-623871.pdf (05.04.2023).

demás necesidades identificadas por el mismo en el marco del Objetivo Específico 7 y se le otorga carácter prioritario en el contexto del Objetivo Específico 8, sobre los servicios públicos. En concreto, el PEPAC prevé un conjunto de medidas económicas en favor de las administraciones públicas y de las personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado para la prestación de servicios locales —comunicación, energía, salud, suministro y saneamiento del agua (con exclusión del riego), gestión de residuos, cultura y ocio—[59].

4.2 Ámbito estatal

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), norma básica todavía vigente, expresaba el objetivo general de mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes (artículo 2.1, letra c). En particular, se pedía a las Administraciones Públicas que, en el marco de las políticas de desarrollo de la citada ley, dotaran al medio rural de las infraestructuras y los equipamientos públicos necesarios, en especial, en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones (artículo 2.2, letra b), y potenciaran el acceso a la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana (artículo 2.2, letra c). Para identificar el ámbito de aplicación de dicha norma, se delimitaba el medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km² (artículo 3, letra a). Además, se incluían los municipios rurales con una población residente inferior a

[59] *Vid*. la sección relativa a las inversiones no productivas en servicios básicos en las zonas rurales —código de intervención 6872— del PEPAC, cuya disciplina a nivel europeo se establece en el atículo 73 del Reglamento (UE) núm. 2021/2115. En esta sección se incluyen también las estrategias *Smart Villages* o *Aldeas Intelligentes*, que pretenden aprovechar las ventajas de la digitalización para mejorar la prestación de servicios públicos en el entorno rural.

los 5.000 habitantes —no sólo los de las zonas rurales a revitalizar sino también los de las intermedias y periurbanas— en la categoría de las zonas rurales prioritarias, es decir, las zonas de aplicación primaria de la ley (artículo 10.2).

Sin embargo, dicha norma básica no tuvo el éxito esperado debido, entre otros motivos: a las dudas que plantea desde el punto de vista competencial, que determina el éxito en la implementación de las medidas contenidas en ella; al hecho de que su instrumento de aplicación —el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*— se haya adoptado con cierto retraso y a la falta de coordinación entre las administraciones intervinientes.

En todo caso, el objetivo antes enunciado de asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población, adaptada a las características de cada territorio, se ha incluido entre los objetivos transversales de las DGENRD, como se ha adelantado en el primer apartado de este trabajo. Las Directrices mencionan, en particular, los servicios en los ámbitos sanitario y educativo, los servicios sociales, de atención a la dependencia, de seguridad, de conectividad, de suministro de productos básicos y de movilidad, cuya adecuada cobertura en su prestación se persigue mediante la colaboración y la cooperación de todos los niveles de gobierno implicados, de acuerdo con sus diferentes características territoriales[60].

En el marco del *Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) adoptado por España —elemento central del *Next Generation EU* para hacer frente a los efectos de la pandemia de la Covid-19— ha sido aprobado el *Plan de Medidas ante el Reto Demográfico* (PMRD), un documento que concreta las DGENRD en 130 medidas, ordenadas en 10 ejes de acción, entre las que se debe destacar el eje 7, sobre el refuerzo de los servicios públicos y el impulso de la descentralización. Concretamente, las intervenciones previstas se refieren, entre otros, a la seguridad pública, la educación, la investigación científica, el servicio ferroviario, la administración de justicia y, finalmente, la mejora de los

[60] *Directrices Generales de la Estrategia frente al Reto Demográfico*, cit., nota 8, p. 38.

servicios prestados por la administración general del Estado[61]. Sin embargo, las medidas concretas respecto de los servicios públicos locales se encuentran diseminadas en diferentes ejes[62].

Así, por ejemplo, en el eje 10, relativo a las reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico, se contiene la propuesta de redactar un Estatuto básico de los pequeños municipios[63]. En el eje 1 —impulso de la transición ecológica— se prevé, en primer lugar, la habilitación de 100 millones de euros del PRTR —la inversión C.5I1— para que las comunidades autónomas puedan llevar a cabo inversiones en servicios de saneamiento y depuración de aguas en municipios de menos de 5.000 habitantes que no cumplan con los requisitos establecidos en la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, cuya competencia sea autonómica o municipal (1.8), y para que los municipios menores de 10.000 habitantes con competencias asumidas en abastecimiento de aguas financien la mejora del suministro de agua potable, en donde el coste de estas actuaciones imposibilita la ejecución real de las mismas por su titular (1.9). De otro lado, se contiene una referencia al *Plan de apoyo a la implementación de la Estrategia Española de Economía Circular y a la normativa de residuos* —inversión C.12I3 del PRTR de 200 millones de euros— para la ejecución de proyectos y actuaciones que contribuyan a la transición hacia una economía

---

[61] Es de interés, entre estas medidas, el proyecto Oficinas de Justicia, con el que se pretende transformar los 7.700 juzgados de Paz en Oficinas para ofrecer a los ciudadanos algunos servicios de la Administración de Justicia sin tener que desplazarse: registro civil, expediente judicial, juicios telemáticos, registros y justicia gratuita. *Vid*. el PMRD, medida 7.18.

[62] Con respecto a los otros servicios públicos, no sólo de aquellos de competencia local, *vid*. el eje 5 —*Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes*—, en particular, las medidas 5.6 —*Seguridad y atención a las victimas de violencias contra las mujeres*—, 5.7 —*Garantía de los recursos asistenciales y de apoyo a las víctimas de violencias contra las mujeres en ámbito rural*—, 5.8 —*Proyectos de alfabetización digital*—. *Vid*. también el eje 8 — *Bienestar social y economía de los cuidados*—, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los servicios públicos de atención al ciudadano en el ámbito rural, la prestación de los servicios básicos, como los sanitarios y los asistenciales, en todo el territorio, haciendo hincapié en las exigencias de las personas mayores.

[63] Sobre la propuesta de redactar un Estatuto básico de los pequeños municipios, *vid*. el apartado 5.2 de este trabajo.

circular que, según la descripción del PMRD, incluye una serie de medidas destinadas a la recogida separada y el tratamiento de los residuos (1.10). Por último, en el marco de la gestión forestal sostenible, el eje 1 del PMRD planifica un conjunto de inversiones para la defensa de los ecosistemas a través de la lucha contra los incendios con la renovación de los medios aéreos de extinción y la incorporación de nuevas tecnologías (1.13).

Por último, el primero de los documentos que componen *España 2050* —descrito como un ejercicio de perspectiva estratégica que persigue el doble objetivo de mejorar la comprensión a nivel nacional de los desafíos y de las oportunidades sociales, económicos y medioambientales de las próximas décadas y la generación de una *Estrategia Nacional de Largo Plazo* que fije prioridades y coordine los esfuerzos en la óptica de garantizar la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el futuro—, identifica nueve desafíos a abordar, de los cuales resulta especialmente importante, en el ámbito del presente trabajo, el número 6, por tener como finalidad *Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible*[64]. Entre los objetivos cuya realización contribuye al logro de una condición de equilibrio sobre el territorio, se destaca la mejora del acceso a servicios, tanto públicos como privados, en los municipios de menor tamaño, a través de tres clases de acciones: una ordenación del territorio no centrada necesariamente en los limites administrativos municipales sino basada en las necesidades de la población y orientada a optimizar el uso de los recursos disponibles; la adecuación de la oferta de infraestructuras y servicios públicos en los núcleos rurales en función de criterios de demanda, de cobertura de necesidades básicas y de eficiencia, con especial atención a los territorios en riesgo de despoblación; la integración de los núcleos rurales en los sistemas metropolitanos y la incentivación de la creación de agrupaciones de municipios con intereses comunes, mediante una mejora de las comunicaciones, las conexiones de transporte público y otras modalidades de movilidad compartida, de

[64] Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

modo que puedan beneficiarse de servicios ya existentes sin que para ello se recurra al uso del vehículo privado[65].

4.3 Ámbito autonómico

En el presente apartado, se destacarán las principales medidas adoptadas por las comunidades autónomas específicamente dirigidas a mejorar el acceso y la calidad de la prestación de determinados servicios públicos en el ámbito municipal —con independencia de la administración que ostente su titularidad—.

En primer lugar, cabe citar la Ley 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (LSSICV), en la que se consagra la equidad territorial como uno de los principios de gestión de carácter territorial, administrativo y organizacional de los servicios sociales[66]. Este principio se concreta en la previsión de que, en la elaboración del Mapa de Servicios Sociales —instrumento para la organización territorial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales que se complementa con otros instrumentos de planificación previstos en la Ley— deben tenerse en cuenta aspectos como la baja densidad de población, la alta dispersión geográfica y el riesgo de despoblación, con objeto de garantizar una oferta de servicios equivalente a la existente en el resto del territorio[67].

El Decreto 34/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana (DRMSSCV), de acuerdo con la LSSICV, delimita las zonas básicas de servicios sociales, las áreas de servicios sociales y los departamentos de servicios sociales

[65] Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050*, cit., nota 64, p. 268.

[66] Artículo 6.4, letra c), LSSICV: «Los poderes públicos compensarán los desequilibrios territoriales y garantizarán el acceso al Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales por medio de una oferta equitativa y equilibrada de prestaciones en todo el territorio de la Comunitat Valenciana. Se tendrán en cuenta especialmente las zonas y áreas con altas tasas de envejecimiento y dispersión».

[67] Artículo 26.3 LSSICV.

que componen el Mapa de Servicios Sociales, introduciendo criterios como la concordancia con el sistema de salud y variables de índole sociodemográfica (la densidad poblacional, las redes de comunicación y las características territoriales, entre otros)[68].

En primer lugar, la Zona básica de servicios sociales es una demarcación territorial constituida por municipios de más de 5.000 habitantes o por la agrupación de varios municipios de menor población, así como la agrupación de municipios próximos, en la que se desarrollan las actuaciones de los servicios sociales de competencia local propia. En segundo lugar, el área de servicios sociales es una demarcación territorial con un tamaño a partir de más de 20.000 habitantes o constituida por una o más zonas básicas de servicios sociales, en la que se desarrollan las actuaciones de los servicios sociales que son de competencia tanto local en algunos casos, como de la Generalitat en otros. En las dos demarcaciones se prevé expresamente que los mismos servicios de competencia local o de competencia autonómica pueden prestarse por una mancomunidad. En tercer lugar, el departamento de servicios sociales es la demarcación territorial constituida por una o más áreas de servicios sociales en la que se desarrollan las actuaciones de los servicios sociales que son de competencia exclusiva e indelegable de la Comunidad Autónoma[69].

Para la distribución del equipo de profesionales de las zonas básicas se utiliza el criterio demográfico —salvo que se trate de un «espacio vulnerable»[70]—, en el sentido de que su número debe ser proporcional al tamaño poblacional de las mismas, más una persona de apoyo administrativo por cada 5.000 habitantes y una persona de apoyo jurídico por cada 20.000 habitantes[71].

---

[68] Artículo 7 LSSICV.

[69] Artículo 6 DRMSSCV.

[70] De acuerdo con el artículo 25.1 de la LSSICV, los espacios vulnerables se definen como: «lugares ubicados en el territorio de la Comunitat Valenciana que, por sus características urbanísticas/residenciales, sociales, laborales o económicas, precisan de una actuación integral».

[71] Artículo 65 LSSICV. Otras comunidades autónomas, aunque fuera de la planificación contra la despoblación, han adoptado instrumentos que afectan la prestación de servicios públicos en las áreas despobladas. Castilla y León ha apostado con la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, por un nuevo

En segundo lugar, cabe citar la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (LIDG), que tiene por objeto diseñar las líneas principales de la política demográfica gallega de modo transversal. Como en la LSSICV, la norma ubica el equilibrio territorial entre sus principios rectores, definiéndolo como garantía del acceso equitativo a las oportunidades y los servicios públicos y corrección de las desigualdades entre los diferentes territorios de Galicia y las zonas de interior y de costa[72]. En concreto, respecto de los servicios públicos, se dispone que las administraciones públicas de Galicia, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar la accesibilidad de toda la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia, a los servicios básicos de carácter educativo, sanitario, social y de justicia (artículo 80 LIDG). Con el fin de conseguir una mayor cohesión territorial y social, se demanda a la Administración Autonómica la mejora de los servicios de transporte —a través del establecimiento de líneas de transporte regular o a demanda entre el medio rural y costero no urbano y el urbano— y, en el marco de sus competencias, de los servicios de telecomunicación en el medio rural y costero no urbano (artículos 81 y 82 LIDG). Para abordar el envejecimiento poblacional, la dispersión de los núcleos de población y la carencia de recursos, se establece el deber de la Administración Autonómica de «desarrollar» servicios de atención a las personas mayores, con especial incidencia en los servicios de atención diurna y de prevención del alzhéimer y otras enfermedades neurodegenerativas (artículo 83 LIDG). Por último, por lo que respecta al servicio de educación infantil en los ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes, la consejería competente en materia de política social debe impulsar fórmulas de prestación de servicios que permitan dotarlos de recursos para la atención de los menores de 3 años (artículo 85 LIDG).

En tercer lugar, la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha (LMESTDDMRCM), recurre

---

modelo de ordenación del territorio que tiene por objeto delimitar los espacios funcionales y la prestación de los servicios por la Administración Autonómica.

[72] Artículo 4, letra e) LIDG.

a criterios demográficos, de actividad económica, de uso del suelo, de aislamiento geográfico y accesibilidad para clasificar el medio rural en zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas (artículos 10 y 11).

En su Título III, Capítulo II, se establece la garantía del acceso de la población rural a los servicios educativos, sanitarios, sociales y de transporte público[73].

En lo que respecta a la educación, la Administración Autonómica debe garantizar, entre otros, la apertura de centros de educación infantil y primaria (artículo 31) y, en colaboración con las administraciones locales, de comedores escolares en el medio rural (artículo 32.2). Para favorecer el acceso a la educación secundaria obligatoria y postobligatoria del alumnado residente en las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, se requiere la previsión de ayudas para el transporte escolar y el establecimiento de criterios de prioridad en el acceso a las residencias escolares o universitarias para los jóvenes rurales (artículo 32.1)[74]. Con relación a los servicios sanitarios, se dispone que deberán potenciarse los centros de atención primaria (artículo 36)[75], así como promover una asistencia farmacéutica *ad hoc* (artículo 39). En el ámbito de los servicios sociales, el hilo conductor es el impulso de la teleasistencia (artículos 41, letra c), 42, letra b), y 43, letra a)) y de la capacitación digital de la po-

[73] Sobre los servicios públicos, *vid*. también la *Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031*, https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20220722/dossier_9_digital_3.pdf (05.04.2023), prevista por el artículo 18 de la propia LMESTDDMRCM. Sobre las medidas relativas a la mejora del acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras de calidad contenidas en planes autonómicos, *vid*., por ejemplo: la *Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027*, https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=362730 (05.04.2023) o el *Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027*, https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Plan-Demogr%C3%A1fico-Asturias-2017-2027.pdf (05.04.2023).

[74] Sobre este punto, *vid*. también el OE SP 2.3 de la *Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031*, cit., nota 73.

[75] *Vid*. la Orden de 18 de diciembre de 2012, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, de las Gerencias de Atención Integrada del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, como modificada por la Orden de 18 de julio de 2013, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, de modificación.

blación mayor de 55 años para su recepción (artículo 43, letra c)). Por último, se destaca el papel de la contratación pública en la ubicación de centros residenciales para personas mayores, en particular, a través del establecimiento de criterios de preferencia para su adjudicación en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación (artículo 44). Finalmente, la garantía del acceso de la población rural a los servicios de transporte público se enfoca en el sistema de transporte sensible a la demanda, es decir, un transporte sin horarios y sin itinerarios fijos, que cumpla con las necesidades de desplazamiento en las horas que no son cubiertas por las líneas regulares, a un precio asequible (artículo 46). Para ello, se utilizaría una aplicación tecnológica que cada día genera el horario y las rutas y vehículos con un número de plazas variable en función de la demanda[76].

En cuarto lugar, cabe destacar la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (LMRDTE). Al tratarse de una de las intervenciones normativas más recientes, combina aspectos de las otras leyes autonómicas analizadas[77].

Sus principales novedades se refieren a la actuación coordinada de las administraciones públicas implicadas en la prestación de servicios públicos que tengan carácter supramunicipal en los municipios de menos de 5.000 habitantes. Se requiere a las administraciones públicas la programación y coordinación de sus recursos de manera que el tiempo de acceso a los servicios básicos no exceda de 30 minutos, con carácter general (artículo 48)[78]. En particular, se pretende: organizar la atención a la

[76] *Vid*. el proyecto piloto *Transporte Sensible a la Demanda de la Serranía Alta-Alcarria*: https://www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructura/dgtransmov/actuaciones/transporte-sensible-la-demanda-de-la-serran%C3%ADa-alta-alcarria (05.04.2023).

[77] Por ejemplo, el principio de transversalidad en la elaboración de las políticas (artículo 3, letra a), las medidas de discriminación positiva en la prestación de los servicios públicos (artículo 4, letra b), con un enfoque en los servicios sanitarios, sociales, educativos y de transporte (Titulo II, Capitulo V), la consideración del fenómeno demográfico al aprobar e implementar los documentos estratégicos y de planificación de los servicios sociales (artículo 51).

[78] La cobertura básica de equipamientos y servicios a menos de 30 minutos de desplazamiento forma parte también de la Línea Estratégica 5.2 —*Sistema Territorial*— de la *Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura*, adoptada con el Decreto

demanda urgente del Servicio Extremeño de Salud para que cualquier usuario, con independencia de su lugar de residencia, pueda ser atendido en un plazo máximo de 30 minutos (artículo 49.3); facilitar el acceso a la atención especializada a través de la descentralización de las especialidades más demandadas, quedando encuadradas en un límite temporal máximo (artículo 49.5); garantizar el acceso a un recurso de atención residencial como máximo a 30 minutos de su hogar (artículo 52.3).

Por último, la Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural de País Vasco (LDRPV), incluye, en el ámbito del objetivo general de la mejora del nivel de bienestar de la población rural vasca y reversión de su envejecimiento y de la despoblación, la mejora de las infraestructuras, de los servicios y de los equipamientos necesarios en el medio rural —cuya zonificación se realiza, de acuerdo con su artículo 7.1, con base en parámetros relacionados, entre otros, con la población, la actividad agraria y la densidad de población— y la lucha contra la despoblación rural, mediante la dotación de servicios específicos, particularmente en educación y sanidad[79].

En ella se incluyen actuaciones en materia de infraestructuras básicas en los núcleos y entidades rurales —el impulso de una red de infraestructuras básicas de calidad que garantice el acceso de la población del medio rural a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento, telecomunicaciones y suministro eléctrico—, educativa, deportiva, cultural —la implantación de los servicios necesarios para el acceso adecuado de la población rural a la oferta educativa, con criterios y baremos que tengan en cuenta sus especificidades, en especial, en lo relativo a la enseñanza obligatoria para los núcleos de población más alejados y de menor tamaño, el fomento de la formación universitaria, profesional y ocupacional de los habitantes de las zonas rurales, desarrollando una formación adaptada a sus necesidades específicas, la articulación global de los equipamientos educativos, culturales y deportivos, la recuperación, la conservación, el desarrollo y divulgación del patrimonio natural, histórico,

32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, en aplicación del artículo 17 de la LMRDTE.

[79] Artículo 5, letra c)-VII y XII LDRPV.

cultural y paisajístico de las zonas rurales— sanitaria y de bienestar social —la promoción de una oferta sanitaria, sobre todo, de atención primaria, que acerque progresivamente los recursos sanitarios a la población de los núcleos rurales más alejados y de menor tamaño, la promoción de una oferta farmacéutica específicamente diseñada para responder a las necesidades de la población rural, la dotación a los profesionales y centros del Sistema Vasco de Salud, que ejercen en entidades y municipios rurales, de medios y tecnologías como la telemedicina— de TIC —el despliegue de banda ancha de última generación en el medio rural y la investigación e impulso de nuevos sistemas para el diseño y desarrollo de servicios en el medio rural, aprovechando las TIC y el despliegue de banda ancha— (artículo 6 LDRPV).

Para la consecución de estos objetivos, la LDRPV prevé tres instrumentos básicos de programación, es decir, los programas de desarrollo territorial (PDTs), los programas comarcales de desarrollo rural (PCDRs) (artículo 8) y los planes de desarrollo local (PDLs), cuya adopción es obligatoria en el caso de los PDTs y de los PCDRs, mientras es voluntaria en el caso de los PDLs (artículo 11).

Los PDTs incluyen: la catalogación de las zonas rurales; un diagnóstico de situación de la zona rural en relación con los objetivos generales y sectoriales vinculados a cada ámbito de desarrollo; la determinación de los principales objetivos sectoriales a alcanzar; un análisis de las posibilidades de apoyo financiero a las actuaciones a impulsar en el ámbito del programa de desarrollo territorial bajo un enfoque multifondo ligado a los fondos EIE o a los distintos instrumentos financieros existentes en el ámbito de la Unión Europea; un sistema de evaluación del impacto del programa; la incorporación del enfoque de género; un listado de recomendaciones en cuanto a la aplicación y uso de líneas subvencionables existentes o potenciales, señalando posibles criterios de valoración, priorización y selección de los potenciales proyectos a impulsar en cada eje de actuación (artículo 9.3). Posteriormente, los PCDRs materializan, en los varios ámbitos comarcales, la plasmación y ejecución de los objetivos generales y sectoriales y ejes de actuación prioritarios establecidos en los PDTs (artículo 10 LDRPV). Por último, los PDLs, elaborados de forma voluntaria por los ayunta-

mientos de los municipios rurales, recojen para cada uno de los objetivos estratégicos previstos en el artículo 4 de la citada Ley autonómica, un conjunto estructurado de las principales necesidades y proyectos a abordar en su ámbito de actuación.

4.4 Valoración de conjunto

En primer lugar, hay que señalar que todos los niveles analizados —del europeo hasta el autonómico— pivotan sobre la cooperación interadministrativa, en cuanto importante instrumento jurídico para lograr los objetivos señalados de reequilibrio territorial. El mayor volumen de la financiación asignada para la consecución de este objetivo procede del nivel europeo. Sin embargo, su impacto corre el riesgo de no ser el esperado debido, por una parte, al carácter genérico —aunque vinculante— de los acuerdos de asociación y, por otra parte, a la libertad con que cuentan los Estados Miembros a la hora de decidir destinar los recursos de la PAC a la prestación de los servicios públicos[80]. Además, es necesario garantizar, junto con la cooperación, una adecuada coordinación entre las administraciones implicadas. En relación con esta última cuestión, cabe destacar que, tal y como ha podido verse, un mismo objetivo podría financiarse a través de diferentes programas, de manera que la coordinación resulta clave para lograr la mejor gestión posible de los recursos económicos disponibles. Resulta interesante, en este sentido, la previsión del legislador vasco que, en el ámbito de los PCDRs previstos por la LDRPV, incluye la necesidad de llevar a cabo un análisis previo de las posibilidades de apoyo financiero.

En segundo lugar, con respeto al nivel nacional, cabe destacar que el PMRD —plan específicamente orientado a abordar las varias dimensiones del reto demográfico, incluida la despoblación—, en lo que respecta a la prestación de servicios públicos locales por los pequeños municipios, agrupa las medidas dispersas en el marco de otros planes que afectan a las

[80] Se reafirma la referencia a los artículos 20 del Reglamento (UE) 1305/2013 y 73 del Reglamento (UE) 2021/2115.

zonas rurales despobladas para coordinar mejor el amplio volumen de actividad administrativa. Sin embargo, la concreción de dichas medidas, tanto las contenidas en otros planes como las establecidas *ex novo* por el PMRD, depende de la realización efectiva de las convocatorias correspondientes financiadas por los fondos europeos y nacionales[81].

En tercer lugar, hay que subrayar que en los diferentes instrumentos analizados parece ser un elemento común la introducción del criterio demográfico en el diseño de la prestación de los servicios en el ámbito municipal, confirmando la activación de la Administración española —sobretodo de nivel autonómico— en la gestión de la despoblación rural desde la perspectiva prestacional de titularidad pública.

En cuarto lugar, puede verse como la mayoría de las comunidades autónomas —con la excepción del País Vasco que, en la reciente LDR-PV, dedica uno de sus objetivos a la educación, el deporte y la cultura en las áreas rurales— tienden a potenciar los servicios para la infancia y el envejecimiento en el propio territorio afectado por la despoblación, apostando, sin embargo, por el desplazamiento de la población para el acceso a determinados servicios educativos o culturales[82]. Esta

[81] Afirman Gómez Benito, Cristóbal; Moyano Estrada, Eduardo, «La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una política de Estado para un problema transversal de los territorios», en *Mediterráneo Económico*, 35, 2022, pp. 446-452, que el PMRT, al igual que la Estrategia frente al Reto Demográfico, es un documento que no tiene rango legislativo, por lo que tampoco es de obligado cumplimiento. Sobre la eficacia de los planes administrativos contra la despoblación, *vid*.: Santiago Iglesias, Diana; Almeida Cerreda, Marcos, «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 44-45; Rodríguez de Santiago, José Maria, «Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, pp. 7-49. Rodríguez de Santiago, José María, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración.* Marcial Pons, Madrid, 2023, especialmente pp. 80-85.

[82] De acuerdo con Domínguez Martín, Mónica, «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación», en Navarro Gómez, C.; Ruiz Pulpón, A. R; Velasco Caballero, F.; Castillo Abela, J. (eds.), *op. cit.*, nota 40, p. 509, «aun constatando la importancia de las políticas de protección de los mayores en el ámbito rural, esto no puede suponer, si es que se quiere afrontar el problema de la despoblación, que el centro de gravedad de los servicios públicos descuide a los segmentos de la población, especialmente, los jóvenes y las familias».

opción se encuentra en la línea de lo dispuesto en el *Libro verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*, de 27 de enero de 2021, de la Comisión, cuyo objetivo es «iniciar un amplio debate político sobre el envejecimiento con el fin de discutir opciones sobre cómo anticiparse y responder a los desafíos que plantea y las oportunidades que brinda»[83]. En la mencionada comunicación se hace hincapié en la denominada «economía plateada»: «un cambio general de la demanda de productos y servicios que refleja las necesidades y preferencias específicas de las personas mayores»[84]. La economía plateada, por lo tanto, se convierte en una estrategia de revitalización de los territorios de la Unión para aceptar (más que luchar) el doble desafío de la despoblación y el envejecimiento demográfico, teniendo en cuenta que la falta de servicios educativos y culturales constituye una de las causas del fenómeno.

En todo caso, es necesario destacar que muchas de las normas de nivel autonómico citadas tienen carácter esencialmente programático y que, además, todavía es pronto para llevar a cabo una adecuada evaluación de impacto de las mismas[85].

---

[83] COM(2021) 50 final.

[84] La Comisión enuncia las posibilidades que presenta la economía plateada: empleo (turismo, los hogares inteligentes que contribuyen a una vida independiente, las tecnologías de asistencia, los productos y servicios accesibles, la robótica de servicios, el bienestar, la cosmética y la moda, la seguridad, la cultura, la movilidad personal y automatizada, y la banca), innovación científica y médica (más oportunidades para quienes desarrollan tecnologías y para los profesionales sanitarios y los cuidadores altamente cualificados, avances para responder al envejecimiento de la sociedad).

[85] Domínguez Martín, Mónica, «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales…», *op. cit.*, nota 82, p. 523. Esta autora, al abordar los planes autonómicos de lucha contra la despoblación, afirma que la diferencia entre ellos podría estar en la manera de concretar las medidas en ellos contenidas: «Dentro del contenido de estos planes, la amplitud en el diseño de las áreas de actuación contrasta con el menor detalle o especificación de la dotación presupuestaria para la ejecución de las medidas o de los criterios de distribución de los recursos económicos. Ahí radica la posible trascendencia e impacto real de estos planes y sus medidas sobre el diseño de la política pública de lucha contra la despoblación, en general, y sobre la acción de las administraciones locales, en particular».

5. Algunas propuestas para afrontar el reto demográfico mediante la mejora del acceso y la calidad de los servicios públicos locales

5.1 La planificación inteligente

5.1.1 *Concepto*

Cabe destacar el importante papel que las tecnologías de la información y comunicación y la planificación administrativa pueden desempeñar a la hora de mejorar los niveles de acceso y calidad de los servicios públicos locales en las zonas menos pobladas, en particular, mediante el adecuado diseño de *smart communities*[86]. *Se propone hablar de smart communities* o comunidades inteligentes para hacer referencia, de forma genérica, a las iniciativas que, hasta el momento, venían denominándose territorios inteligentes. A su vez, dentro de este género, sería posible distinguir dos especies, en función de las características concretas del territorio sobre el que se diseñen e implementen: ciudades inteligentes o *smart cities y* territorios inteligentes o *smart territories*. Mientras el ámbito espacial de una *smart city* serían, fundamentalmente, las grandes aglomeraciones urbanas (comunidades urbanas inteligentes), en el caso de un *smart territory*, el territorio sería mucho más heterogéneo, pudiendo comprender tanto núcleos urbanos de tamaño medio o pequeño como rurales, de modo que podría hablarse, en función de su delimitación territorial, de *smart village* o villas inteligentes, comarcas inteligentes, provincias inteligentes, etc.

[86] El contenido de este apartado tiene su origen en los siguientes trabajos, en los cuales puede verse de forma detallada el concepto de *smart community*: Santiago Iglesias, Diana, «Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación», en Santiago Iglesias, D.; Miguez Macho, L.; Ferreira Fernández, A.J. (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; Santiago Iglesias, Diana; Almeida Cerreda, Marcos, «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54.

Tanto la lucha contra la despoblación como, en general, la mejora de la calidad de vida a través de comunidades inteligentes necesita de una adecuada planificación previa. La transformación de un territorio en inteligente es un proceso largo y complejo, sobre todo, cuando el objetivo a conseguir es el de alcanzar su máximo nivel de desarrollo. Cada territorio que desee convertirse en una *smart community*, en función de sus características, debe contar con un plan propio para lograr dicho objetivo, no obstante, éste no debe diseñarse de forma aislada, sino en el marco de otros proyectos de esta naturaleza más amplios, incluso, en el ámbito de la Unión Europea. La implementación de este tipo de proyectos, de alcance, en muchas ocasiones, supramunicipal, requiere de una mayor coordinación/cooperación entre las diferentes administraciones implicadas y de una adecuada planificación, más compleja, sin duda, que en el caso de las *smart city*, proyectos que afectan a un solo núcleo urbano, si bien, de gran tamaño.

En el ámbito objeto del presente trabajo, esencialmente, los entes públicos pueden acudir a la planificación inteligente con el fin de diseñar e implementar acciones para garantizar unos adecuados servicios administrativos y de gestión —no sólo públicos, sino también privados que presenten interés general—, así como unos servicios básicos de calidad[87].

Así las cosas, a continuación se describirá un posible *iter* a seguir en el diseño e implementación de una *smart community,* en general.

Hay que advertir que en el presente trabajo se emplea el término planificación para hacer referencia, de forma genérica, a todas las manifestaciones de la función administrativa de ordenación e intervención, concibiendo los términos estrategia, programa y plan, como especies de dicho género, siguiendo la clasificación propuesta por Almeida Cerreda[88]. Dichos instrumentos de planificación se calificarán como inteli-

[87] *Vid*. Almeida Cerreda, Marcos en Santiago Iglesias, Diana; Almeida Cerreda, Marcos, «Las smart communities…, *op. cit.*, nota 86, pp. 40 y ss. Un acertado examen de los numerosos problemas que plantea la implementación de concretos servicios sociales se efectúa en Díez Sastre, Silvia, «Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 441-460.

[88] Almeida Cerreda, Marcos, «Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio», en

gentes cuando los medios utilizados para la consecución de los objetivos en ellos fijados se basen en el uso intensivo de los datos y con ellos se persigan los fines propios de los territorios inteligentes: lograr un desarrollo económico más sostenible y una mejor calidad de vida a partir de una gestión más eficiente de los recursos existentes[89].

5.1.2 *Diseño*

5.1.2.1 Primera fase: diseño de estrategias y programas de territorios inteligentes

El término estrategia inteligente hará referencia al documento, de naturaleza fundamentalmente política, en el que los órganos superiores de las administraciones públicas, dotados de legitimidad democrática, fijan objetivos de interés general a alcanzar a largo plazo tras la valoración previa de múltiples aspectos y circunstancias de carácter territorial, ambiental, económico, político y social, empleando, para ello, el uso intensivo de datos y la mejor tecnología disponible en cada momento para su tratamiento. En este tipo de documentos, genéricos, deberían incluirse directrices para la consecución de los objetivos que en ellos se hayan fijado, priorizarse las actuaciones a llevar a cabo e incluir indicadores que permitan valorar su grado de cumplimiento.

La primera fase del proceso de implementación de una *smart community* debería consistir, por tanto, en la elaboración, de forma coordi-

---

Sanz Larruga, F.J.; Miguez Macho, L. (eds.), *Derecho y dinamización…*, *op. cit.*, nota 37, pp. 399-499. Asimismo, sobre este tema *vid*. Arnáez Arce, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013, p. 36. Asimismo, *vid*. Almeida Cerreda, Marcos en Santiago Iglesias, Diana; Almeida Cerreda, Marcos, «Las smart communities…, *op. cit.*, nota 86, pp. 14 y ss.

[89] El adjetivo «inteligente» aplicado a la planificación comienza a ser cada vez más frecuente, *vid*. Calegari, Alessandro, «Smart cities e pianificazione urbanística «intelligente»», en Aguado y Cudolá, V.; Parisio, V.; Casanova Ibáñez, O. (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las* smart cities. Atelier, Barcelona, 2018, pp. 65-76.

nada, de las correspondientes estrategias a nivel estatal, autonómico y local desde una perspectiva transversal.

A nivel local, la estrategia podría abordarse desde un nivel supramunicipal[90], dado el alcance y naturaleza de las actuaciones contenidas en este tipo de iniciativas, debiendo reservarse, en este caso, a la provincia un importante papel, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es, precisamente, la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España.

En todo caso, como se ha apuntado, será necesario garantizar la compatibilidad y la complementariedad entre las estrategias elaboradas a nivel estatal, autonómico y local, entre sí, y con aquellas diseñadas con otras finalidades, en particular, con las elaboradas para la lucha contra la despoblación, estableciendo mecanismos de coordinación, cooperación, y colaboración y diseñando procedimientos que permitan la participación de las Administraciones públicas implicadas. En esta fase, resulta de gran importancia la elaboración de estudios previos acerca de las características socioeconómicas y demográficas de los espacios sobre los que deseen proyectarse a partir de los que sea posible, en su caso, establecer prioridades de actuación respecto de aquellas zonas que, por sus características, resulten más adecuadas.

En cuanto a su eficacia, en las estrategias, como se ha indicado en apartados anteriores, se fijan, de forma orientativa, los objetivos a lograr en un periodo determinado, así como los costes y beneficios, no obstante, se trata de un instrumento de autovinculación, cuyos efectos se producen, únicamente, *ad intra*, orientando la actuación de la administración que lo apruebe, sin perjuicio de que, en su procedimiento de elaboración, como se acaba de apuntar, sería conveniente prever mecanismos de participación tanto de otras Administraciones públicas, en particular, de las locales, como de los ciudadanos, en general[91].

---

[90] En este sentido, respecto de las estrategias de lucha contra la despoblación, *vid*. Santiago Iglesias, Diana, «El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, p. 402.

[91] *Vid*. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, Madrid, 2020, p. 673.

Una vez aprobadas las correspondientes estrategias estatales, autonómicas o provinciales de territorios inteligentes deberían elaborarse, en su caso, los programas, documentos de naturaleza técnico-política en los que se especificarán y planificarán temporalmente las concretas actuaciones a llevar a cabo en ejecución de las mencionadas estrategias —basadas en el uso intensivo de datos y en la utilización de la mejor tecnología disponible en cada momento para su tratamiento— y los recursos necesarios para ello.

Al igual que las estrategias inteligentes, los programas no producirán efectos *ad extra*, sin perjuicio de su valor indicativo para los ciudadanos.

Como se ha adelantado, la elaboración de estrategias y programas de comunidades inteligentes no sería un paso previo necesario a la elaboración de los correspondientes proyectos, desde el punto de vista jurídico, sin embargo, su aprobación, especialmente, de los programas, se considera esencial para lograr la mayor racionalidad posible en la actuación de la Administración en este ámbito.

5.1.2.2 Segunda fase: la aprobación de proyectos

En el marco de las estrategias y programas que, en su caso, se hayan aprobado, se diseñarán los proyectos concretos de *smart community* —*smart city* o *smart territory*—, documentos de naturaleza científico-técnica en los que se contiene una previsión detallada de las actuaciones a llevar a cabo, en desarrollo, en su caso, de las estrategias y programas elaborados con anterioridad, con el fin de convertir un área urbana o rural en una verdadera *smart community*, movilizando los recursos humanos, económicos y materiales precisos para ello.

Los proyectos *smart community* —*smart city* o *smart territory*— tendrían efectos vinculantes, tanto para la administración pública que los apruebe como, eventualmente, para los ciudadanos. Además, como se ha apuntado más arriba, debe recordarse que sólo debería emplearse dicha denominación respecto de aquellos supuestos en los que exista una planificación previa, es decir, en los que se hubiese aprobado un proyecto, entendido en el sentido antes mencionado.

Asimismo, en dicho proyecto deberían de establecerse criterios que permitan evaluar el grado de implementación del mismo, a partir de los cuales determinar el nivel de madurez de la *smart community* de que se trate —por ejemplo, teniendo en cuenta el encaje de las actuaciones implementadas en una o más dimensiones inteligentes—.

Como se ha adelantado al analizar el concepto de *smart community*, desde el punto de vista de su ámbito espacial, podrían distinguirse dos subtipos de proyectos: las *smart cities* y los *smart territories*.

Así, el nombre *smart city*, debería reservarse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a grandes aglomeraciones urbanas —que cumplan, por ejemplo, el criterio antes señalado contenido en el artículo 121 LBRL— y que podrían comprender no sólo la ciudad de que se trate sino también, en su caso, su área metropolitana, entendida en un sentido amplio, no jurídico[92].

Por el contrario, el término *smart territories* podría emplearse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a áreas mixtas, compuestas por núcleos urbanos intermedios y pequeños y por zonas rurales, aprobados a nivel supramunicipal —provincial, comarcal, etc.—, o, incluso, por determinados municipios en cuyo territorio existan núcleos urbanos de cierta entidad (*smart villages*). Desde la óptica de la lucha contra la despoblación, estos últimos son los que resultan de mayor interés, de-

[92] Aunque no existe un concepto jurídico de ciudad, la doctrina ha ido identificando una serie de elementos esenciales, que Almeida Cerreda ha reunido en la definición que ha formulado del siguiente modo: «aquella parte de un territorio que, con independencia de la organización administrativa que se ocupe de su gestión (Ayuntamiento, Consorcio, Área metropolitana, ...), se caracteriza por ser una estrecha malla urbana habitada por una amplia y concentrada colectividad de ciudadanos (se puede considerar, de acuerdo con la OCDE, que las ciudades han de tener un mínimo de 50.000 habitantes y una densidad de 1.500 habitantes por kilómetro cuadrado), los cuales no se hayan vinculados a la ciudad por un único estatus (el de vecino), sino por una multiplicidad de estatus (vecino, residente o transeúnte), todos los cuales les otorgan el mismo derecho a gozar de ella», (Almeida Cerreda, Marcos, «Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual», en Rincón Cordoba, J. I.; Cabezas Manosalva, N. (coords.), *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Compentencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020, pp. 31-44). Asimismo, podrían utilizarse como referencia los criterios para la identificación de los municipios de gran población contenidos en el artículo 121 de la LBRL.

biendo prestarse especial atención en su diseño a las actuaciones previstas en los instrumentos de planificación específicos que se aprueben en esta materia, cuyo posible contenido ha sido objeto de estudio en el apartado anterior.

5.1.2.3 El procedimiento de elaboración de estrategias, programas y proyectos

El diseño de la planificación de una *smart community*, ha de realizarse de forma concertada entre todos los niveles territoriales del sector público que existan en cada estado, tanto para respetar la autonomía de cada uno de ellos, como para garantizar la eficacia de las políticas públicas que deseen implementarse en otros ámbitos, en particular, en el de la lucha contra la despoblación[93].

Así, la configuración de los instrumentos de planificación, preferentemente, ha de ser pactada entre la administración central del estado, las administraciones regionales y las administraciones locales, o, al menos, dichos mecanismos han de ser tramitados garantizando la participación real y efectiva de todos los niveles de gobierno indicados.

Además, esta leal colaboración entre instancias administrativas, como se infiere de lo antes expuesto, ha de extenderse a la etapa de activación y ejecución de los antedichos sistemas de intervención y ordenación administrativa, pues, sino fuese así, se frustrarían, con toda seguridad, los fines perseguidos en sede de planificación[94]. Hay que destacar, en esta fase, que la colaboración ha de ser no solo vertical, sino también horizontal, en particular, en el ámbito local[95].

---

[93] *Vid. ut supra*.

[94] *Vid. ut supra*.

[95] El estudio de las principales cuestiones organizativas relacionadas con el diseño y ejecución de las políticas públicas de lucha contra la despoblación se aborda en: Carloni, Enrico, «Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 323-346; De Donno, Marzia; Tubertini, Claudia, *op. cit.*, nota 40, y Santiago Iglesias, Diana, «El papel de la provincia…, nota 90, pp. 395-418.

5.2 El diseño de un régimen especial para los pequeños municipios

5.2.1 *La viabilidad de la introducción de un estatuto básico para los pequeños municipios*

De acuerdo con el artículo 30 LBRL: «las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes». No obstante, de acuerdo con la STC 214/1989, FJ 7, lo dispuesto en dicho precepto no obsta a que el legislador estatal regule con carácter básico un régimen especial para los pequeños municipios, sin perjuicio de la competencia con que cuentan las comunidades autónomas, en su caso, para su desarrollo legislativo.

La extensión de la normativa básica en esta materia, en la línea de lo dispuesto en la STC 31/2010, en principio, puede ser tan amplia como el legislador estatal decida. La introducción de un estatuto básico para los pequeños municipios encontraría su límite, no obstante, en el principio de proporcionalidad, al suponer una reducción de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en esta materia. Como ha señalado Velasco Caballero, la extensión de la regulación básica estatal en esta materia, por limitar el ejercicio de una competencia autonómica enunciada como exclusiva en los estatutos de autonomía, debe contar con razones suficientes en el resto de la Constitución y atender a lo que establece el resto del «bloque de la constitucionalidad», de manera que, si bien la competencia autonómica sobre régimen local no puede impedir una regulación básica del Estado (art. 149.1.18 CE) sí determina que la amplitud de ésta última se apoye en razones constitucionales suficientes y limite en la menor medida posible el ejercicio de las competencias autonómicas[96].

[96] Este autor cita como ejemplo de la justificación de una regulación básica extensa e intensa, la regulación básica estatal introducida por la LRSAL sobre control económico

5.2.2 *Posible contenido del régimen especial de los pequeños municipios en lo que respecta a la prestación de servicios públicos*

A pesar de lo dispuesto en el artículo 30 LBRL, lo cierto es que la diversidad municipal característica del sistema español se ha ido configurando a través de la normativa básica estatal de régimen local, cuya extensión e intensidad, como ha apuntado Velasco, ha impedido, no obstante, la existencia de regímenes locales adaptados a las singularidades geográficas, demográficas y económicas de cada comunidad autónoma[97].

De optarse por establecer un régimen especial básico para los pequeños municipios debería apostarse por una estrategia de reforma de la LBRL de carácter global, teniendo presente, no obstante, que el protagonismo a la hora de diseñar un régimen especial aplicable a los municipios de menor población estaría compartido entre el legislador básico estatal —no sólo de régimen local—, cuya actuación debería limitarse al establecimiento de la regulación indispensable, y el legislador autonómico, al que debería dejarse un amplio espacio para el desarrollo de la normativa básica, dado que sólo de este modo se pueden tener en cuenta las características singulares de los pequeños municipios de cada territorio. En esta línea, algunos autores, como Almeida, apuntan la interesante posibilidad de que los legisladores estatal y autonómico dejasen un campo de intervención a los pequeños municipios, de modo que pudiesen optar entre las diferentes alternativas jurídicas que les ofreciesen los primeros, permitiéndoseles configurar su propio régimen jurídico[98].

---

y financiero municipal, en la cual se apela al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del art. 135 CE (STC 41/2016).

Por este motivo, en la materia que nos ocupa, este autor propone una regulación básica estatal dual, compuesta por preceptos necesariamente aplicables y por otros desplazables por las leyes autonómica. *Vid*. Velasco Caballero, Francisco, «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022, p. 37.

[97] *Ibid.*, p. 25.

[98] *Vid*. Almeida Cerreda, Marcos, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, en prensa.

Partiendo de la premisa anterior, la apertura de un proceso de reforma de la legislación básica de régimen local, una década después de su última reforma a través de la LRSAL, debería aprovecharse para introducir cambios de alcance general y no sólo limitados a los municipios más pequeños, despoblados o en riesgo de despoblación. En todo caso, a continuación, dado el objeto del presente trabajo, se centrará la atención en estos últimos y, en particular, en lo que se refiere a los servicios públicos locales.

La regulación del régimen especial de los pequeños municipios que aquí se propone pivotaría sobre tres ejes: ámbito de aplicación; reformulación del nivel supramunicipal, y prestación de servicios públicos por los entes locales[99].

El primer paso a la hora de introducir este régimen especial debería consistir en delimitar su ámbito de aplicación y definir con claridad qué debe entenderse por pequeño municipio y, en su caso, por pequeño municipio rural, en caso de que se decidiesen establecer particularidades para este subtipo de municipio. Como se ha adelantado, la LDSMR, en su artículo 3, municipio rural de pequeño tamaño se define como aquel que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural[100]. No obstante, sería necesario revisar y clarificar esta definición a los efectos de la aplicación de un eventual estatuto básico de pequeños municipios. Debe recordarse que el pequeño ta-

[99] En los últimos meses el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico han estado trabajando en distintos borradores de anteproyecto de ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas.

[100] Asimismo, en el ámbito autonómico se manejan diferentes definiciones de municipio rural: por ejemplo, el art. 100 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, dispone: «Podrán declararse municipios rurales aquellos que cumplan las siguientes condiciones:

a) Que la actividad económica predominante se desarrolle en el sector primario de la agricultura.

b) Que tengan menos de 25.000 habitantes.

c) Que el número de Entidades dentro de su término municipal exceda de 10 o la densidad de población sea inferior a la media gallega».

maño de un municipio no necesariamente se identifica con el hecho de que se encuentre despoblado o en riesgo de despoblación y, muchos menos, con la existencia de dificultades en el ejercicio de sus competencias o en la prestación de servicios públicos con unos determinados estándares de calidad. Así, sería conveniente, tener en cuenta en la eventual definición legal otras variables, como, por ejemplo, la densidad de población por km², su evolución demográfica en los últimos años, o la existencia en su término de aglomeraciones urbanas o su pertenencia a áreas metropolitanas de grandes ciudades[101]. Así, en aplicación de los criterios anteriores, podrían clasificarse los municipios pequeños en diferentes tipologías y modular el régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos[102].

En relación con el segundo eje —la reforma del nivel supramunicipal—, puede hacerse la siguiente reflexión. En el ordenamiento jurídico español, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la erogación de una buena parte de los servicios básicos destinados a garantizar los derechos prestacionales del vecino. Sin embargo, la planificación de una estrategia de lucha contra la despoblación y, en general, de prestación de servicios públicos de calidad a los vecinos de los pequeños municipios, debería abordarse desde un nivel supramunicipal, entre otras razones, por la falta de medios de muchos de los municipios rurales y por el alcance supramunicipal de algunos de los servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de sus vecinos y su accesibilidad.

El eventual régimen especial básico aplicable a los pequeños municipios debería orientarse, como señala Velasco Caballero, a facilitar a municipios, provincias y comarcas la creación de estructuras cooperativas para el ejercicio de sus competencias, dejando en manos de las comu-

[101] *Vid. European Commission, Eurostat, Eurostat regional yearbook 2010,* Publications Office, 2010, p. 241 https://data.europa.eu/doi/10.2785/40203 (05.04.2023).

[102] De otro lado, una vez identificado el ámbito de aplicación de este régimen especial, deberían enunciarse los principios generales de aplicación al mismo. Entre los posibles: singularización, democracia, dispositivo y de primacía de la voluntad municipal, simplificación y celeridad (Almeida Cerreda, Marcos, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios…», *op. cit.*, nota 98.

nidades autónomas la definición de las estructuras supramunicipales, dada la diversidad de la realidad local[103]. Así, por ejemplo, podrían establecerse, en el marco de las competencias del Estado, incentivos a la creación de mancomunidades o consorcios para la gestión conjunta de servicios públicos.

Asimismo, debería apostarse por el reforzamiento del papel de la provincia —y, en su caso, de entidades equivalentes, como la comarca—, tras el tímido avance que, en este sentido, ha supuesto la reforma introducida por la LRSAL en 2013, entre cuyas finalidades se encuentra la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España[104]. Así, estaría llamada a desempeñar un importante papel en el ámbito de la planificación (de medidas de lucha contra la despoblación, de la prestación de servicios de alcance supramunicipal, etc.), aprobando o participando en la elaboración de los planes que corresponda diseñar a otras administraciones públicas; en la promoción de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación para la gestión ordinaria de los municipios y para la prestación de servicios a los ciudadanos, y en el apoyo y asistencia a los municipios en general y, en particular, en la prestación de servicios de calidad a la población, cuestión sobre la que se volverá más adelante. Además, podría pensarse en dar un paso más y aprovechar la ocasión para clarificar el régimen competencial de la provincia, ampliando, en su caso, el elenco de materias sobre las que se les atribuye de forma expresa competencias materiales (art. 36.1 c) LBRL).

En tercer lugar, en el ámbito de los servicios públicos podrían introducirse las siguientes modificaciones. Desde el punto de vista competencial, podrían valorarse una serie de actuaciones a llevar a cabo por el legislador básico, sin perjuicio de que, como se ha apuntado más arriba, deba recordarse que una parte importante de las obligaciones en este

[103] Opción propuesta como posible línea de reforma por Velasco Caballero, Francisco, «Reformas en el régimen local general…, *op. cit.*, nota 96, p. 25.

[104] Santiago Iglesias, Diana, «Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales», en Mellado Ruiz, L.; Fornieles Gil, Á. (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 103; y, Santiago Iglesias, Diana, *Provincia, comarca y área metropolitana*, en Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 287-316.

ámbito de los pequeños municipios, derivan de las atribuciones competenciales que lleva a cabo el legislador autonómico en su favor, sin ir aparejadas, en ocasiones, de financiación suficiente[105].

Podría valorarse introducir la posibilidad de que los municipios de menor tamaño puedan solicitar una dispensa respecto de la obligación de prestación de los servicios mínimos enunciados en el art. 26.1 LBRL, modulando dichas obligaciones respecto de determinadas categorías de municipios. No obstante, esta posibilidad, que se ha apuntado en alguna ocasión, no parece que sea única solución para la prestación de los servicios públicos en cuestión con unos adecuados niveles de calidad. Probablemente, la línea de actuación más adecuada pasaría por reformar el papel las provincias o de otras entidades supramunicipales respecto de su erogación y, por supuesto, de dotar a los municipios de medios suficientes para el ejercicio de sus competencias.

En todo caso, la clave se encuentra, más que en la atribución competencial en favor de los municipios realizada por la legislación básica de régimen local, en aquella llevada a cabo por el legislador sectorial —estatal y autonómico— a este tipo de municipios, la cual debería realizarse, en todo caso, teniendo en cuenta sus diferentes características e introduciendo las modulaciones necesarias en función de las mismas, en aplicación de los principios de adecuación y diferenciación.

Asimismo, como se ha apuntado, sería conveniente revisar la suficiencia del sistema de financiación de los municipios de menor tamaño para poder ejercer dichas competencias y erogar, en consecuencia, servicios de calidad[106]. En este sentido, podría ser interesante introducir siste-

[105] No parece que, desde el punto de vista de su financiación, exista un patrón único generalizable a todos los municipios. *Vid*. Velasco Caballero, Francisco, «Financiación de los municipios pequeños y despoblación», en *Revista Galega de Administración Pública*, 64, 2022, p. 249.

[106] Teniendo en cuenta la financiación por transferencias, «en general se puede afirmar que el sistema financiero local muestra escasa nivelación vertical, por medio de transferencias. Favorece a dos grupos de municipios: los muy pequeños y los muy grandes (sobre todo, por este orden, a Barcelona y Madrid). El significado práctico de estas mayores transferencias pudiera ser diverso. En el caso de los municipios más pequeños, las mayores transferencias per cápita pudieran guardar relación directa con los mayores costes de los servicios municipales (lo que explicaría que en estos municipios con elevadas

mas de nivelación intermunicipal, creando uno o varios fondos, cuya distribución se basa en fórmulas en las que se tienen en cuenta diferentes indicadores de posible desigualdad o debilidad financiera[107].

En resumen, respecto del ámbito competencial de los municipios para la prestación de servicios públicos, tres podrían ser las líneas de actuación: introducir modulaciones en las obligaciones de prestación de servicios establecidas por el legislador sectorial en función de las características de los municipios; facilitar la atribución de la gestión de dichos servicios a una entidad supramunicipal, cuando se considere que este es el nivel óptimo para su gestión; revisar los mecanismos de financiación de los pequeños municipios con el fin de garantizar su suficiencia financiera para hacer frente a sus obligaciones de prestación de servicios en condiciones adecuadas de calidad.

Debe ternerse en cuenta que, desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación, no se trata tanto de garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios —pocos, en el caso de los municipios de menor tamaño— sino, como ha apuntado Carbonell, de dar acceso a su población a servicios de calidad que, en ocasiones, son competencia de la Administración estatal y autonómica, como el transporte, las telecomunicaciones, la educación, la sanidad, etc.[108].

De otro lado, respecto de las formas de gestión de los servicios públicos locales, sería conveniente revisar la redacción del actual artículo 85 LBRL eliminando la preferencia genérica de unas fórmulas respecto de

---

transferencias también haya un alto esfuerzo fiscal medio). En el caso de los municipios muy grandes, donde normalmente se dan mayores economías de escala y de densidad, las mayores transferencias corrientes pueden dar lugar a mejores servicios obligatorios y a un mayor gasto no obligatorio, factores estos que pueden ser relevantes para la atracción de población y de actividad económica» (*Ibid.*, p. 249).

[107] Velasco Caballero, Francisco, «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, pp. 20 y ss.

[108] Carbonell Porras, Eloísa, «De nuevo sobre el municipios pequeño y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022», en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 255, 2022, pp. 52-76.

otras si bien manteniendo como criterio de elección el de la menor lesión al principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

Asimismo, debería apostarse por los sistemas de gestión conjunta de servicios públicos, con el fin de lograr una prestación de calidad de los mismos y financieramente sostenible. En este sentido, cabría revisar la regulación de los diferentes instrumentos de colaboración necesarios para canalizarla, consorcios, convenios, sociedades públicas, etc, ofreciendo un marco jurídico claro que simplifique el recurso a los mismos[109].

Por último, podría encomendarse a la provincia, con el fin de mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos en dichos municipios, la monitorización constante del acceso y las condiciones de prestación de dichos servicios en su territorio y, a la vista de los resultados, planificar su actuación en el marco de sus competencias, incentivando, por ejemplo, la cooperación interadministrativa.

Bibliografía

Almeida Cerreda, Marcos, «Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual», en Rincón Cordoba, J. I.; Cabezas Manosalva, N. (coords.), *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Compentencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020, pp. 31-44.

—, «Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio», en Sanz Larruga, F. J.; Miguez Macho, L. (eds.), *Derecho y dinamización e innovación rural*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 399-499.

[109] Asimismo, podría tenerse en cuenta la figura de la agrupación de municipios, novedosa en la legislación básica de régimen local pero que cuenta con antecedentes en las normas autonómicas. *Vid*. Almeida Cerreda, Marcos, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios…», *op. cit.*, nota 90.

—, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, en prensa.

Arnáez Arce, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013.

Barrero Rodríguez, Concepción, «Los consorcios administrativos ante un nuevo régimen jurídico», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 94, 2016, pp. 57-88.

Bello Paredes, Santiago Agustín, «Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* 13, 2020, pp. 110-130.

Calegari, Alessandro, «Smart cities e pianificazione urbanística «intelligente»», en Aguado y Cudolá, V.; Parisio, V.; Casanova Ibáñez, O. (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las* smart cities. Atelier, Barcelona, 2018, pp. 65-76.

Carbonell Porras, Eloísa, «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia», en *REALA*, 15, 2021, pp. 58-70

—, «De nuevo sobre el municipios pequeño y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 255, 2022, pp. 52-76.

Carloni, Enrico, «Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 323-346.

Castillo Blanco, Federico, «La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014, pp. 887-920.

—, «Disolución y liquidación de los consorcios administrativos», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 7, 2017, pp. 19-44.

Chinchilla Peinado, Juan Antonio, «Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en Carrillo Donaire, J. A.; Navarro Rodríguez, P. (coords.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. La Ley, Madrid, 2014, pp. 265 y ss.

Cipolloni, Claudia, «Le politiche di contrasto dello spopolamento nelle Aree interne», en *Italian Papers on Federalism*, 3, 2021, pp. 52-79.

Collantes, Fernando; Pinilla, Vicente, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019.

—, «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en García-Moreno Rodríguez, F. (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbito jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*. Aranzadi, Navarra, 2019, pp. 55-82.

De Donno, Marzia; Tubertini, Claudia, «Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 297-321.

Díez Sastre, Silvia, «Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 441-460.

Domínguez Martín, Mónica, «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación», en Navarro Gómez, C.; Ruiz Pulpón, A. R; Velasco Caballero, F.; Castillo Abela, J. (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad Real, 22-23 de septiembre de 2022, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2022, pp. 507-524.

Farinós Dasí, J; Ojeda Rivera, J. F; Trillo Santamaría, J. M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*. Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, pp. 153-170.

Fernández Farreres, Germán, «Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)», en Parejo Alfonso, L. (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, pp. 55-101.

Gómez Benito, Cristóbal; Moyano Estrada, Eduardo, «La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una política de Estado para un problema transversal de los territorios», en *Mediterráneo Económico*, 35, 2022, pp. 443-462.

González Bustos, María Ángeles, «El nuevo reto de los consorcios», en Quintana López, T. (dir.), *La reforma del régimen local*. Tirant Lo Blanch Valencia, 2014, pp. 519-544.

Gosálvez Pequeño, Humberto, «Principios de la actividad administrativa conveniada de las Administraciones Locales», en Gosálvez Pequeño, H. (dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Pública*. CEMCI, Granada, 2016, pp. 497-554.

Hernando Rydings, María, «Las mancomunidades y los consorcios», en Almeida Cerreda, M; Tubertini, C; Gonçalves, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local*. Civitas, Madrid, 2015, pp. 139-174.

Molina Ibáñez, Mercedes, «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en Farinós Dasí, J; Ojeda Rivera, J. F; Trillo Santamaría, J. M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*. Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, pp. 153-170.

Morales Matos, Guillermo; Méndez García, Benjamín, «Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España», en Parejo Alfonso, L. (dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, pp. 105-129.

Nieto Garrido, Eva, «El consorcio administrativo», en Baño León, J. M., (dir.) *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, vol. II*. CEPC, Madrid, 2016, pp. 2115 y ss.

Quintana López, Tomás, *Las mancomunidades en nuestro derecho local*. INAP, Madrid, 1990.

Rodríguez de Santiago, José Maria, «Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, pp. 7-49.

—, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*. Marcial Pons, Madrid, 2023, especialmente pp. 80-85.

Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, Madrid, 2020.

Santiago Iglesias, Diana, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*. Iustel, Madrid, 2010.

—, «La gestión indirecta de los servicio públicos en España», en *Iuris Tantum*, 21, 2010, pp. 465 y ss.

—, «Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales», en Mellado Ruiz, L.; Fornieles Gil, Á. (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 87-142.

—, «El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 395-418.

—, «¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 16, 2021, pp. 98-117.

—, «Provincia, comarca y área metropolitana», en Velasco Caballero, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 287-316.

—, «Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación», en Santiago Iglesias, D.; Miguez Macho, L; Ferreira Fernández A. J. (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226.

—, «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54.

—, «Administraciones y sectores públicos locales», en Velasco Caballero, F.; Darnaculleta Gardella, M. M. (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 273-295.

Sanz Larruga, Francisco Javier, «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho», en Sanz Larruga, F. J.; Miguez Macho, L. (eds.), *Derecho y dinamización e innovación rural*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 30-206.

Toscano Gil, Francisco, «Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 2016, pp. 473 y ss.

Tubertini, Claudia, «Nuevas perspectivas en las políticas en favor de los territorios frágiles en Italia», en Navarro Gómez, C.; Ruiz Pulpón, A. R; Velasco Caballero, F.; Castillo Abela, J. (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad

Real, 22-23 de septiembre de 2022, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2022, pp. 425-434.

Velasco Caballero, Francisco, «Juicio Constitucional sobre la LRSAL: punto final», en *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 2017, pp. 21-44.

—, «Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», en *Anuario de Gobierno Local*, 13, 2020, pp. 31-53.

—, «Financiación de los municipios pequeños y despoblación», en *Revista Gallega de Administración Pública*, 64, 2022, pp. 227-268.

—, «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022 pp. 23-48.

—, «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, pp. 6-31.

INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD EN LA ESPAÑA RURAL: TRAYECTORIA, SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Carlos López Escolano

1. Significación de las infraestructuras de transporte y de la movilidad en los espacios rurales

La población rural española debe recorrer, de promedio, 22 km para acceder hasta equipamientos básicos como una escuela, un centro médico o un polideportivo, diez veces más que un habitante urbano (Banco de España, 2020; Camarero, 2022). Esto supone que, en términos de distancia para acceder hasta los principales servicios, las diferencias entre los espacios urbanos y rurales se encuentran entre las mayores de Europa (Alloza *et al.,* 2021), lo cual conlleva que los hogares rurales españoles gasten un 10,9% más en transporte que los urbanos, un mayor esfuerzo atendiendo también a la menor renta media de la población rural (Camarero, 2022). A esta situación cabe añadir la peor calidad de las infraestructuras y el déficit de los servicios de transporte público en distintos territorios rurales. A su vez, la prestación de servicios de transporte público en zonas de muy baja demanda conlleva, generalmente, una baja eficiencia de los mismos que tensiona el sistema hasta reducir la oferta a unos mínimos imprescindibles, los cuales a su vez acaban por reforzar el círculo vicioso de falta de demanda por falta de atractivo en la oferta (Arbaiza Martín y Tomás Martínez, 2022). Ante estos desequilibrios urbano-rurales, deben dirigirse los esfuerzos para avanzar en un diseño de

políticas y de acciones concretas que atiendan mejor las necesidades de movilidad del medio rural y que sirvan como estrategia de reequilibrio y dinamización territorial frente a la despoblación.

A continuación, esta sección contextualiza la cuestión entre transporte y desarrollo territorial y, seguido, presenta cómo los condicionantes geográficos han marcado el devenir de las infraestructuras y sistemas de transporte en todos los contextos, con especial incidencia en los espacios rurales.

1.1 Introducción

Los sistemas de transporte, conformados por las infraestructuras físicas y por los sistemas de movilidad asociados a estas, facilitan la movilidad de personas y el intercambio de mercancías a cualquier escala (Grupo Aduar, 2000). Son el resultado de una larga trayectoria definida por los condicionantes geográficos, por la adopción de tecnologías y por la posibilidad de emplear diferentes fuentes de energía (López Escolano y Alonso Logroño, 2022), aunque cabe remarcar el papel que en su desarrollo presentan las distintas políticas que han configurado y continúan orientando su estructura y distribución territorial.

En primer lugar, cabe aclarar que las infraestructuras de transporte son un elemento absolutamente indispensable para lograr el desarrollo territorial a cualquier escala y en cualquier contexto, aunque la relación que existe entre infraestructuras y desarrollo es controvertida en el momento de evaluar los efectos que realmente estas desencadenan en el territorio (Deng, 2013). Es decir, en ausencia de infraestructuras adecuadas no se produce el desarrollo, aunque las infraestructuras serían una condición necesaria para ello aunque no la única, ni suficiente, para lograr el desarrollo regional (Galiana y Vinuesa, 2010). Ello se fundamenta en que no resulta fácil medir los efectos que las infraestructuras generan, en la realidad, en el desarrollo socioeconómico y en la productividad (Banister y Berechman, 2000) ya que los «efectos estructurantes» sobre el territorio aparecen normalmente a largo plazo, tiempo en el que otros elementos adicionales surgen para acompañar el desarrollo de las activi-

dades económicas, de manera que no es posible justificar una relación directa de causa-efecto entre infraestructuras de transporte y territorio (Plassard, 1977; Galiana y Vinuesa, 2010). En cualquier caso, las infraestructuras presentan amplias expectativas para el crecimiento socioeconómico, por lo que son un instrumento constantemente demandado por el conjunto de actores sociales, políticos y económicos para el desarrollo del territorio (Banister y Berechman, 2001).

Es bien conocido que los transportes presentan un doble interés para el territorio. Por una parte, y como se ha comentado anteriormente, son un elemento necesario para el crecimiento y la mejora socioeconómica general (Inglada López de Sabando, 1993). Por otra, actúan también como el medio que favorece la integración y disminuye el aislamiento territorial (Landáburu, 1993), cuestión básica para el desenclave y desarrollo de los espacios rurales. Sin embargo, una característica de las infraestructuras de transporte —y de los sistemas de movilidad asociados— es que su disponibilidad y acceso no son iguales para el conjunto del territorio. En general, sus efectos positivos son mayores en los espacios de mayor accesibilidad, es decir, aquellos que presentan una mayor facilidad para ser alcanzados por todas las demás ubicaciones. Por tanto, la significación del contexto regional y local que presentan las infraestructuras de transporte se deriva del propio trazado y de la localización de los nodos de enlace a las mismas (Preston, 2001), elementos de las redes de transporte que permiten esa accesibilidad. Las áreas de mayor accesibilidad se localizan próximas a los principales ejes o corredores de transporte, que concentran los principales flujos de personas y mercancías. Este hecho se da especialmente en torno a los nodos y las conexiones de las principales infraestructuras de transporte —vías de gran capacidad como autovías y autopistas, enlaces de líneas ferroviarias—, espacios que suelen estar ocupados por ciudades ya que asegurar la conectividad rápida y eficiente de los espacios urbanos ha sido, y continúa siendo, una prioridad para lograr el desarrollo del conjunto del territorio. Esto último ayuda también a optimizar los elevados costes de las inversiones realizadas por las administraciones públicas, al mismo tiempo que responde a ordenar un modelo territorial enfocado en la red de ciudades que concentra la mayor parte de la población y de las actividades económicas.

1.2 Los condicionantes geográficos para el trazado de las infraestructuras de transporte en los espacios rurales

La Geografía ha condicionado, históricamente, el trazado de las infraestructuras de transporte al favorecer o limitar su trazado. Por lo general, los espacios llanos y el fondo de los valles son espacios propicios para el tendido de infraestructuras como carreteras y ferrocarriles, mientras que las áreas montañosas obstaculizan su construcción al elevar tanto el coste como las dificultades técnicas, así como por su mayor impacto ambiental (Governa, 2007). Este hecho presenta por sí solo, todavía en la actualidad, importantes contrastes espaciales en la dotación, equipamiento y calidad de las infraestructuras de transporte. Un ejemplo sobre cómo las características del relieve configuran ejes y corredores de transporte se observa en la Figura 1, donde se compara la red de calzadas romanas en la península Ibérica con la red viaria principal actual.

De este modo, en España, las características físico-geográficas inciden de forma muy importante en el desarrollo de las infraestructuras de transporte: una situación periférica respecto a Europa, una topografía accidentada y fragmentada, o una distribución de la población muy desequilibrada son rasgos que constituyen una evidente desventaja comparativa en términos de accesibilidad y eficiencia de numerosos espacios rurales a los centros de actividad (MOPTMA, 1994, pp. 98-99; en López Trigal, 2011).

Ante estos condicionantes, en España se han potenciado determinados ejes y corredores naturales para construir las infraestructuras de transporte principales allí donde resulta más sencillo y viable, entre otros ejemplos cabe destacar: grandes valles como el del Ebro o el del Guadalquivir, el litoral mediterráneo, la meseta central, algunos pasos y puertos de montaña, o desfiladeros como Despeñaperros —acceso histórico entre la submeseta sur y Andalucía— y Pancorbo —conexión entre el alto Ebro y el norte peninsular con la submeseta norte—. Como resultado de este proceso influenciado por los condicionantes geográficos, el sistema de poblamiento y actividades se encuentra también muy vinculado al sistema de infraestructuras heredado que, toda-

Figura 1. Comparativa entre el mapa de calzadas de la Hispania romana (izquierda) y otro actual con la red principal de autovías y autopistas (derecha).



Fuente: E. Sánchez Hidalgo, 2018.

vía, continúa seleccionando en buena medida los espacios más favorables para el trazado de las nuevas infraestructuras a pesar de los avances tecnológicos.

En este contexto territorial, los espacios rurales alejados de los grandes ejes naturales son los que presentan, generalmente, una baja accesibilidad a las redes de transporte y, por lo tanto, a los centros de actividad —red de ciudades—. Estos espacios se localizan, preferentemente, en las áreas montañosas y también en las zonas fronterizas con Portugal y Francia (López Trigal, 2011), tipologías espaciales que conforman buena parte del territorio rural español. Y es que, en palabras de López Trigal (2011, p. 607), «*el diagnóstico del sistema español de transporte advierte de la persistencia de un déficit de accesibilidad en buena parte de estos territorios que conforman un arco de espacios naturales y un espacio de rural profundo, caracterizado por rasgos de marcada perifericidad y desprovisto de presencia urbana, con un elevado proceso de emigración en décadas pasadas y secuela de envejecimiento, y donde las obras hidráulicas, las nuevas infraestructuras de comunicación, la actividad minera en parte de su territorio y una relativa actividad turística en un mayor o menor grado han alterado los modos de vida y los tipos de asentamiento poblacional*».

2. Las políticas de infraestructuras de transporte en España: contexto, trayectoria y prospectiva para los espacios rurales

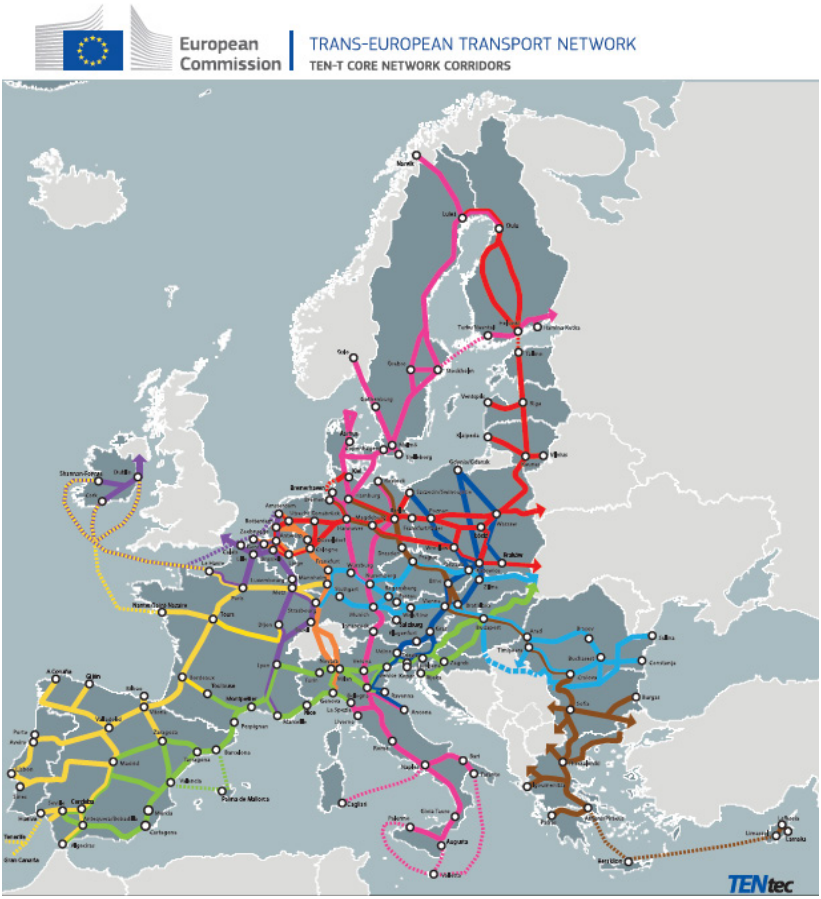
Por los motivos anteriormente expuestos, las infraestructuras de transporte son un elemento básico en cualquier política de ordenación y reequilibrio territorial ante su especial capacidad de estructuración, vertebración y potenciación de los cambios socioespaciales (López Escolano, 2017), identificándose por lo tanto como un instrumento privilegiado para la intervención de las administraciones públicas sobre el territorio (Galiana y Vinuesa, 2010). Por ello, este capítulo presenta, en primer lugar, una breve descripción de la organización de competencias en materia de infraestructuras de transporte en España; seguido, se revisa la planificación estatal de las principales infraestructuras de transporte; y por último se realiza una aproximación sobre cómo han atendido estas políticas los espacios rurales españoles.

2.1 Marco competencial de las infraestructuras de transporte

2.1.1 *La Unión Europea*

La Unión Europea no dispone de competencia directa sobre ordenación del territorio, aunque dedica gran atención a las infraestructuras de transporte como vectores del desarrollo económico y como garantes de la integración europea y del equilibrio regional. De este modo, estas son una prioridad para la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y los Estados miembros mediante el despliegue de políticas comunitarias y con la inversión de fondos estructurales o de cohesión (Farinós Dasí, 2007). Bajo esta visión que considera a las infraestructuras de transporte una piedra angular del desarrollo y de las estrategias de cohesión de la Unión Europea (Crescenzi y Rodríguez-Pose, 2012), uno de los componentes esenciales en la construcción comunitaria y, por extensión, de la España actual, es el desarrollo

Figura 2. Red Transeuropea de Transporte (RTE).



Fuente: Comisión Europea, s.f. Disponible en: https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/en/maps.html

de una red paneuropea integrada de transporte, viaria y ferroviaria: la Red Transeuropea de Transporte (RTE), o *Trans European Network* (TEN-T) según sus siglas inglesas (Figura 2). Sin embargo, esta red transcontinental privilegia la conexión de los principales centros urbanos, haciendo referencia a la vocación de la ordenación del territorio desde la articulación del sistema urbano, por lo que, de este modo, la

mejora de la accesibilidad global de los espacios rurales tiene un alcance muy limitado.

En cualquier caso, las instituciones europeas son plenamente conscientes de la necesidad de reforzar las condiciones de desarrollo de los espacios rurales mediante distintas orientaciones donde las infraestructuras de transporte —y telecomunicaciones— son esenciales. Por ejemplo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 (Consejo de Europa, 1983), entre sus objetivos particulares, recogía: «*Las regiones rurales con una función agrícola prioritaria tienen que cumplir una importante misión. Es indispensable crear condiciones de vida equivalente entre ciudad y campo tanto a nivel económico, social, cultural y ecológico como en materia de infraestructura y equipamientos, y al mismo tiempo distinguir las regiones rurales subdesarrolladas y periféricas de las que se encuentran en las proximidades de las grandes concentraciones urbanas*».

Por su parte, la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, «Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas» (Ministros Responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, 2011), señaló la necesidad de avanzar en la mejora de la conectividad territorial de personas y empresas (art. 35): «*Creemos que una accesibilidad justa y asequible a los servicios de interés general, la información, el conocimiento y la movilidad es esencial para la cohesión territorial. Ofrecer servicios y minimizar las barreras de las infraestructuras puede mejorar la competitividad y el desarrollo territorial sostenible y armonioso de la Unión Europea. Entre otras cosas, es importante garantizar el acceso al transporte fluvial, marítimo, aéreo, por carretera y por ferrocarril, así como a otras infraestructuras como la banda ancha y las redes transeuropeas de energía. Respaldamos una producción y un uso descentralizados, eficientes, seguros y ecológicos de energías renovables y con bajas emisiones de carbono».* Asimismo, la Declaración de Cork 2.0 «Una vida mejor en el medio rural» (Comisión Europea, 2016), en su punto 3, «Invertir en la viabilidad y la vitalidad del medio rural», especifica la necesidad de contar con el apoyo de la Unión Europea para lograr los objetivos comunes, en particular en materia de empleo y de crecimiento sostenible e integrador mediante inversiones en zonas rurales que generen valor añadido para la sociedad y fomenten el desarrollo empre-

sarial, de los servicios públicos y privados, y en especial de las infraestructuras básicas.

Recientemente, la Agenda Territorial 2030, «Un futuro para todos los lugares» (Ministros Responsables de Ordenación, el desarrollo o la cohesión territoriales, 2020), señala cómo los gobiernos regionales y locales podrán requerir apoyo externo para garantizar un desarrollo inclusivo y sostenible, enmarcado en las políticas de cohesión y de desarrollo rural, para los territorios con menos perspectivas de prosperidad en el futuro y los que están rezagados y padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Entre sus orientaciones, cabe destacar para las zonas rurales:

> 12. El Pacto Verde Europeo, con su Plan de Inversiones para una Europa Sostenible y su Mecanismo para una Transición Justa, así como las políticas sectoriales de la UE correspondientes y el trabajo en pro de una visión a largo plazo para las zonas rurales, brindan la oportunidad de fomentar sinergias entre la Agenda Territorial y estrategias y políticas generales de la Unión.
>
> 16. La Agenda Territorial y la Nueva Carta de Leipzig comparten, como principios comunes, el enfoque local, la coordinación de las políticas y marcos políticos multinivel eficaces. La Agenda Territorial aboga por ellos como principios generales para todos los lugares y sectores estratégicos. La Nueva Carta de Leipzig ofrece orientaciones a la hora de aplicarlos en ciudades, zonas urbanas, sus regiones funcionales y zonas periurbanas. Por este motivo, apoyamos una cooperación reforzada entre los distintos niveles de ordenación territorial y en todos ellos, incluidas las asociaciones urbano-rurales.
>
> 29. Los ancianos y las personas que viven en zonas rurales alejadas […] corren el riesgo de quedar excluidos de los procesos de transformación digital.
>
> 47. La polarización entre el centro de Europa y su periferia, sus capitales, áreas metropolitanas, ciudades, zonas rurales y zonas con especificidades geográficas y demográficas socava el desarrollo territorial equilibrado. Las ciudades pequeñas y medianas, sobre todo, albergan un potencial infrautilizado para atenuar la polarización. Estas cumplen una función vital en el desarrollo económico y el bienestar

> social regionales, en particular con accesibilidad nacional e internacional y un acceso adecuado a servicios a nivel local y regional. Las redes policéntricas también pueden contribuir a un transporte más sostenible. Invitamos a los responsables políticos de todos los niveles a que promuevan modelos de desarrollo policéntrico que concedan una función a cada lugar.
>
> 50. Europa abarca diversas zonas urbanas, periurbanas, rurales, periféricas y poco pobladas. Algunas de ellas padecen segregación o se enfrentan a una gran despoblación. Su desarrollo está estrechamente ligado a características locales únicas y las relaciones con otros lugares, la accesibilidad y el acceso a servicios públicos, las oportunidades educativas y las conexiones a internet, unas actividades económicas diversificadas y el emprendimiento, así como sus funciones ecológicas y servicios ecosistémicos.
>
> 63. Contar con redes de transporte secundarias y locales fiables conectadas con las redes transnacionales y los centros urbanos es esencial para la calidad de vida y las oportunidades de negocio. Esto afecta especialmente a las ciudades pequeñas, las zonas rurales, periféricas y poco pobladas, las islas, las zonas de montaña y las regiones ultraperiféricas. Invitamos a los responsables de la ordenación del territorio y la planificación del transporte a que estudien nuevos modelos progresivos desde el punto de vista social y ambiental para la movilidad local y regional como servicio, y a que cooperen en el ámbito de la accesibilidad multimodal y respetuosa con el medio ambiente de los centros urbanos y dentro de ellos. Los instrumentos de la política de cohesión de la UE, los planes de movilidad urbana sostenible o cualquier otro instrumento que mejore el desarrollo local o territorial integrado son importantes para ello y puede que ya estén efectivamente presentes en el territorio.

En este contexto, Farinós Dasí (2021, p. 590) señala respecto a lo recogido en los contenidos y objetivos de la nueva Agenda Territorial 2030 algunas orientaciones con especial incidencia en los espacios rurales: «*las tres prioridades de la Europa verde también subrayan la dimensión territorial y la contribución que la ordenación del territorio puede hacer a los ODS de Naciones Unidas, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Pacto Verde Europeo, el Acuerdo de París, la Estrategia de Biodiversidad de*

la UE para 2030, el Convenio Europeo del Paisaje y la estrategia forestal de la UE». Asimismo, indica que Europa debe adaptarse para la era digital y la movilidad sostenible mediante una red de transporte totalmente integrada, apostando por «*infraestructuras sustentables que faciliten la conectividad digital y física de los territorios de forma sostenible: Las conexiones físicas y digitales son importantes para las sociedades y economías europeas, y plantean importantes desafíos ambientales. Por tanto, las formas de transporte y conectividad inteligentes, sostenibles y seguras, con el recurso creciente a la intermodalidad, son necesarias; especialmente para apoyar las prioridades de una Europa equilibrada y las regiones funcionales, para asegurar la igualdad de acceso a dichas infraestructuras y al conocimiento*» (Farinós Dasí, 2021, p. 590).

2.1.2 *La Administración General del Estado*

La cuestión de las políticas de movilidad y transporte presenta en España un modelo complejo en cuanto a su diseño, planificación y gestión por la necesidad de identificar las distintas escalas competenciales existentes y su coordinación. En primer lugar, el Estado central se reserva distintas competencias respecto al diseño, planificación y gestión de redes de transporte y comunicación (art. 149.1 de la Constitución Española):

- Las infraestructuras de transporte de interés general (puertos y aeropuertos, ferrocarriles y transportes, con excepciones).
- La red energética (tendidos eléctricos, gasoductos, oleoductos).
- La red de infoestructuras y telecomunicaciones.

Estas, en general, forman el primer nivel vertebrador del territorio al atender la conectividad de las grandes ciudades —capitales provinciales— y espacios económicos estratégicos, como puertos y aeropuertos de interés general, o los principales pasos fronterizos. La Dirección General de Carreteras es la encargada de gestionar la planificación, construcción, conservación y explotación de la *Red de Carreteras del Estado* (RCE) (MITMA, s.f., a); que configura el esquema básico de la red viaria espa-

ñola. Numerosos espacios rurales están conectados a esta red, que cuenta en general con muy buenas condiciones en la actualidad, aunque su conversión paulatina en vías de gran capacidad ha limitado los accesos y conexiones más directas a los núcleos rurales. Por su parte, la *Red Ferroviaria de Interés General* (RFIG) está integrada por las infraestructuras ferroviarias esenciales que garantizan un sistema común de transporte ferroviario en todo el Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte: itinerarios internacionales, enlaces entre comunidades autónomas, conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa (MITMA, s.f., b).

2.1.3 *La Administración Autonómica*

En segundo lugar, las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de asumir las siguientes materias de interés para la planificación y gestión de las infraestructuras de transporte (art. 148.1 CE):

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

La mayor parte de estas competencias han sido asumidas por todas las Comunidades Autónomas (De la Cruz Mera y Madurga Chornet, 2019), lo cual permite desarrollar redes de transporte en sus respectivos territorios de acuerdo, generalmente, a las orientaciones recogidas en las distintas directrices, planes o estrategias de ordenación territorial de cada Comunidad. Como indicación general, la escala de planificación de infraestructuras que atienden las Comunidades Autónomas es la propia, la regional, o

también la subregional en algunos casos. Por ello, la prioridad es conectar las principales poblaciones, como son las cabeceras comarcales, entre sí y con las capitales provinciales; también permitir el acceso a algunos equipamientos relevantes en el territorio y para dar continuidad espacial a las redes autonómicas de otras Comunidades Autónomas limítrofes. Distintos ejemplos muestran cómo las Comunidades se han dotado de instrumentos de planificación sectorial de infraestructuras, algunos de carácter más global como pueden ser el *Plan Director de Infraestructuras para la Movilidad de Asturias* (PIMA), el *Plan Director Sectorial de Movilidad de las Illes Balears 2019-2026* o el *Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía* (PITMA 2030); y otros más específicos como el *Plan Regional de Carreteras 2008-2020* de Castilla y León o el *Plan Estratégico Plurianual de Infraestructuras 2016-2030* de Extremadura; entre otros planes.

2.1.4 *La Administración Local*

En este marco competencial no debe olvidarse, por su especial importancia para las zonas rurales, a las entidades de la Administración Local que atienden igualmente la planificación y gestión de las infraestructuras de transporte —generalmente carreteras y, también, caminos rurales y pistas forestales—. Se trata de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consells insulares, así como los Ayuntamientos, administraciones locales que tienen la titularidad de una amplia extensión de red viaria en España. Esta parte de la red de carreteras proporciona una función principalmente de accesibilidad y capilaridad de corto recorrido, en el territorio más rural y menos poblado, siendo mayoritaria su extensión en las provincias menos urbanas (Tomás Martínez, 2022).

2.2 Las políticas de transporte y movilidad en los espacios rurales de España

Tras revisar el marco competencial en torno a la planificación de las infraestructuras de transporte, esta sección se ocupa de presentar, de for-

ma sucinta, la trayectoria reciente respecto de los planes desarrollados en materia de infraestructuras de transporte y las políticas de movilidad en las zonas rurales.

En España, las políticas de transporte se han centrado, hasta tiempos recientes, en la construcción de una red estatal de infraestructuras terrestres (carreteras y ferrocarriles) que vertebra la mayor parte del territorio con un enfoque, como se ha comentado en las secciones previas, que ha privilegiado la interconexión de las ciudades y espacios económicos estratégicos. Además, el trazado de las infraestructuras ha presentado un marcado carácter radial. Desde 1762, momento que podemos considerar el origen de la construcción de infraestructuras desde una visión planificada y con objetivos específicos con el *Plan Económico de Ward*, hasta la actualidad, con el vigente *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda* (PITVI) 2012-2024, han sido numerosas las propuestas para avanzar en la creación de un esquema básico de transportes (Tabla 1).

Tabla 1. Planes de infraestructuras de transporte desarrollados por el Estado, 1762-2023.

Periodos	Año	Plan
Hasta el S. XIX	1762	Plan Económico de Ward
	1860/1864	Plan General de Carreteras del Estado para la Península e islas adyacentes
	1877	Plan General de Carreteras del Estado para la Península e islas adyacentes
Inicio S. XX	1914	Plan Gasset
	1926	Circuito Nacional de Firmes Especiales (CNFE)
Franquismo	1940	Plan General de Obras Públicas (Plan Peña)
	1950	Plan de Modernización de la Red de Carreteras Españolas
	1961-1976	Plan General de Carreteras
	1967	Plan Nacional de Autopistas Españolas (PANE)
	1967-1971	Plan de Mejora de la Red de Itinerarios Asfálticos (REDIA)
	1972	Plan de Autopistas

Periodos	Año	Plan
Democracia e ingreso en la UE	1984-1993	Plan General de Carreteras
	1993-2007	Plan Director de Infraestructuras (PDI)
	1997	Programa de Autopistas de Peaje
	2000-2007	Plan de Infraestructuras de Transporte (PIT)
	2005-2020	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)
	2006-2012	Plan de Adecuación de las Autovías de Primera Generación
	2012-2024	Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI)

Fuente: López Escolano, 2017.

Como reflexionan Galiana y Vinuesa (2010), en torno a las décadas de los 50 y 60 del siglo xx la escala de planificación era, fundamentalmente, la estatal, por lo que es en este mismo ámbito en el que se desarrolló la planificación de las infraestructuras de transporte estructurantes; mientras que recientemente es en el ámbito autonómico donde se han visto, posiblemente, las experiencias más interesantes de interacción entre la ordenación territorial y la planificación sectorial del transporte. Centrándonos en el periodo más reciente, tras el regreso de la democracia y con el ingreso de España en la Unión Europea, las políticas de transporte llevadas a cabo por el Estado han ido atendiendo, poco a poco, a una mayor extensión de infraestructuras. La España contemporánea presenta, como gran éxito colectivo, un sistema de infraestructuras de transporte y movilidad a la vanguardia global. Algunas cifras acerca del sistema de transportes español dan auténtico vértigo si se tiene en cuenta que se han logrado en muy pocas décadas. Así, cabe destacar la extensión que ha alcanzado la red ferroviaria de alta velocidad, que supone ya unos 4.000 km a finales de 2022 (Adif, 2022), lo cual permite situar a España en el segundo puesto mundial tras China. Sin embargo, la consecución de la red ferroviaria de alta velocidad presenta todavía un desarrollo desigual y todavía faltan numerosos tramos por finalizar y/o proyectar. Del mismo modo sucede con la red viaria de gran capacidad compuesta por las autopistas y autovías que, con casi 18.000 km en 2022, es la mayor de Europa (MITMA, 2022). Esta red ha logrado cubrir todas las provincias con carreteras de alta capacidad, siendo Teruel la

última provincia española en disponer de un tramo de autovía, en 2001. El mismo comentario puede realizarse con la red pública de aeropuertos, gestionados mayoritariamente por Aena o bien por otras administraciones públicas, y que alcanza en la actualidad más de medio centenar de aeropuertos operativos repartidos en la mayor parte de provincias —tan solo 13 no disponen de un aeropuerto comercial—.

Sin embargo, este modelo ha configurado un esquema de infraestructuras donde todavía amplios espacios rurales no se benefician de esta mejora global al quedar alejados —o mal conectados— de las vías de gran capacidad que dan estructura y conectividad al sistema, o bien de las nuevas estaciones ferroviarias de alta velocidad que permiten reducir drásticamente los tiempos de viaje. Así, los espacios rurales y de baja densidad disponen, por lo general, de infraestructuras más deficientes y una accesibilidad complicada, sobre todo en zonas de montaña o en las áreas fronterizas, donde las carreteras suelen presentar un peor estado debido a la carencia de vías de gran capacidad, lo que influye en unos mayores tiempos de viaje (López Trigal, 2011; López Escolano y Alonso Logroño, 2022).

2.2.1 *La red de carreteras*

Entre el conjunto de infraestructuras de transporte disponibles en los espacios rurales, las carreteras configuran la red más densa y compleja, permitiendo alcanzar la práctica totalidad de los núcleos habitados (Farinós Dasí, 2007). El peso de las carreteras convencionales (o secundarias) respecto a las de gran capacidad es mayor en las provincias con menor grado de población urbana, siendo esta red la que proporciona una función de accesibilidad y capilaridad de corto recorrido en el territorio más rural y menos poblado (Tomás Martínez, 2022).

En España, el avance de la red viaria experimentado en las últimas décadas ha permitido dotar de unos niveles muy elevados de accesibilidad al conjunto de la población y del territorio (Holl, 2007 y 2011; Monzón de Cáceres *et al.*, 2005). Sin embargo, la mejora global de los sistemas de transporte para el conjunto del Estado no ha ido acompa-

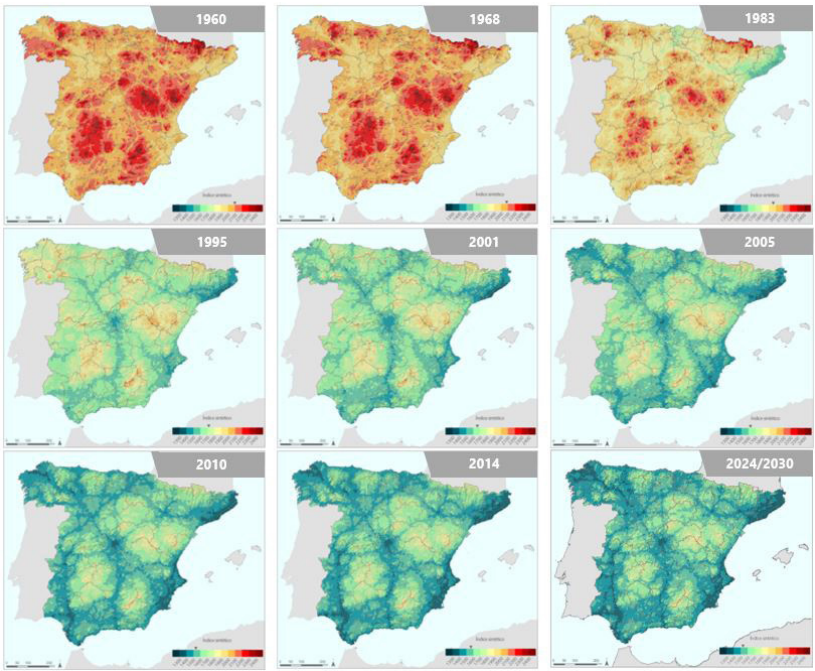
ñada de un avance similar en muchos espacios rurales que, tradicionalmente, han presentado unos índices de accesibilidad muy por debajo de la media española (López Escolano, 2017).

En este contexto, Pujadas y Font (2008) reflexionan sobre cómo la mejora de la accesibilidad es un reto básico para los planificadores de los espacios rurales y, en especial, de las áreas montañosas, ante su papel tanto en la calidad de vida de la población como en las posibilidades de aprovechamiento de su potencial endógeno. Específicamente, Pujadas y Font (2008) identifican que la mejora de la accesibilidad de espacios montañosos debe resolverse en tres niveles: i) los ejes de penetración a las áreas de montaña desde las principales aglomeraciones urbanas; ii) los ejes transversales que permiten la conexión entre las diferentes comarcas, valles y principales núcleos habitados de la montaña; y iii) la red local de acceso a los pequeños núcleos habitados. Es cierto que en los últimos años se han dado avances en este sentido, pero la mayor velocidad de desarrollo de nuevas y/o renovadas infraestructuras que atienden los principales polos de población provoca que, de nuevo, se reconfiguren brechas territoriales en el acceso a las infraestructuras.

A continuación se presenta la evolución del indicador de accesibilidad a la red de carreteras según Factor de Ruta en la España peninsular, implementado para el análisis de la red viaria española en diferentes estudios (Calvo Palacios *et al.,* 1993; López-Escolano *et al.*, 2016; López Escolano, 2017). La Figura 3 muestra la evolución de los niveles de accesibilidad para el periodo que va desde 1960 a 2024/2030 (momento previsto para finalizar el PITVI 2012-2024 asumiendo un plausible decalaje hasta 2030), donde se observa claramente cómo la calidad general de la red viaria ha mejorado poco a poco en su conjunto. La gama de colores cálidos (rojos y naranjas) supone los peores niveles de accesibilidad que, lógicamente, se dan en el inicio de la serie, mientras que los colores fríos (azules y verdes) representan los valores más positivos de accesibilidad, que se dan en los años finales de la serie.

Por otra parte, la Figura 4 expresa los mismos valores de accesibilidad que la figura anterior, pero organizados en una escala que permite ver, para cada año, las zonas que se encuentran por encima (colores

Figura 3. Evolución de la accesibilidad según Factor de Ruta en la España peninsular, 1960-2024/2030.

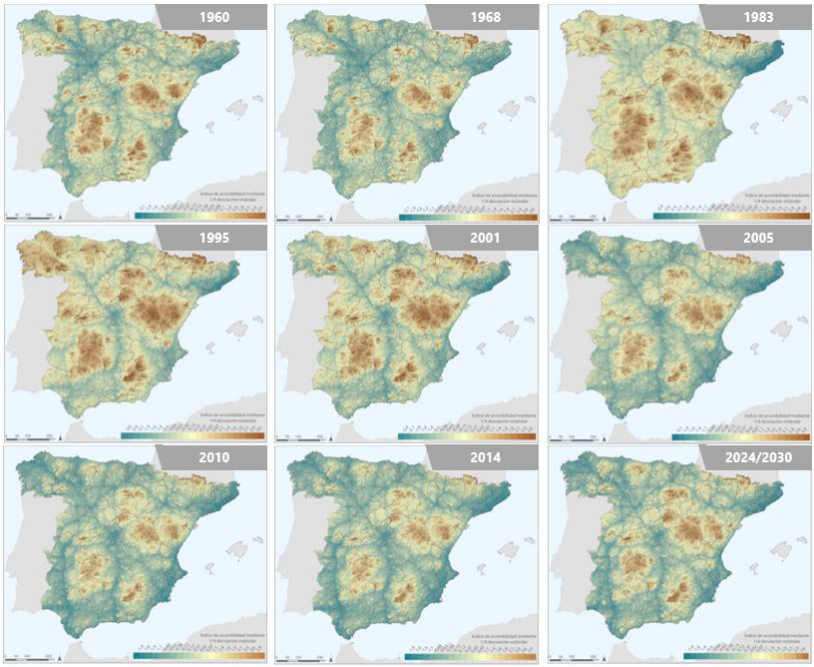


Fuente: C. López Escolano, 2017.

azul y verde) o por debajo (colores marrón y amarillo) de la media respecto a los valores medios de accesibilidad viaria hallados para ese año. Esta cartografía permite, a diferencia de la anterior, advertir que aunque la calidad general del sistema viario ha mejorado de forma importante en las últimas décadas, se han mantenido sin embargo desequilibrios similares entre los espacios urbanos y litorales, además de los corredores principales, y el territorio rural.

La Figura 5 muestra los valores promedio de accesibilidad calculados para cada Comunidad Autónoma (excepto para los espacios insulares) en los mismos años que los mapas anteriores, haciéndose notar dos cuestiones fundamentales. Primero, la caída de los valores a lo largo de los años, lo que indica una mejora global de los niveles de acce-

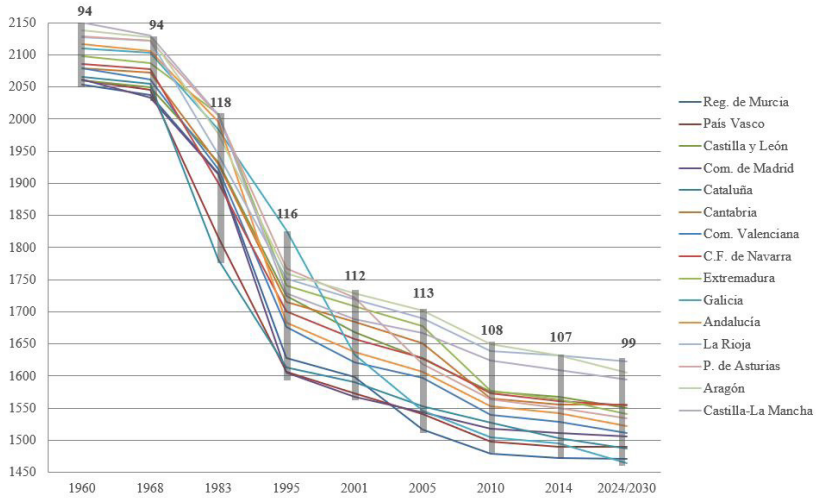
Figura 4. Accesibilidad según Factor de Ruta en la España peninsular, 1960-2024/2030.



Fuente: C. López Escolano, 2017.

sibilidad territorial a la red de carreteras, cuestión sin duda sumamente positiva. Segundo, las barras grises que unen los puntos extremos para cada anualidad han aumentado (entre paréntesis se indica la diferencia entre el mejor y el peor valor promedio de accesibilidad en cada año entre Comunidades), lo cual es muestra de que los desequilibrios regionales no se han reducido, sino que han aumentado mientras se ha ido tejiendo la red viaria española durante las últimas décadas. Este hecho es lógico ya que no es posible desarrollar simultáneamente el conjunto de la red, sino que las actuaciones se centran temporalmente en determinados espacios mientras en otros se realizan posteriormente. No obstante, el cálculo prevé que con la finalización de las actuaciones previstas en el PITVI 2012-2024, la diferencia se reduzca respecto a los escenarios más actuales.

Figura 5. Evolución del indicador de accesibilidad según Factor de Ruta por año y Comunidad Autónoma.



Fuente: C. López Escolano, 2017.

2.2.2 *La red ferroviaria*

Las infraestructuras ferroviarias han experimentado una modernización sin precedentes enfocada en la construcción de nuevas las líneas de alta velocidad y, solo recientemente, complementada con la mejora de algunas líneas clásicas ante las expectativas de crecimiento del transporte de mercancías por ferrocarril. Sin embargo, los espacios rurales españoles han sido los más afectados por el cierre de líneas ferroviarias, que ha sido una constante desde la década de los años 60 del siglo xx. Los años 80 fueron especialmente complicados por la clausura, en 1985, de casi 1.000 km de red para servicios de pasajeros —algunas mantuvieron por un tiempo tráficos de mercancías— (Vía Libre, 2005) (Figura 6). En buena medida, estas líneas atendían amplios espacios rurales, como el tramo de la Vía de la Planta comprendido entre Astorga (León), Zamora, Salamanca y Plasencia (Cáceres); o la línea Cantábrico-Mediterráneo entre Caminreal (Teruel), Calatayud (Zaragoza), Soria y Burgos. En este tiempo, también otras líneas clásicas que se mantienen activas han visto perder

tanto servicios de Media Distancia, que atienden a las estaciones más pequeñas para conectarlas con las capitales provinciales y/o autonómicas, como de Larga Distancia que vertebraban el territorio cuando efectuaban parada en estaciones rurales estratégicas. Este último hecho ha ido de la mano de la puesta en marcha de nuevos tramos de alta velocidad, hacia donde se han derivado casi todos los servicios interurbanos sin aprovechar los surcos ferroviarios liberados en las líneas clásicas para incorporar nuevos servicios regionales que aseguren una mejor conectividad de los espacios rurales. Esta visión, sin embargo, ha sido atendida de forma muy eficiente en países como Alemania. A su vez, en líneas en uso ha sido muy frecuente el cierre de estaciones y apeadores en espacios rurales bajo el pretexto de falta de demanda y por la búsqueda de tiempos de viaje más competitivos entre las ciudades. Si bien cabe pensar que esto sucede en localidades con muy escasa población, distintos ejemplos ilustran que este hecho se da también en localidades de cierto peso demográfico, por ejemplo: Chinchilla de Montearagón y Tobarra (Albacete); Montilla, Aguilar de la Frontera y Montoro (Córdoba); Alcossebre (Castellón); Villanueva de la Reina (Jaén); Cenicero y Fuenmayor (La Rioja); Almacelles (Lleida); Blanca-Abarán (Región de Murcia); Irurtzun y Caparroso (C. F. de Navarra); Ciudad Rodrigo y La Fuente de San Esteban (Salamanca); Coscurita (Soria); Ataquines (Valladolid); o Pina de Ebro, Pinseque y Zuera (Zaragoza); entre otros muchos casos. Esta situación no permite aprovechar el potencial real del territorio rural para captar más viajeros hacia el modo ferroviario y hacerlo más sostenible en términos económicos, lo que provoca un círculo pernicioso que ha acelerado la pérdida de servicios que no se justifican ante la escasez de pasajeros.

Como contraste frente al cierre de líneas clásicas que ha empeorado la accesibilidad a este modo de transporte en amplias zonas rurales, la progresiva extensión de la red ferroviaria de alta velocidad ha conllevado una mejora generalizada del modelo ferroviario que, en cualquier caso, apenas ha llegado al medio rural (Figura 7). Solo en algunos casos, excepcionales y aislados, se han habilitado opciones de acceso a estos nuevos servicios mediante la puesta en marcha de las estaciones de A Gudiña-Porta de Galicia (Ourense), Sanabria (Zamora), Tardienta (Huesca) y Villanueva de Córdoba-Los Pedroches (Córdoba), insertas en medios

Figura 6. Mapa de líneas ferroviarias clausuradas en la Península Ibérica.

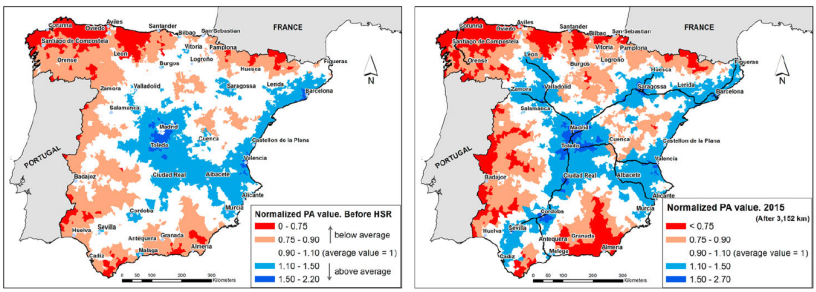


Fuente: P. Marinas, 2021. Disponible en: https://www.eldiario.es/economia/seria-espana-si-no-hubieran-desaparecido-7-600-kilometros-vias-tren-mapa-muestra_1_7241934.html.

con claras características rurales. En general, estas estaciones son la muestra de que es posible tener otra «sensibilidad» con los espacios rurales respecto a las grandes infraestructuras. Otro grupo de estaciones se ubica en pequeñas ciudades y cabeceras comarcales que ofrecen servicios y articulan sus respectivos entornos rurales: Calatayud (Zaragoza), Requena-Utiel AV (València), Medina del Campo AV (Valladolid), Puente Genil-Herrera (Córdoba y Sevilla, respectivamente), Antequera-Santa Ana (Málaga), Villena AV (Alacant) o Figueres (Girona), mientras que las demás estaciones se ubican en capitales provinciales, autonómicas o ciudades de un tamaño medio.

A pesar del enorme esfuerzo inversor que el ferrocarril de alta velocidad ha conllevado en las últimas tres décadas, se podría decir que los espacios rurales son el soporte para el trazado de estas infraestructuras

Figura 7. Valores de accesibilidad normalizada antes de la implantación del ferrocarril de alta velocidad (1990) y 25 años después (2015).



Fuente: Monzón, López y Ortega, 2019.

—con los impactos negativos que ello ocasiona en cuanto a ocupación del suelo, transformación y fragmentación del paisaje o impacto ambiental—, pero no se benefician, al menos directamente, de las mejoras que ofrecen. En este sentido, Bellet et al. (2010) han estudiado los efectos territoriales de la red ferroviaria de alta velocidad en España, concluyendo que la mayor parte de los estudios realizados exponen que la simple existencia de estos servicios no es condición suficiente para que estas localidades experimenten, de forma directa, mejoras sustanciales en la estructura económica local y territorial; aunque sí aportan ventajas comparativas importantes respecto a los espacios que no tienen este servicio (Gutiérrez Puebla, 2001). Estos estudios se realizaron para entornos urbanos y ciudades medias antes de que entraran en servicio la red de pequeñas estaciones rurales de alta velocidad, por lo que cabrá incorporar la cuantificación de sus efectos en los próximos planes de infraestructuras para valorar su impacto socioeconómico.

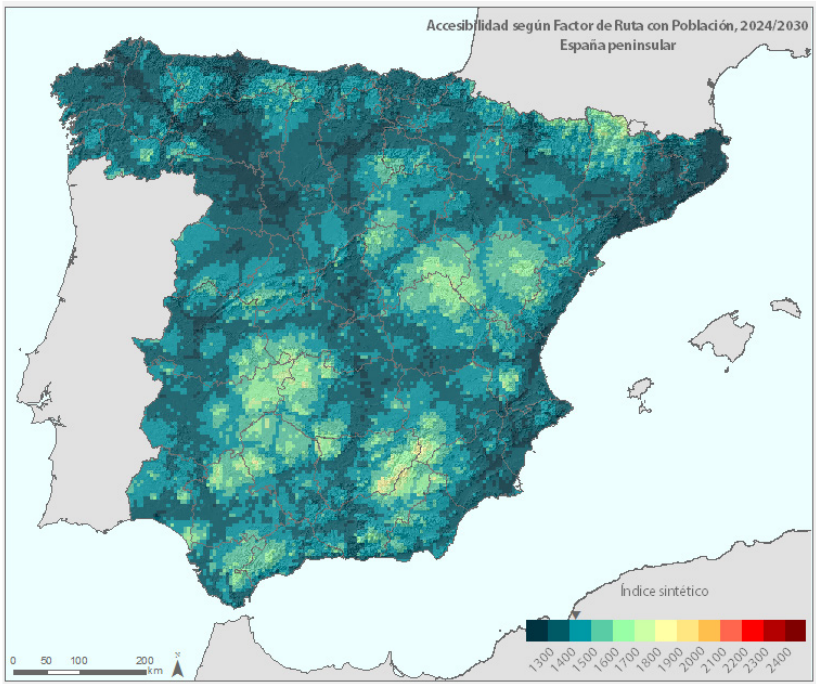
2.2.3 *Evaluación del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024*

El PITVI 2012-2024, *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda*, se encuentra en desarrollo actualmente y deberá ser evaluado próximamente para proponer un nuevo ciclo de planificación de infraestructuras

de transporte y de los sistemas de movilidad en España. Cabe destacar que, en la intrahistoria reciente de la planificación de transportes en España, el PITVI es el único plan de infraestructuras que se mantiene activo tras un cambio en el Gobierno del Estado. Ello no significa que las actuaciones previstas en los planes anteriores fueran desechadas tras los respectivos cambios en el poder, pero sí evidencia el carácter estratégico de las infraestructuras para orientar otras políticas como la económica, por ejemplo. El plan que suceda al PITVI deberá hacer una planificación que incorpore, de forma eficiente, objetivos claros como son la transición ecológica y la justicia socioespacial entre ámbitos urbanos y rurales. En este sentido, el establecimiento de orientaciones que tengan impacto en los ámbitos rurales será determinante, ya que la mayor parte de las infraestructuras contempladas en el PITVI, al menos en extensión, continúan respondiendo a las necesidades de conexión rápida entre polos urbanos, dejando como únicos beneficiarios rurales aquellos municipios que por su situación disponen de acceso directo a las infraestructuras.

Por último, el escenario prospectivo de acceso a la red viaria para 2024/2030 (se plantea una horquilla hasta 2030 porque, con total seguridad, no se finalizarán las intervenciones previstas hasta 2024) plantea modificaciones notables respecto a la distribución de los mejores valores de accesibilidad. El escenario que presenta la Figura 8 incluye para su cálculo las vías de gran capacidad consideradas en el PITVI 2012-2024, muchas de ellas, sin embargo, planificadas desde los años 80 del siglo xx y sin finalizar. Su construcción no supondría la ruptura completa de la configuración actual de áreas de muy alta accesibilidad frente a otras de peor calidad, pero sí permitiría mejorar los valores de accesibilidad a las zonas tradicionalmente peor cubiertas, como son los Montes de Toledo, el Sistema Ibérico, el Pirineo o el sector nororiental de los Sistema Béticos. Así, espacios claramente beneficiados de la finalización de algunas autovías en ejecución y/o la nueva construcción de otras previstas (López Escolano, 2017) serían las provincias de Soria y Teruel, el sur de La Rioja, el norte de Lleida, el interior de Castellón, los espacios periféricos de todas las provincias castellanomanchegas, el este de Extremadura, el norte de Córdoba y Huelva, el este de Jaén, o el interior de Galicia, entre otros espacios. De completarse en un horizonte próximo, ello permitiría

Figura 8. Accesibilidad según Factor de Ruta con Población en la España peninsular, 2024/2030.



Fuente: C. López Escolano, 2017.

reconfigurar parte del modelo de movilidad del Estado al reposicionar algunos espacios como nuevos nodos y corredores para los flujos intermedios y transversales, lo cual no supone que la calidad de otros espacios disminuya.

2.2.4 *Los servicios de movilidad en los espacios rurales*

Los servicios de transporte colectivo también se organizan en distintos niveles competenciales para su planificación y gestión. Como marco general, y para el ámbito de la conectividad de municipios y localidades rurales, son las Comunidades Autónomas y, en algunos ca-

sos, las Diputaciones Provinciales, las encargadas de planificar y gestionar, en asunción de sus competencias, las rutas que permiten la comunicación interna de sus municipios. Sin embargo, es también muy frecuente que muchas rutas interurbanas atiendan también a núcleos rurales, siendo dadas en concesión por la Administración General del Estado. La oferta de muchas de estas rutas está bajo el paraguas de las declaraciones de Obligaciones de Servicio Público (OSP), mecanismo de la Administración que permite garantizar que un sistema de transporte público colectivo atiende a todos los ciudadanos. Se aplica en aquellos casos en los que un operador, si este considerase exclusivamente su interés comercial, no asumiría total o parcialmente, o en las mismas condiciones y calidad, el servicio sin recibir una compensación y/o la exclusividad en la prestación del servicio por parte de una Administración pública (MITMA, 2021).

En España, la Declaración de OSP corresponde a la Administración que ostenta la competencia de estos servicios, es decir, el Estado, de oficio o a iniciativa de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales, y las propias Comunidades Autónomas. La financiación de los servicios es asumida por la autoridad que aprueba la Declaración, si bien los servicios ferroviarios declarados OSP por el Estado a iniciativa de las otras administraciones territoriales han de ser financiados por éstas.

Por su parte, el mapa actual de concesiones de los servicios de transporte público interurbano regular de viajeros por carretera dependientes de la Administración General del Estado atiende más de 2.400 poblaciones, con 4.138 paradas y una longitud de casi 70.000 km (MITMA, 2021). Este esquema concesional está siendo revisado, como se comenta en la sección III.3. Actualmente, 77 rutas de autobús dependen de declaraciones de OSP. Sucede de igual manera con numerosas rutas ferroviarias consideradas como OSP, que atiende en este caso *Renfe Viajeros* y cubren buena parte de las frecuencias de Media Distancia (servicios regionales o interregionales que atienden a las estaciones más pequeñas), así como otras de Cercanías, tanto en red convencional como de ancho métrico.

Por otro lado, los municipios son los encargados de planificar la oferta de movilidad urbana mediante transporte colectivo de acuerdo a la

Ley de 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Los municipios con población superior a 50.000 habitantes deben prestar servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, mientras que los de población inferior igualmente pueden disponer rutas de transporte público, aunque resulta poco habitual para municipios de menos de 20.000 habitantes. Para los municipios con escaso peso demográfico y que cuentan con núcleos de población dispersos, lo más frecuente es que las Comunidades Autónomas asuman estas conexiones entre sus rutas, aunque los servicios de movilidad a la demanda o los taxis subvencionados desde los ayuntamientos están apoyando parte de las necesidades de desplazamiento en este tipo de entornos. La siguiente sección presenta algunas acciones para mejorar la provisión de servicios de movilidad en los espacios rurales.

3. Instrumentos para el desarrollo de políticas de infraestructuras de transporte y sistemas de movilidad en los espacios rurales

Esta sección presenta distintos instrumentos de apoyo existentes para diseñar políticas y medidas específicas sobre transportes y movilidad en los espacios rurales.

3.1 Informe sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040

El Parlamento Europeo (2022) recoge en su informe «sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040» distintas cuestiones sobre las infraestructuras de transporte y la movilidad en los espacios rurales:

- Reseña que las comunidades rurales deben tener igualdad de acceso a los servicios de interés general que garanticen unas condi-

ciones de vida y bienestar inclusivas y equitativas, destacando la conectividad y la movilidad (3.22).

- Destaca que las zonas rurales sufren mayores riesgos de exclusión social y pobreza energética debido a la necesidad de cubrir distancias más largas y a las limitaciones de la movilidad en muchas de ellas, con riesgos derivados de las infraestructuras y los servicios; lo cual requiere soluciones de movilidad rural accesibles, públicas, ecológicas e innovadoras e inversiones en este ámbito para lograr un crecimiento equitativo y la cohesión territorial, en armonía con una transición energética sostenible (3.48).
- Insta a realizar una planificación de infraestructuras inclusiva que no deje atrás a ninguna región, en particular reforzando la inversión pública y aplicando rápidamente los fondos nacionales y de la UE que contribuyen a la conectividad en las zonas rurales, apoyando y desarrollando sistemas de transporte integrados e intermodales, así como priorizando las zonas aisladas y desconectadas de la red transeuropea de transporte (3.49).

Entre las sugerencias recibidas en la Comisión de Agricultura y Desarrollo, competente para el fondo específico previsto, la Comisión de Desarrollo Regional solicita que el principal objetivo de la visión a largo plazo debe ser la lucha contra la despoblación, la fuga de cerebros, el envejecimiento de la población, el abandono rural y el cambio climático; y aumentar el atractivo de las zonas rurales mediante la inversión en infraestructuras sostenibles y la prestación de servicios públicos y privados adecuados, así como soluciones innovadoras de movilidad y diversificación económica. Por su parte, la Comisión de Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género destaca la necesidad de disponer una movilidad y un transporte público en las zonas rurales ampliamente disponibles, eficientes y asequibles ante la mayor dependencia de la mujer del transporte público; unido a dificultades de las mujeres rurales para acceder a servicios sanitarios especializados y de apoyo para las víctimas de violencia de género, así como por el papel de la mujer como cuidadora.

3.2 Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico

El *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico* (MITERD, 2021), bajo el desarrollo de sus ejes de actuación, pretende impulsar un verdadero desarrollo rural desde la realización de inversiones transformadoras en los territorios afectados para favorecer la movilidad y para lograr su plena conexión con el mundo global. En este sentido, incorpora cuatro medidas de actuación relativas a la movilidad: 1.2) Plan de Incentivos a la instalación de puntos de recarga, a la adquisición de vehículos eléctricos y de pila de combustible y a la innovación en electromovilidad, recarga e hidrógeno verde; 1.18) Programa de impulso a la movilidad eficiente y sostenible mediante cuatro actuaciones específicas (adquisición de vehículos de energías alternativas, implantación de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos, implantación de sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas, implantación de medidas de movilidad sostenible al trabajo); 1.19) Seguridad vial y movilidad sostenible; y 2.7) Conectividad territorial innovadora. Sobre esta última, recoge el diseño e impulso de propuestas de conectividad territorial innovadoras como el transporte colectivo y la economía colaborativa para incrementar la oferta de nuevas formas de movilidad sostenible en el marco de la *Mesa de Movilidad Rural*, contemplada en la *Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada* impulsada por el Gobierno del Estado (MITMA, 2021).

3.3 Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada

Esta estrategia destaca objetivos de equilibrio territorial específicos «para que la población rural y de ciudades medianas tenga las mismas oportunidades que la población de las grandes urbes» (MITMA, 2021). En concreto, cabe destacar y comentar acerca del alcance de distintas líneas y medidas de actuación:

- 1.3. *Movilidad en el ámbito rural*.
  - 1.3.1. «Creación de una Mesa de Movilidad Rural», impulsada por el MITMA (s.f., c), y que tiene como objetivos cons-

tituirse como foro estable de participación entre las distintas administraciones y las asociaciones de la sociedad civil para abordar los retos de la movilidad en entornos de baja densidad de población. Específicamente, persigue identificar distintas tipologías de soluciones de movilidad, casos de éxito, barreras para su implantación, seguimiento de proyectos piloto y de nuevos desarrollos basados en la digitalización que pueden impulsar, acelerar y optimizar las soluciones de movilidad rural. Por ello, se crea la Mesa de Movilidad Rural como un órgano de cooperación entre las administraciones estatal, autonómica y local, y que en un horizonte próximo prevé elaborar trabajos en las líneas de especial interés: i) mapas de accesibilidad a todo el territorio: distancia de los núcleos de población a una autopista/autovía o a una carretera principal; ii) indicadores sobre oferta y demanda de movilidad para residentes en zonas rurales; iii) web participativa sobre movilidad rural; iv) guía de buenas prácticas de soluciones de movilidad en entornos rurales; y v) programa de participación, sensibilización y difusión en materia de movilidad rural.

- 1.3.2. «Establecimiento de un sistema de indicadores de calidad de la movilidad en el ámbito rural», para lo que se va a crear un Índice de Movilidad Rural (IMR) revisable cada 2-4 años para proponer medidas correctoras en caso de que no se produzcan mejoras. El índice prevé evaluar y monitorizar la movilidad en las diferentes zonas rurales a partir de un completo sistema de indicadores que incluya: aspectos relacionados con el entorno y la actividad principal de la zona, oferta de servicios e infraestructuras de movilidad, demanda de servicios de movilidad, índice de motorización medio de la población, seguridad, sostenibilidad ambiental y gestión; así como en función de disponibilidad de datos se podrían añadir aspectos como población atendida, disponibilidad de vías de alta capacidad o distancia a ellas, modos de transporte público disponibles, indicadores socioeconómicos, accesibilidad terri-

torial, accesibilidad a los núcleos con servicios locales o regionales.

- 1.4. *Las Obligaciones de Servicio Público (OSP) estatales*.
  - 1.4.1. «Metodología para la declaración de nuevas obligaciones de servicio público ferroviarias». El Estado recibe numerosas peticiones de los territorios para ampliar la oferta de servicios de OSP, que habrán de definirse desde los objetivos de la Estrategia de Movilidad y aplicando criterios de homogeneidad, coordinación, intermodalidad y multimodalidad, en el marco de la normativa comunitaria. Teniendo en cuenta el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, las solicitudes de nuevas OSP deberán acompañarse de una propuesta que incluya: descripción y justificación de que los mismos objetivos de movilidad no pueden alcanzarse de manera más eficiente por otros modos de transporte; descripción de los servicios ofrecidos por modos de transporte alternativos; datos socioeconómicos del ámbito territorial afectado; estudio de demanda; estimación del porcentaje de usuarios que abandonarían el coche privado y de la captación de viajeros de otros modos de transporte; coste estimado de la compensación a establecer por la administración y el análisis de rentabilidad social de la propuesta. La medida consiste en elaborar una metodología para realizar el análisis de la rentabilidad social de las solicitudes de establecimiento de nuevas OSP, que tenga en cuenta sus costes medioambientales, sociales y económicos. Asimismo, se determinarán los extremos que han de ser considerados en todo caso en los informes de seguimiento para la comprobación de que continúan cumpliéndose los criterios y las condiciones que justificaron la imposición de OSP y se fijará su periodicidad.
  - 1.4.2. «Plan de acción de Cercanías y Servicios de proximidad». Esta medida quiere incidir en la mejora continua de estos servicios ferroviarios con el objetivo de hacerlos atractivos para la población y potenciar un cambio modal. En 2023 se

están implantando, como programas piloto, los «Servicios de Proximidad», a medio camino entre Media Distancia y Cercanías, en las relaciones Palma del Río-Córdoba-Villa del Río, Palencia-Valladolid-Medina del Campo, Murcia-Cartagena, Humanes de Madrid-Illescas (Toledo) y Álora-Caminito del Rey (Málaga); que serán evaluados para analizar su repercusión territorial. En cualquier caso, por ahora se están poniendo en marcha nuevas frecuencias aunque cabría mejorarse la accesibilidad y conectividad territorial con la apertura (o reapertura) de estaciones intermedias ahora en desuso, como en el caso de la línea cordobesa, por ejemplo, lo cual optimizaría los resultados sociales y económicos.

- 1.4.4. «Nuevo mapa concesional de los servicios de transporte público interurbano regular de viajeros por carretera». La medida debe revisar el diseño actual de las líneas regulares de transporte de viajeros por carretera para elaborar un nuevo mapa concesional que contribuya a solucionar las nuevas necesidades de movilidad, proporcione mayor conectividad, obtenga una mayor eficiencia en el gasto público y garantice la rentabilidad de las líneas para los operadores de transporte, con un enfoque integrador de todas las líneas interurbanas, independientemente de su titularidad. Para ello, se considerará la oferta de servicios de otros modos de transporte y sus posibles intercambiadores, así como otras posibles formas de movilidad y la integración con las líneas interurbanas de las Comunidades Autónomas, para lo que se desea optimizar rutas y servicios desde un punto de vista global de la movilidad interurbana en España.

- 2.1. *Nuevos criterios de priorización de inversiones*.

La medida indica que la inversión exclusiva en infraestructuras es ineficiente como estrategia para abordar los problemas de la llamada «España vaciada», señala la necesidad de seleccionar los proyectos de forma que puedan dirigirse recursos hacia las actuaciones que generen mayor equidad y rentabilidad socioeconómica y no solo busquen la eficiencia en la provisión de infraes-

tructuras y servicios. Con ello, se quiere facilitar la igualdad de oportunidades en zonas periféricas o frágiles, siendo necesario revisar los criterios de priorización de inversiones que, tradicionalmente, consideran el número de habitantes afectados y, por lo tanto, perjudican a los espacios rurales.

3.4 Ley de Movilidad Sostenible

El 13 de diciembre de 2022 el Consejo de Ministros aprobó y remitió a las Cortes el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible (Congreso de los Diputados, 2023) para dar paso a su tramitación parlamentaria, con el fin de que pueda aprobarse y entrar en vigor próximamente. Con ello, se quiere dar cumplimiento al compromiso de España con la Comisión Europea respecto a los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (MITMA, s.f., d). La Ley se basa en la visión de la movilidad como elemento esencial para que las personas puedan acceder al trabajo y a los servicios públicos esenciales, y está estrechamente vinculada a la libre circulación y a la facilidad de los desplazamientos, impactando de manera relevante en la calidad de vida de las personas. A su vez, trata de adaptar el marco jurídico ante las necesidades que el reto climático y de la salud exigen para adaptar el sistema de transporte hacia una movilidad limpia y menos vinculada a la utilización del vehículo privado, unido a la transformación de la digitalización y las nuevas tecnologías en la movilidad. En definitiva, para garantizar que las inversiones públicas se dediquen a lo que genera mayor valor social. El texto dispone cuatro pilares: i) la movilidad como un derecho social; ii) una movilidad limpia y saludable; iii) un sistema de transporte digital e innovador; iv) invertir mejor al servicio de los ciudadanos.

4. Conclusiones y posibles orientaciones

Como se ha visto a lo largo del capítulo, los retos de los espacios rurales respecto a las infraestructuras de transporte y la movilidad son

numerosos. La sociedad actual se caracteriza por una gran movilidad, cotidiana y ocasional, imprescindible para acceder tanto a servicios como a oportunidades de empleo u ocio. Debemos ser conscientes de la gran extensión de España y de la baja densidad y aislamiento de numerosas localidades rurales, por lo que los contrastes en la provisión de servicios de movilidad y en la calidad de infraestructuras entre áreas urbanas y rurales son todavía destacados. Sin embargo, los avances dados en las últimas décadas han sido muy importantes gracias a inversiones extraordinarias y al trabajo de las Administraciones públicas. Como resultados, cabe destacar para los espacios rurales la mejora general de los niveles de accesibilidad viaria, aunque las políticas ferroviarias han privilegiado los corredores interurbanos de alta velocidad olvidando el papel, y el potencial, que el transporte ferroviario de proximidad tiene para estructurar el territorio rural. Como se ha visto en la sección III, muchas de estas cuestiones ya se están incorporando en las agendas políticas, aunque cabe seguir incidiendo en una mayor necesidad de que los espacios rurales sean tenidos plenamente en cuenta en todas las decisiones políticas.

Uno de los desafíos específicos para los espacios rurales es cómo las infraestructuras y los servicios de transporte público deben apoyar un acceso justo y equitativo a los centros de servicios, en especial de los más básicos como la sanidad o la educación, pero también a los centros de empleo, de forma que logren hacer más atractivos estos espacios para luchar, eficazmente, contra la despoblación y la falta de oportunidades. De este modo, proponer garantías para ofrecer servicios, públicos y privados, a la población rural, resulta un desafío de igual importancia que el de conectividad y accesibilidad de estos espacios. En especial, cabe llamar la atención a la pérdida que se ha dado en servicios como los comerciales, bancarios u hosteleros, elementos indispensables para que los espacios rurales sean atractivos para nuevos pobladores.

Como indica la Agenda Territorial Europea 2030, se debe lograr que los responsables de la ordenación del territorio y la planificación del transporte estudien nuevos modelos progresivos desde el punto de vista social y ambiental para la movilidad local y regional como servicio. Para ello, es fundamental desarrollar las políticas y acciones marcadas en los distintos instrumentos que ya existen para lograr esta transformación

incluyente de los espacios rurales, desde la política de cohesión de la UE a los distintos instrumentos sectoriales existentes (*PITVI 2012-24*; *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*; *Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada*; *Mesa de Movilidad Rural*; *Ley de Movilidad Sostenible*; leyes y planes de ordenación del territorio autonómicos; planes de transporte autonómicos y locales; *Agenda Urbana Española*; entre otras herramientas disponibles).

En el esquema expuesto, todos los niveles administrativos, desde el Estado hasta los municipios, son garantes y actores principales para lograr una transformación en las cuestiones de transporte y movilidad de los espacios rurales. Los sistemas viarios y ferroviarios de titularidad estatal garantizan la conexión de las capitales provinciales, de las principales ciudades y de los nodos estratégicos; pero también de numerosos núcleos rurales que no pueden ser desatendidos. Un mejor ejercicio de la planificación sectorial y, sobre todo, un mayor esfuerzo de coordinación como indica la *Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada*; son fundamentales para lograr materializar las actuaciones pendientes. Este modelo se completa, sin duda, con el esfuerzo de las Comunidades Autónomas y de las administraciones locales para asegurar la conectividad de todos los niveles territoriales, en especial de los inferiores, buscando en su conjunto objetivos de equilibrio y desarrollo interno mediante la planificación de infraestructuras viarias y también ferroviarias en algunos corredores y líneas urbanas y metropolitanas.

Para cerrar el capítulo, a continuación se presentan algunas orientaciones que podrían ser estudiadas para analizar su viabilidad futura en el territorio. Primero, se plantean algunas posibilidades a nivel técnico y político desde los niveles normativo y de planificación:

- Incorporar la visión y criterios del *Rural Proofing* en el diseño, planificación y gestión de planes de infraestructuras de transporte y de los sistemas de movilidad, en todos los niveles, con el objetivo de que las actuaciones previstas incorporen las necesidades de los espacios rurales.
- Explorar nuevas vías de financiación para el desarrollo local que compensen los efectos negativos de la construcción de infraestructuras de transporte en municipios rurales (impacto ambien-

tal, fragmentación de hábitats y paisajes, pérdida de servicios de transporte tradicionales, etc.). Esto podría abordarse a partir de modelos similares al del «1% cultural» que prevé la Ley de Patrimonio Histórico, partiendo de establecer un porcentaje de los presupuestos de grandes obras de infraestructuras que afecten al ámbito rural pero donde este no se vea directamente beneficiado.

- Coordinar eficientemente las políticas y planes de infraestructuras y movilidad de las distintas Administraciones Públicas para responder a las necesidades de movilidad de la población. Se requiere una labor de coordinación y cooperación con todas las administraciones implicadas, ya que en las zonas rurales las competencias son generalmente asumidas por las Administraciones Autonómica y Local, así como incluir la participación de los operadores de transporte.
- Proponer marcos tarifarios justos y equilibrados en el transporte público rural, en especial para aquellos núcleos de población dependientes de otros para aprovisionarse de servicios esenciales.
- Abordar el reto de la transición ecológica y la descarbonización del transporte de forma inteligente en los espacios rurales. A pesar de lo indicado previamente, es una realidad que la movilidad privada seguirá siendo predominante en los espacios rurales, por lo que cabe diseñar un esquema básico de puntos recarga accesibles e incentivar la transformación del parque de vehículos.
- Fomentar el uso de nuevas tecnologías entre la población rural de modo que puedan beneficiarse de modos de transporte compartidos y alternativos que amplíen y diversifiquen la oferta actual de transporte público. Para ello, debe combatirse la brecha digital entre los usuarios más mayores, apoyar redes locales colaborativas e incentivar el uso de la movilidad compartida desde la normativa e, incluso, estudiando posibles beneficios tributarios.

En cuanto al desarrollo de infraestructuras de transportes, se plantea:

- Completar el esquema general de infraestructuras básicas de transporte indicado en el PITVI 2012-2024 y diseñar un nuevo horizonte de planificación en línea con los objetivos generales

2030 y 2050 que incluya fines ambiciosos de reequilibrio territorial.

- Asegurar que los sistemas de transporte permiten un acceso justo y equitativo de la población rural a los centros de servicios básicos, permitiendo la proximidad real de los mismos. Fernández de Caleya y Santos Álvarez (2022) plantean que esto puede dirigirse desde el enfoque comarcal como unidad territorial básica para actuar en el desarrollo rural, para lo que introducen el concepto de «comarca 20-20» como modelo territorial donde sea posible acceder a los servicios esenciales en un radio de proximidad de 20 km o de 20 minutos de desplazamiento en cualquier modo de transporte.
- Establecer un mapa con tiempos mínimos de desplazamiento para acceder a la red viaria estructurante de gran capacidad.
- Potenciar la creación de ejes viarios inter-comarcales que vertebren los espacios rurales conectando con las vías de gran capacidad.
- Establecer un mapa con tiempos mínimos de desplazamiento de acceso hasta una estación ferroviaria (península).
- Estudiar la reapertura de líneas ferroviarias en desuso incluyendo correcciones de trazado o nuevos segmentos, que articulen corredores transversales y doten, al mismo tiempo, de cobertura a núcleos rurales para servicios de pasajeros y mercancías. Estas relaciones serían especialmente interesantes si estas líneas permitieran la conexión con estaciones con servicios de alta velocidad. Algunos ejes que la sociedad civil está demandando son, entre otros:
  - Astorga-La Bañeza-Benavente-Zamora-Salamanca-Béjar-Plasencia.
  - Soria-Castejón de Ebro.
  - Valladolid-Peñafiel-Aranda de Duero-Soria-Calatayud-Daroca-Caminreal.
  - Burgos-Lerma-Aranda de Duero-Colmenar Viejo.
  - Almendricos-Baza-Guadix.

Por último, respecto a los sistemas de servicios de movilidad ofertados mediante transporte público:

- Reordenar y reforzar los servicios ferroviarios de Media Distancia. Cabe atender las necesidades reales de movilidad de la población con una adecuación de horarios y frecuencias en días laborables (acceso a servicios y empleo) y en fines de semana y periodos vacacionales donde estos servicios tienen mayor demanda, como estrategia para incentivar el turismo y dinamización de espacios rurales así como de cambio modal vehículo privado-ferrocarril. Asimismo, estudiar la creación y/o recuperación de paradas en estaciones en desuso, y asegurar nodos de enlace entre corredores que atienden distintas áreas geográficas favoreciendo la intermodalidad. En buena medida, requiere mantener los servicios declarados como OSP, estudiar la incorporación de otros nuevos y asegurar la conexión de las líneas de Media Distancia con estaciones con servicios de Alta Velocidad.
- Fomentar la creación de nuevos servicios de Proximidad en un modelo híbrido entre Cercanías y Media Distancia. En algunos casos pueden ser nuevos corredores, como los recientemente creados (ver sección 3.3), y en otros adaptar líneas de Media Distancia a la realidad territorial. Deberán facilitar la creación de nodos de intercambio entre sectores zonales de transporte y optimizar los flujos mediante la intermodalidad. Un ejemplo de posible red regional integrada, combinando servicios de Cercanías, Media Distancia y Proximidad, puede ser (sector centro-septentrional de la península):
  - Bilbao-Urduña-Izarra-Miranda de Ebro.
  - Miranda de Ebro-Vitoria/Gasteiz-Altsasu.
  - Irún-Donostia/San Sebastián-Brínkola-Altsasu.
  - Altsasu-Pamplona/Iruña-Castejón de Ebro.
  - Miranda de Ebro-Haro-Logroño-Calahorra-Castejón de Ebro.
  - Miranda de Ebro-Burgos.
  - Castejón de Ebro-Tudela de Navarra-Zaragoza.
  - Castejón de Ebro-Soria-Torralba del Moral.
  - Zaragoza-Calatayud-Torralba del Moral.

  - Soria-Calatayud-Teruel.
  - Zaragoza-Huesca-Canfranc.
- Estudiar la prolongación de algunas líneas de Cercanías que mejoren las conexiones en espacios rurales próximos a grandes ciudades; con frecuencias adaptadas a las características del territorio. Algunos ejemplos podrían ser:
  - Reinosa-Mataporquera.
  - Aranjuez-Ocaña-Tarancón.
  - Humanes de Madrid-Illescas-norte de Toledo.
  - Cercedilla-Segovia.
  - El Escorial-Ávila.
  - Caudiel-Barracas.
  - Utiel-Camporrobles.
  - Xàtiva-Alcoi.
  - Moixent-La Encina.
  - Sant Vicent del Raspeig-Villena-La Encina
  - Cazalla de la Sierra/Constantina-Guadalcanal.
  - Utrera-Lebrija.
  - Casetas-Gallur y Zaragoza-Miraflores-Quinto.
  - Zuera-Zaragoza-Cariñena.
- Diseñar un nuevo mapa concesional de transporte interurbano de pasajeros por carretera coordinado con los respectivos mapas concesionales de las Comunidades Autónomas, de modo que se puedan completar y mejorar la eficiencia global y la calidad de los servicios en las zonas rurales, pero evitando solapes y disfuncionalidades.
- Desarrollar sistemas de movilidad a la demanda consistentes en disponer de uno o varios vehículos de transporte colectivo con conductor/a, quien atiende demandas particulares entre origen y destino. Esta fórmula es muy flexible, de calidad y eficiente para espacios de muy baja densidad. Cuando solo hay una demanda de transporte, el sistema funciona como un servicio de taxi, mientras que si existe una demanda simultánea el sistema atienda todas las necesidades tratando de minimizar los tiempos de espera y recorrido del conjunto (Arbaiza Martín y Tomás Martínez, 2022).

Referencias

Adif (2022). *La alta velocidad alcanza los 4.000 km y consolida el liderazgo mundial de España en un modelo de movilidad sostenible*. Recuperado de: https://www.adif.es/-/la-alta-velocidad-alcanza-los-4.000-km-y-consolida-el-liderazgo-mundial-de-espa%C3%B1a-en-un-modelo-de-movilidad-sostenible#:~:text=La%20red%20ferroviaria%20de%20alta,vertebrador%20y%20dinamizador%20de%20territorios

Alloza, M., Moral-Benito, E. y Tello, P. (2021). El acceso a servicios en la España rural. *Documentos Ocasionales, 2122*. Banco de España. Recuperado de: https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2122.pdf

Arbaiza Martín, A. y Tomás Martínez, P. (2022). *Caminos para la España interior*. Editorial Letra Minúscula. Edición de Kindle.

Banco de España (2020). *Informe Anual 2020*. Madrid: Banco de España.

Banister, D. y Berechman, J. (2000). *Transport Investment and Economic Development*. London: UCL Press. https://doi.org/10.4324/9780203220870

Banister, D. y Berechman, Y. (2001). Transport investment and the promotion of economic growth. *Journal of Transport Geography, 9*(3), pp. 209-218. https://doi.org/10.1016/S0966-6923(01)00013-8

Bellet, C., Alonso, P. y Casellas, A. (2010). Infraestructuras de transporte y territorio. Los efectos estructurantes de la llegada del tren de alta velocidad en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 42*, pp. 143-163. Recuperado de: https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1167

Camarero, L. (2022). Los habitantes de los territorios de baja densidad en España. Una lectura de las diferencias urbano-rurales. *Mediterráneo Económico, 35*, pp. 45-66.

Comisión Europea (2016). *Declaración de Cork 2.0. «Una vida mejor en el medio rural»*. Recuperado de: https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_es.pdf

Congreso de los Diputados (2023). Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible 121/000136. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-136-1.PDF

Consejo de Europa (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

Constitución española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978).

Crescenzi, R. y Rodríguez-Pose, A. (2012). Infrastructure and regional growth in the European Union. *Papers in Regional Science, 91*(3), pp. 487-513. https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x

De la Cruz Mera, Á. y Madurga Chornet, M. I. (2019). Los instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 51*(199), pp. 175-200. Recuperado de: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76722

Deng, T. (2013). Impacts of Transport Infrastructure on Productivity and Economic Growth: Recent Advances and Research Challenges. *Transport Reviews, 33*(6), pp. 686-699. https://doi.org/10.1080/01441647.2013.851745

Farinós Dasí, J. (2007). Planificación de infraestructuras y planificación territorial. Gobernanza y gestión de dinámicas multiescalares. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona, 44,* pp. 32-43. https://doi.org/10.1080/01441647.2013.851745

Farinós Dasí, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 53*(208), pp. 583-594. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2

Fernández de Caleya, J. y Santos Álvarez, R. (2022). Los «territorios rurales» como modelo de desarrollo. *Mediterráneo Económico, 35*, pp. 417-439.

Galiana, L. y Vinuesa, J. (coords.) (2010). «Transformaciones territoriales y transporte». En *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Síntesis, col. Espacios y Sociedades, serie mayor, pp. 181-199.

Governa, F. (2007). Las infraestructuras de transporte como obras territoriales. Exigencias y estrategias de territorialización. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona, 44,* pp. 20-31. Recuperado de: https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/103943

Grupo ADUAR (2000). *Diccionario de Geografía Urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel.

Gutiérrez Puebla, J. (2001). Location, economic potential and daily accessibility: an analysis of the accessibility impact of the high-speed line Madrid-Barcelona-French border. *Journal of Transport Geography, 9*(4), pp. 229-242. https://doi.org/10.1016/S0966-6923(01)00017-5

Holl, A. (2007). Twenty years of accessibility improvements. The case of the Spanish motorway building programme. *Journal of Transport Geography, 15*(4), pp. 286-297. https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2006.09.003

Holl, A. (2011). Mejoras de accesibilidad viaria: un estudio retrospectivo para la España peninsular. *Papeles de Geografía, 53-54*, pp. 171-183. Recuperado de: https://revistas.um.es/geografia/article/view/143511

Inglada López de Sabando, V. (1993). El papel de las infraestructuras en la competitividad y el desarrollo económico. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, 97*, pp. 397-409. Recuperado de: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83893

Landáburu, E. (1993). El papel de las infraestructuras en el desarrollo regional y en la política regional de la Comunidad. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 97*, pp. 341-347. Recuperado de: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83886

López-Escolano, C., Pueyo Campos, Á., Postigo Vidal, R. y Alonso Logroño, M. P. (2016). Valoración y representación cartográfica de la accesibilidad viaria en la España peninsular: 1960-2014. *GeoFocus, 18,* pp. 169-189.

López Escolano, C. (2017). *Valoración de las transformaciones territoriales de la España peninsular mediante el estudio de la red viaria, indicadores de accesibilidad y potencial de población*. Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza.

López Escolano, C. y Alonso Logroño, M. P. (2022). Los transportes como elemento articulador de las actividades económicas. En Alonso Logroño, M. P., Benito del Pozo, P., Pallarès-Barberà, M. y Sánchez Hernández, J. L. (coords.), *Geografía Económica: fundamentos, agentes y procesos*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 255-275.

López Trigal, L. (2011). Infraestructuras de transporte en las áreas de montaña ibéricas. *Cuadernos de Turismo, 27*, pp. 603-615. Recuperado de: https://revistas.um.es/turismo/article/view/140121

Ministros Responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial (2011). *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diver-*

sas. Gödöllö, Hungría. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/ policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

Ministros Responsables de Ordenación, el desarrollo o la cohesión territoriales (2020). *Agenda Territorial 2030. «Un futuro para todos los lugares»*. Alemania. Recuperado de: https://territorialagenda.eu/es/

MITERD, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf

MITMA, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021). *Estrategia de Movilidad*. Recuperado de: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/ejes/211223_es.movilidad_accesibilidad_ALTA_vf.pdf

MITMA, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022). *Catálogo y evolución de la red de carreteras*. Recuperado de: https://www.mitma.gob.es/carreteras/catalogo-y-evolucion-de-la-red-de-carreteras

MITMA, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (s.f., a). *Carreteras*. Recuperado de: https://www.mitma.gob.es/carreteras

MITMA, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (s.f., b). *Red ferroviaria de interés general (RFIG).* Recuperado de: https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/red-ferroviaria-de-interes-general-rfig/la-red-ferroviaria-de-interes-general-rfig-definicion-composicion-y-caracteristicas

MITMA, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (s.f., c). *Mesa de Movilidad Rural*. Recuperado de: https://esmovilidad.mitma.es/mesa-de-movilidad-rural

MITMA, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (s.f., d). *Ley de Movilidad Sostenible*. Recuperado de: https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte

Monzón de Cáceres, A., Gutiérrez Puebla, J., López Suárez, E., Madrigal Díez, E. y Gómez Cerdá, G. (2005). Infraestructuras de transporte terrestre y su influencia en los niveles de accesibilidad de la España peninsular. *Revistas del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, 103,* pp. 97-105.

Monzón, A. López, E. y Ortega, E. (2019). Has HSR improved territorial cohesion in Spain? An accessibility analysis of the first 25 years: 1990-2015.

European Planning Studies, 27(3), pp. 513-532. https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1562656

MOPTMA, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1994). *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 2ª edición.

Parlamento Europeo (2022). *Informe sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0269_ES.html

Plassard, F. (1997). Les effets des infrastructures de transport. Modèles et paradygmes. En Burmeister, A. y Joignaux, G. (eds.), *Infrastructures de transport et territoires. Approches de quelques grands projets*. Paris: L´Harmattan, pp. 41-54.

Preston, J. (2001). Integrating transport with socio-economic activity: a research agenda for the new millennium. *Journal of Transport Geography, 9*(1), pp. 13-24. https://doi.org/10.1016/S0966-6923(00)00039-9

Pujadas, R. y Font, J. (2008). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis, col. Espacios y Sociedades, serie mayor, pp. 268-269.

Sánchez Hidalgo, E. (2018). *No es una guía de autopistas, es un mapa de calzadas romanas*. Publicado en Verne, El País, 27-02-2018. Recuperado de: https://verne.elpais.com/verne/2018/02/26/articulo/1519645848_093323.html

Tomás Martínez, P. (2022). En Arbaiza Martín, A. y Tomás Martínez, P. (eds.), *Caminos para la España interior*. Editorial Letra Minúscula, pp. 16-34.

Vía Libre (2005). *En 1985 se cerraron más de 900 kilómetros de líneas altamente deficitarias*. Recuperado de: https://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=1158

INCENTIVOS ECONÓMICOS Y MEDIDAS FINANCIERAS

Francisco Velasco Caballero
César Martínez Sánchez
Diego Loras Gimeno

I. Mejora de las condiciones financieras de las personas y empresas en el ámbito rural[1]

1. Incentivos fiscales estatales y autonómicos

1.1 Planteamiento general

1. El establecimiento de beneficios fiscales se ha de realizar siempre con cautela. En primer lugar, porque suponen un desafío al principio de igualdad, en relación al principio de capacidad económica, que debe ser

[1] Abreviaturas utilizadas: AIReF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; CE: Constitución Española; CERMFL: Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local de 2017; FJ: Fundamento Jurídico; GTCPA: Grupo de trabajo sobre el cálculo de la población ajustada; IAE: Impuesto sobre Actividades Económicas; IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles; ICERMFL: Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local de 2017; IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; IS: Impuesto sobre Sociedades; IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; PIE: Participación en los ingresos del Estado; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TRLHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

adecuadamente justificado. En segundo lugar, porque se podría llegar a distorsionar las decisiones de los operadores de mercado, llegando a causar, en su caso, consecuencias indeseables no buscadas. Y, en último lugar, porque todo beneficio fiscal supone una pérdida recaudatoria que se habrá de suplir bien con una elevación de otros ingresos, bien con la disminución correlativa de gastos (o con una combinación de ambas).

2. Lo que se acaba de apuntar justifica la importancia de diseñar los beneficios fiscales rigurosamente, así como la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de sus efectos reales. En este sentido, sería deseable que los incentivos tributarios que, en su caso, se establezcan, sean sometidos a un estudio sobre sus consecuencias efectivas, similar al que realizó la AIReF en el marco de los sucesivos «spending reviews» que se han llevado a cabo[2]. Esta necesaria evaluación *ex post* está en consonancia con los objetivos de la reciente Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

3. De acuerdo con lo concluido en estudios anteriores (Castillo *et alter*, 2018), existe una limitada evidencia empírica acerca de la eficacia de los incentivos fiscales para luchar contra la despoblación (en el sentido de lograr fijar o atraer población a territorios con alta tasa de envejecimiento y población en declive), de forma que aún no se han podido obtener resultados concluyentes. Así pues, resulta complicado aventurar si este tipo de beneficios fiscales pueden, o no, cumplir con los objetivos perseguidos.

4. En todo caso, se ha de tener en cuenta que en el sistema tributario español existen, desde hace décadas, beneficios fiscales ligados al establecimiento de personas físicas y jurídicas en determinados territorios, especialmente en aquellos situados fuera de la Península (Ceuta y Melilla, Islas Canarias y, en menor medida, Islas Baleares).

[2] Pueden consultarse en la siguiente dirección https://www.airef.es/es/spending-review/

5. En particular, en España ya se han puesto en marcha medidas fiscales tendentes a fijar y atraer población a territorios específicos. Se han encontrado medidas en este sentido en, al menos, Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja y la Comunidad Valenciana. No obstante, por su carácter pionero y su pretensión integral, destaca entre las iniciativas autonómicas la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

1.2 Beneficios fiscales en la tributación de las personas físicas

1.2.1 *En el IRPF*

6. El IRPF es el tributo que generalmente constituye la mayor parte de la carga tributaria de las personas físicas, de ahí que pueda suponerse que los incentivos fiscales en este impuesto pueden resultar especialmente incentivadores. De hecho, hay evidencia de que determinados beneficios fiscales introducidos en este impuesto han logrado los objetivos que perseguían (AIReF, 2019).

7. Como es sabido, se trata de un impuesto sobre el que tanto el Estado como las comunidades autónomas poseen capacidad normativa. En este sentido, las posibilidades de establecer incentivos fiscales pueden ser decididas tanto por el Estado como por las comunidades autónomas.

8. En cuanto al Estado, siguiendo el ejemplo del actual art. 68.4 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (LIRPF), referido a las rentas obtenidas en Ceuta y Melilla, podría plantearse una deducción para los residentes en las zonas calificadas como despobladas, respecto de las rentas obtenidas en dichas zonas. Esto es, para disfrutar del beneficio fiscal se exigiría tanto que el sujeto pasivo resida en las zonas despobladas como que obtuviera sus

rentas en ella. Con esto se perseguiría claramente la fijación y/o atracción de población para residir en este tipo de territorios.

9. Igualmente, también en el ámbito de las deducciones fiscales estatales, podría plantearse modificar algunos de los actuales incentivos para dirigirlos específicamente a las zonas despobladas. En este sentido, por ejemplo, cabría modificar la actual deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación (art. 68.1 LIRPF), de manera que se exigiera que dichas empresas tuvieran su sede de dirección efectiva en las zonas calificadas como despobladas. Alternativamente, podría simplemente establecerse un porcentaje de deducción superior para los casos en los que las empresas estuviesen radicadas en este tipo de territorios. En este caso, la fijación de población en áreas despobladas se consigue de forma indirecta: no se incentiva directamente que la población resida en ellas, sino que lo que se favorece es la creación de tejido empresarial en dichas zonas.

10. En lo que se refiere a las comunidades autónomas, siguiendo el ejemplo castellanomanchego, podría establecerse una deducción sobre la cuota autonómica para aquellos contribuyentes que residan en las zonas calificadas como despobladas. Si bien, a fin de incentivar también la actividad económica en estas zonas, sería recomendable que este beneficio fiscal estuviera ligado a la generación de rentas en dichas zonas o, al menos, que la deducción fuese mayor en este tipo de casos.

11. Del mismo modo, las comunidades autónomas podrían establecer incentivos fiscales específicos para determinadas actividades que se realizan en las zonas despobladas. De nuevo, en este sentido serían paradigmáticas las deducciones castellanomanchegas relativas a la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual en zonas rurales, así como a los gastos necesarios de traslado. Asimismo, atendiendo a la insuficiente red de transporte público que habitualmente sufren las zonas despobladas, podría pensarse en una deducción específica que se refiriese a los gastos de transporte en los que incurren los habitantes de estas zonas.

12. Los beneficios fiscales que se acaban de referir, aplicados por separado o conjuntamente, pueden suponer una considerable rebaja de la cuota tributaria de los contribuyentes. Este atractivo incentivo fiscal puede estimular la realización de prácticas defraudatorias (especialmente en contribuyentes que perciban altas rentas). En consecuencia, la Administración tributaria habrá de prestar especial atención a los posibles cambios ficticios de residencia fiscal, desarrollando las herramientas de control e inspección adecuadas para prevenirlos.

1.2.2 *En otros impuestos que afectan a las personas físicas*

13. Dejando de lado intencionadamente —entre otras, por sus dificultades de gestión— las medidas relativas al IVA, podrían resultar útiles las medidas fiscales encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda (especialmente en propiedad) en las zonas despobladas. En este sentido, podría establecerse un tipo de gravamen reducido en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que afecte a inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual del adquirente, al menos en los tres años posteriores a dicha adquisición. Con esta medida se lograría una reducción del precio de compra efectivo, lo que podría incentivar la atracción de población a estas zonas.

14. Sin perjuicio de lo anterior, es posible que en las zonas despobladas el problema con el valor de las viviendas no tenga tanto que ver con su valor de mercado (que se presume reducido a causa de una baja demanda), como más bien con el valor administrativo a efectos fiscales, tanto lo que se refiere al valor catastral que se tiene en consideración en el IBI como el valor de referencia que se considera a efectos, entre otros, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Aunque solo sea como hipótesis, es probable que exista un notable desajuste entre los citados valores administrativos y el valor de mercado, ya que en los casos más extremos de despoblación puede tratarse de bienes prácticamente ilíquidos. En este sentido, sería necesario que la Administración revisase con especial atención las valoraciones que se atribuyen a los inmuebles urba-

nos en este tipo de zonas, en las que el escaso número de compraventas dificulta especialmente la fijación de un valor de mercado.

15. En relación con lo anterior, es muy posible que buena parte de los inmuebles localizados en las zonas despobladas se encuentren en un deficiente estado de conservación, que requiere de importantes obras de reparación y mejora. Así, junto con la posible deducción autonómica a la que se hizo referencia con anterioridad (*supra* § 11), podría establecerse una rebaja en el tipo de gravamen del Impuesto sobre Construcciones, Istalaciones y Obras (ICIO), de aplicación a aquellas obras de reforma y mejora de inmuebles que vayan a constituir la residencia habitual del contribuyente.

1.3 Beneficios fiscales en la tributación de las personas jurídicas

1.3.1 *En el Impuesto sobre Sociedades*

16. Como es sabido, en el sistema tributario español el principal impuesto que grava la renta obtenida por las personas jurídicas es el Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, en principio se puede presumir cierta efectividad en los incentivos fiscales que se establezcan en este tributo. No obstante, se ha de advertir que, tras realizar un análisis específico de dos beneficios fiscales del citado impuesto (tipos reducidos y deducción por donativos), los resultados acerca del logro de sus objetivos fueron no concluyentes (AIReF, 2019). Por tanto, se ha de ser prudente en cuanto a la efectiva consecución de determinadas metas a través de beneficios fiscales en este impuesto.

17. Con todo, el establecimiento de beneficios fiscales en este ámbito presenta dos singularidades. En primer lugar, se ha de tener presente que en España la competencia normativa sobre el Impuesto sobre Sociedades recae exclusivamente en el Estado, lo que limita claramente la actuación de las comunidades autónomas (dejando de lado los territorios

forales) en este ámbito. Igualmente, se debe tener presente que la recaudación obtenida por este impuesto en las comunidades autónomas de régimen común se ingresa íntegramente en el Estado. En tercer lugar, ha de advertirse que la concesión de beneficios fiscales a personas jurídicas puede ser considerada, si se cumplen determinados requisitos, como una ayuda de Estado, en el sentido de lo previsto en el art. 107.1 TFUE.

18. En relación a esto último, el hecho de que los beneficios fiscales puedan ser considerados como ayudas de Estado no significa que deba deducirse automáticamente que están prohibidas. Bien al contrario, la normativa europea justifica algunas de estas ayudas tanto porque su cuantía sea baja y, por tanto, sea de aplicación el Reglamento *de minimis*[3]; como porque se encuentren entre las categorías previstas en el Reglamento de exención[4]. Asimismo, se debe recordar que la Comisión puede considerar que determinados tipos de ayudas estatales son compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349 del Tratado, y las ayudas estatales destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas de la Unión Europea. En este sentido, se ha de tener en cuenta que la Comisión ha dictado las vigentes Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2022-2027 (2021/C 153/01).

19. La posibilidad de otorgar beneficios fiscales a empresas que se establezcan en zonas despobladas no es una política completamente novedosa en la Unión Europea. No en vano, por ejemplo, en Portugal ya se han

[3] Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis*.

[4] Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

adoptado medidas tributarias con importantes exenciones territorializadas, con el fin de promover y dinamizar las zonas más deprimidas de ese país, fijar población y reducir las asimetrías regionales (Calatayud, 2021).

20. En cuanto al diseño concreto de los incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades para estimular la actividad económica de las zonas despobladas, existen diversas posibilidades para realizarlo. Podría establecerse un tipo de gravamen reducido para aquellas empresas que tengan su sede en dichos territorios. Esta posibilidad podría abrir la puerta a traslados simulados, o en fraude de ley, de las sedes de algunas empresas a dichos territorios, con el principal propósito de aprovechar los beneficios fiscales y sin producir un efecto económico relevante sobre los mismos.

21. Teniendo en cuenta que lo que se persigue con estos incentivos fiscales es incrementar la actividad económica de los territorios despoblados, podría ser más adecuado diseñar los incentivos fiscales de manera que aseguren la inversión directa en dichas zonas. Esto es, podría plantearse un beneficio fiscal análogo a la actual deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales (art. 36 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades). Así, la deducción estaría constituida por un porcentaje de los gastos efectivamente realizados en los territorios despoblados, ya fuera inversiones de capital, servicios allí contratados o sueldos de personal que desempeñase su trabajo en las citadas zonas.

1.3.2 *En otros impuestos que afectan a las personas jurídicas*

22. A pesar de que se trata de un tributo de importancia mucho menor que el Impuesto sobre Sociedades, el IAE también supone una carga tributaria para las personas jurídicas cuyo importe neto de la cifra de negocios supera el millón de euros. Teniendo en cuenta que se trata de un impuesto que grava la renta potencial derivada del ejercicio de una

actividad económica (STC 120/2018), parecería justificado presumir que dicha renta potencial es inferior en las zonas despobladas, en las que la actividad económica es más reducida. En consecuencia, podría plantearse la introducción de un coeficiente reductor de las cuotas del IAE aplicables a las empresas que ejerzan su actividad en zonas despobladas. Esta posibilidad ha de tener en cuenta, en todo caso, que el IAE es un impuesto municipal, con lo cual una hipotética reducción en la cuota tributaria podría incentivar la actividad empresarial, pero simultáneamente reduciría los ingresos municipales. En consecuencia, esta posible reforma tributaria debería ir necesariamente acompañada de la reforma del régimen de participación en los ingresos del Estado (PIE) al que se hace referencia más adelante (*infra* § 58).

23. Igualmente, una vía para estimular la realización de inversiones reales en las zonas despobladas podría ser la reducción del coste fiscal de las mismas. En este sentido, cabría plantear la reducción del tipo de gravamen del ICIO aplicable a las construcciones, instalaciones y obras relativas al establecimiento y ampliación de actividades económicas que se encuentren situadas en zonas despobladas. En este caso, al igual que lo dicho en relación con el IAE, la reducción del tipo impositivo produciría menores ingresos en la hacienda municipal, por lo que la posible reforma tributaria debería ir acompañada de una mejora en la participación de los municipios rurales en la PIE, según se expone más adelante (*infra* § 58)

2. Incentivos en las cuotas a la Seguridad Social

24. Las empresas en las zonas despobladas se enfrentan a retos que les hacen estar en una situación desigual frente a las empresas en zonas desarrolladas. La falta de infraestructuras que les permita transportar sus productos con eficiencia y eficacia, la falta de mano de obra para la contratación, o la falta de demanda de sus productos en los núcleos cercanos de población son algunos de los obstáculos a los que se enfrentan estas empresas en zonas despobladas. Estas dificultades hacen que las empresas

de áreas despobladas no compitan en igualdad de condiciones con el resto de las empresas del territorio nacional, y que por tanto estas zonas no desarrollen *clusters* de actividad económica que puedan generar el suficiente empleo para revertir la despoblación.

25. Los lugares donde se localizan un número elevado de empresas disfrutan de lo que se conoce en economía como beneficios de aglomeración. Con base en esto, las nuevas empresas que se crean, o las que deciden mover su localización, tienden a localizarse en *clusters* de actividad donde hay otras empresas. Esto les permite tener cerca servicios que pudieran necesitar de otras empresas, trabajadores que pudieran contratar al estar en un entorno densamente poblado o la posibilidad de asociarse con otras empresas para compartir costes o emprender proyectos de manera conjunta. Por tanto, en igualdad de condiciones, las nuevas empresas decidirán establecerse en entornos empresariales fuertes, al igual que cuando una empresa cambie su localización tenderá a migrar hacia *clusters* económicos más grandes. De este modo, se puede predecir el progresivo crecimiento poblacional de las zonas con grandes núcleos de empresas, y el progresivo estancamiento o descenso poblacional de las zonas con pequeños y diseminados núcleos de empresas.

26. Noruega, que si bien no es parte de la Unión Europea sí que es parte del Espacio Económico Europeo, fue la pionera en la implantación de deducciones en los costes sociales (cuotas de Seguridad Social) a empresas en zonas despobladas dentro del marco permitido por la Unión Europea. Desde 1975 ha implantado estas ayudas, que han demostrado ser efectivas según varios estudios académicos (Rybalka et al., 2018; Ku et al., 2020). En 2002, Suecia también introdujo estas ayudas, obteniendo similares resultados sobre la creación de empleo y subida de salarios en estas zonas (Bennmarker et al., 2009). En otras economías avanzadas fuera de la UE, como EEUU o Australia, se han implementado políticas similares (Lynch and Zax, 2011; Kettlewell and Yerokhin, 2019).

27. Las deducciones consisten en reducir la contribución que hacen las empresas a la Seguridad Social por cada trabajador que tienen contra-

tado. En el caso Noruego, el país tiene varias zonas en las que en función de las cifras demográficas se establece una contribución mayor o menor. En la capital, la zona con menos problemas demográficos, la contribución es la más alta del país con un 14.1%. Es decir, la empresa paga a la Seguridad Social una cantidad igual al 14.1% del salario que le paga al trabajador. Sin embargo, en las zonas más despobladas del país, esta contribución no existe (es del 0%). Por tanto, una empresa que decide instalarse en una zona despoblada en vez de en la capital o sus alrededores, paga al estado un 14.1% menos por sus trabajadores. De esta manera, se han conseguido más contrataciones (dado que las empresas tienen un menor coste para las contrataciones), y unos salarios más altos para los trabajadores (dado que las empresas pagan menos contribución por trabajador, se pueden permitir incrementar los salarios para atraer trabajadores). Es importante recalcar la segunda consecuencia también. Los resultados obtenidos muestran que no solo se genera empleo, que asienta población y como consecuencia evita la despoblación, sino que también los salarios se incrementan y por tanto son una herramienta eficaz para paliar el problema de falta de mano de obra cualificada en algunos sectores en estos lugares. Un mayor salario, en zonas con un menor coste de vida, puede actuar como compensación sustitutiva por aquellos servicios que en esas zonas los trabajadores no van a disfrutar (principalmente unos servicios de ocio y cultura menores, y una accesibilidad más difícil para servicios básicos como la sanidad y la educación).

28. El problema de este tipo de políticas puede venir por lo que llamamos trampa de la deducción insuficiente. Si las ayudas se aplican con unos porcentajes bajos, sin suponer un cambio sustancial en los costes a los que hacen frente las empresas por la contratación, no afecta a las decisiones de nueva creación o cambio de sede de las empresas (Behagel et al., 2015). Es decir, hay un cierto umbral de ayudas que si se supera, las ayudas comienzan a ser efectivas en la generación de más puestos de trabajo y la subida de los salarios. Por debajo de este umbral, las empresas que ya están en el territorio o las que se hubieran creado también sin estas deducciones, se benefician de mejores condiciones pero sin modificar sustancialmente su comportamiento a la hora de contratar más. En

otros términos, el beneficio que les reporta la deducción no es tan fuerte como para modificar su comportamiento a la hora de contratar. Este podría ser el caso de las ayudas de este tipo recientemente aprobadas en nuestro país para las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, cuyos porcentajes son bajos en comparación con los aplicados en los casos existentes que han tenido resultados significativamente positivos.

29. Si el porcentaje de deducción frente a otras zonas del país es sustancial (como en el caso de Noruega), se supera el límite de la trampa de la deducción insuficiente y las empresas, gracias a las deducciones, deciden generar empleo que de otra manera no habrían generado. También empresas que habrían cambiado su sede a un *cluster* empresarial más grande, deciden quedarse, o la tasa de creación de empresas en esos territorios se incrementa sustancialmente. Si la deducción es insuficiente, supone un transvase de recursos del Estado a las empresas, sin que los resultados finales sean distintos. Sin embargo, con una deducción suficiente, aunque el Estado dedique más recursos a esta política, se generan círculos virtuosos de generación de empleo, mejores salarios y atracción de población.

II. Fondo de financiación estable para la lucha contra la despoblación

30. Prácticamente todos los países europeos, también España, tienen distintos planes contra la despoblación. La base del éxito o no de los planes está determinado por muchos factores, pero uno de los fundamentales es la capacidad de los mismos de implementar medidas estructurales de largo plazo. Esto es importante dado que problemas de tanto calado no pueden resolverse con intervenciones cortas y concretas en las políticas públicas, sino que requieren inversiones estables y prolongadas en el tiempo para que puedan tener efecto. Si se piensa, por ejemplo, en la atracción de empresas o en la mejora en profundidad de las infraestructuras como partes de un plan contra la despoblación, se pone de manifiesto que los efectos que pueden conseguirse en un horizonte tem-

poral de cinco o diez años son pequeños. Provincias que han perdido la mitad de su población no pueden recuperar cifras previas de población en un corto plazo.

31. Es evidente que los planes a corto plazo pueden frenar provisionalmente la pérdida de población. Pero si hablamos de la recuperación de algunas zonas, los planes tendrán que ser mantenidos en el tiempo para lograr su efectividad. La dependencia financiera de los ciclos electorales, es decir, el hecho de que el gasto y la inversión estatal tienda a ser mayor en los periodos previos a las elecciones y menor al inicio de las legislaturas, es un punto débil de cualquier política de largo plazo, que no puede sufrir altibajos constantes en la inversión. Los compromisos de financiación estable solucionan estos problemas.

32. Los Fondos de Cohesión de la Unión Europea son un buen ejemplo de que la asignación de un presupuesto estable a largo plazo, en función de indicadores del desarrollo de las regiones, es la única manera de que el desarrollo de esas regiones no se vea condicionado por los diversos cambios de gobierno y tendencias de opinión de cada momento. Comenzaron en 1994 y se firman para periodos extensos (actualmente seis años) que permiten, por ejemplo, iniciar y desarrollar infraestructuras y proyectos hasta un porcentaje de ejecución total alto dentro del mismo periodo, y no caer en secuencias discontinuas de ejecución y paralización de las distintas inversiones que solo alimentan el descontento y perjudican al cumplimiento final del objetivo perseguido. Estos fondos han ayudado, en general, a cohesionar Europa y que muchas regiones infradesarrolladas alcanzasen unos niveles socioeconómicos importantes en un tiempo relativamente reducido. Entre sus criterios de asignación de fondos, está el de la despoblación.

33. Otro ejemplo destacable son los pactos de solidaridad, que se firmaron tras la reunificación de las dos Alemanias, para intentar que las regiones del este convergieran con las regiones del oeste. El primer pacto cubrió el periodo 1993-2004 y el segundo cubrió el periodo 2005-2019. La financiación del llamado «Programa de Consolidación Federal» fue

vinculada a distintos impuestos (a la renta, al beneficio y a la riqueza) que de manera directa pasaban a financiar el programa, y a la financiación mediante el presupuesto del Gobierno para beneficios sociales y medidas de creación de empleo. En el segundo periodo se introdujeron algunos cambios para mejorar la efectividad del programa, pero el compromiso presupuestario se mantuvo, pudiendo continuar así la financiación estable del programa. Actualmente, el programa se está reorientando hacia la ayuda a las regiones infradesarrolladas de todo el país, y no solo a las regiones del este. No obstante, los más de 25 años del pacto han ayudado al llamado «segundo milagro económico alemán» y a que el Este, pese a que no haya conseguido la convergencia total y que algunos problemas de migración hacia el Oeste continúan, sí que haya mejorado sustancialmente las condiciones socioeconómicas desde las que partían estas regiones tras la caída del muro de Berlín.

34. En algunas cuestiones, los dos ejemplos anteriores podrían recordar al Fondo de Compensación Interterritorial que se creó en el año 1980 en nuestro país. El artículo 158.2 de la Constitución enuncia que «*Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso*». El Fondo, por tanto, cumple una función necesaria de la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, pero no afecta para nada a los desequilibrios poblacionales. El Fondo persigue un único objetivo y no coincide con el que aquí proponemos.

35. Las divisiones regionales en materia económica en España tienen una marcada brecha norte-sur, donde el Fondo de Compensación Interterritorial a grandes rasgos canaliza recursos de las regiones más ricas a las más pobres. Sin embargo, esta geografía no coincide con la distribución de población. En concreto, la despoblación afecta a todas las regiones interiores (exceptuando la capital), pero es más acusada en las zonas interiores del norte, donde la estructura histórica de los municipios ha sido siempre de una menor población. Por tanto, vemos regiones con proble-

mas de despoblación, que no tienen problemas de renta per cápita y regiones sin problemas de despoblación, que tienen problemas de renta. Las primeras no son beneficiadas por este Fondo de Compensación Interterritorial y las segundas sí. Por ello, dado que una reforma del Fondo para introducir criterios poblacionales sería compleja y con dificultades de llegar a un acuerdo político, la propuesta sería la creación de un segundo fondo, con el fin de corregir desequilibrios poblacionales interterritoriales.

36. Políticas como la inversión en infraestructuras viarias y ferroviarias, la construcción de vivienda pública, o las ayudas a empresas que se instalen en zonas despobladas son medidas que requieren para su ejecución un extenso periodo de tiempo y sustanciales sumas de dinero. Sin estas políticas ambiciosas, las políticas contra la despoblación funcionarán como parches que pueden retrasar la trayectoria negativa de algunos territorios, pero en ningún caso revertir la tendencia. Por ello los fondos que estabilizan una cantidad fija de dinero anualmente, con un desglose de los proyectos en los que se va a invertir, son una medida adecuada para que las políticas realmente tengan efecto.

III. Reforma del sistema de financiación autonómica

37. La reforma del sistema de financiación autonómica es uno de los temas más polémicos en el debate público español. Por ello, en cualquier reforma del sistema, las negociaciones y desacuerdos entre distintas comunidades autónomas se extienden en el tiempo. Es un tema complejo, que tiene muchos componentes. Aquí señalamos solo las reformas necesarias en las partes de este sistema que afectan a las zonas despobladas. En esta cuestión particular no entraremos en las diferenciaciones entre los regímenes comunes, especiales o forales, pues entendemos que las recomendaciones aquí recogidas se pueden aplicar a los tres sistemas por igual. Son dos los componentes del sistema de financiación autonómica que afectan especialmente a las políticas contra la despoblación: el primero es el conocido como «coste efectivo de los servicios» y el segundo

algunas de las magnitudes que en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía determinan la «población ajustada», como lo son las variables de superficie y dispersión.

38. Hay ciertos servicios públicos, como por ejemplo sanidad o educación, que las comunidades autónomas se encargan de prestar y gestionar, mientras que el dinero para financiarlos se aporta desde el Estado mediante el sistema de financiación autonómica. Esta situación puede dar lugar a disonancias entre el coste real de la prestación del servicio y lo que la comunidad recibe por parte del Estado. Puede darse el caso de que la financiación estatal supere el coste de la prestación de los servicios, o lo contrario. Aquí entra el concepto del coste efectivo de los servicios, que mide el coste real de prestar un determinado servicio público. El acuerdo generalizado entiende que todas las comunidades deben recibir una cantidad lo más ajustada posible al coste efectivo de los servicios, pero esto no es así en muchos casos. Las comunidades autónomas con un mayor porcentaje de zonas despobladas son las grandes perjudicadas. Por ejemplo, los pagos unitarios por la prestación de servicios sanitarios o educativos tienden a ser similares entre comunidades. Si una comunidad atiende a un número determinado de pacientes o de alumnos, recibirá un pago por parte del Estado adecuado al número de personas atendidas, sin ajustar ese pago a otros criterios. Sin embargo, el coste de la prestación de servicios es mucho más alto en las áreas despobladas.

39. Algunos distritos de grandes ciudades pueden tener la misma población que provincias enteras de lo que conocemos como España vaciada. Las ventajas que plantea la aglomeración de personas hacen que, en estos distritos, un número reducido de grandes centros de salud o colegios sean suficientes para atender a toda la población. En cambio, la dispersión territorial de la población exige de la instalación de muchos pequeños centros de salud o colegios para que las personas puedan tener los servicios a una distancia prudencial. Sin embargo, el coste del segundo sistema es mucho mayor que el del primero. Por tanto, entendemos

que se debe ponderar, para cada servicio que ofrece la comunidad autónoma pero financia el Estado, cuál es el coste efectivo desde el punto de vista de los entornos de aglomeración o despoblación donde se prestan los servicios.

40. El estado actual de la financiación otorga los recursos principalmente con base en el número de habitantes, con algunos factores de corrección. Esto provoca, *de facto*, una sobrefinanciación de aquellas comunidades autónomas con su población más aglomerada y una prestación de servicios concentrada en algunos núcleos, y una infrafinanciación de aquellas comunidades autónomas con su población más dispersa y una prestación de servicios desconcentrada por su territorio. El hecho de que se reciba la misma financiación por la prestación de un año de escolarización de cualquier persona ignora el hecho de que en las zonas despobladas el coste de este y otros servicios es mucho mayor. Del mismo modo, las infraestructuras viarias o ferroviarias para conectar a la población serán más caras en zonas despobladas, dado que se tendrán que construir más kilómetros que en otras zonas para conectar a la misma cantidad de población. Si no se toma en cuenta esto y se siguen repartiendo los recursos como se establece en el actual modelo, se corre el riesgo de una desvertebración del territorio y de violar el principio de igualdad entre todos los ciudadanos españoles.

41. Es cierto que la citada Ley 22/2009 recoge diferentes variables como densidad, superficie y dispersión para la corrección de estos y otros desequilibrios. De este modo, mediante el concepto de «población ajustada» se intenta corregir, entre otras cuestiones, la citada anteriormente. Sin embargo, el estado actual parece abordar el problema desde una perspectiva teórica, pero sin dar una solución efectiva en la práctica. El Fondo de Garantía se reparte entre comunidades autónomas con base en criterios de población, superficie y dispersión. Sin embargo, la ponderación de los criterios no es para nada similar. Mientras la ponderación de la variable población es del 30%, la de superficie es del 1,8% y la de dispersión del 0,6%. Estos desequilibrios en las ponderaciones hacen que las compensaciones que reciben las comunidades autónomas con

más despoblación sean meramente testimoniales. Del mismo modo, la variable de densidad se utiliza para el cálculo del Fondo de Cooperación, pero de una manera testimonial comparado con el efecto que tienen otras variables o fondos.

42. Estas diferencias explican, entre otros muchos factores, las diferencias en la calidad de servicios públicos que a veces observamos entre diferentes comunidades autónomas. Este factor de desigualdad pone en riesgo la legitimación del sistema de servicios e inversiones públicas. La corrección de estos desequilibrios en la siguiente reforma de la financiación autonómica es necesaria para poder proporcionar servicios públicos de calidad en zonas despobladas. Esto a la vez ayudará a revertir la despoblación en estas zonas, que en parte es causada por la falta de servicios públicos o de infraestructuras a una distancia prudencial, que actualmente no se pueden financiar.

IV. Mejora de la situación financiera de los municipios rurales

1. Planteamiento

43. Entre las razones relevantes para la permanencia de las personas en municipios rurales se encuentran tanto la efectiva provisión de servicios públicos de calidad como la existencia de oportunidades empresariales y laborales (Collantes y Pinilla, 2019: 76 y 230; Rodríguez-Pose y Griffiths, 2021: 446; Esparcia, 2021: 94). En ambos casos puede ser determinante la actuación del correspondiente ayuntamiento (Velasco, 2023: 2), sobre todo de los que aquí podríamos calificar como intermedios (entre 3.000 y 20.000 habitantes).

44. Por un lado, una parte de los servicios públicos de ciudadanía se prestan precisamente por los ayuntamientos. No sólo los servicios obligatorios enunciados en el art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), completada por las

correspondientes leyes autonómicas), sino incluso muchos otros servicios no obligatorios (como los relacionados con la promoción económica y laboral, la cultura, la sanidad, la integración social y los espectáculos). Aunque es cierto que los servicios públicos más característicos del Estado Social son propios de las comunidades autónomas (educación, sanidad y servicios sociales) también es cierto que los ayuntamientos prestan otros servicios muy relevantes y complementan (e incluso a veces suplen) los servicios públicos autonómicos. Para que los municipios puedan prestar todos estos servicios —obligatorios o voluntarios— en condiciones competitivas con las grandes ciudades, es necesaria una financiación estructural adecuada. No sólo «suficiente» para la prestación de los servicios mínimos obligatorios, sino favorecedora de otros servicios y actividades municipales que fomenten el bienestar social y el desarrollo económico.

45. Por otro lado, aparte de los servicios públicos de ciudadanía, los ayuntamientos están autorizados para desplegar la llamada «iniciativa económica pública» (art. 86 LBRL). Esta iniciativa económica (empresas de transformación agraria, alimentarias, forestales, de producción energética, etc.) no es ni frecuente ni necesaria en los grandes municipios, donde normalmente existe un tejido empresarial que desarrolla esas iniciativas económicas, pero sí puede ser imprescindible en municipios rurales donde los agentes económicos locales carecen de dimensión económica o cualificación técnica para el emprendimiento. En estos casos tiene sentido la iniciativa económica municipal (o de escala comarcal), lo cual requiere de financiación adecuada.

46. Sentado lo anterior, hay que plantearse si el actual sistema de financiación local, el contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), permite a los municipios rurales disponer de ingresos presupuestarios no sólo para garantizar la efectiva provisión de los servicios públicos obligatorios, sino incluso para financiar otros servicios (o mayor calidad en los obligatorios) y poner en marcha iniciativas empresariales municipales.

47. El vigente art. 2 TRLHL especifica que la Hacienda de las entidades locales está constituida por los siguientes recursos: a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; c) las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; y h) las demás prestaciones de derecho público.

48. En este estudio-propuesta se va a prestar atención exclusivamente a la regulación actual de las participaciones de las entidades locales en los tributos del Estado (PIE), que constituye la principal transferencia incondicionada que reciben. No se va a considerar ahora un posible aumento de los impuestos municipales, pues ello coadyuvaría al efecto despoblador que se intenta revertir. Los ingresos impositivos municipales ya son relativamente elevados en los ayuntamientos pequeños o medianos (que son los que normalmente presentan mayores problemas o riesgos de despoblación). Según un estudio realizado para ocho provincias españolas, analizando los datos presupuestarios (2021) de todos los municipios de cada provincia agrupados por escalas (Velasco, 2023), resulta que la carga tributaria media (por impuestos locales) en los distintos municipios de cada provincia es comparable (*infra*, tabla 1). La carga impositiva no es obviamente idéntica, porque normalmente los municipios de las ciudades más grandes (las capitales de provincia) pagan más impuestos municipales, pero los impuestos que pagan los vecinos en municipios pequeños o medianos son relativamente altos (sobre todo en comparación con los limitados servicios que reciben). En este sentido, salvo que de forma natural aumentaran las bases imponibles de los distintos impuestos (en especial, la base imponible del IBI) es difícilmente planteable un aumento de los ingresos tributarios municipales que no pasara por un incremento neto de la presión fiscal. Como es obvio, este hipotético aumento impositivo iría en sentido opuesto al que pretenden las políticas contra la despoblación.

Tabla 1
Ingresos impositivos medios *per cápita* presupuestados por los ayuntamientos en 2021.

	Hasta 500	Hasta 5.000	Hasta 20.000	Hasta 50.000	Hasta 75.000	Hasta 100.000	Más de 100.000	Capital provincial
Madrid	800	546	444	552	499	581	500	783
Barcelona	660	563	583	541	581	667	424	700
Asturias	379	400	418	417	437		523	440
Cantabria	424	453	423	432	410			526
Valladolid	611	358	358	354				444
Jaén	324	315	323	352				401
Lugo	693	315	271					439
Soria	917	385	452.5					579

Fuente: Francisco Velasco Caballero «Financiación de los municipios pequeños y despoblación», *Revista Gallega de Administración Pública* núm. 63 (2023).

2. Participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado

49. Dejando al margen por tanto los ingresos impositivos municipales, se presta atención seguidamente sólo a la participación de los ayuntamientos en ingresos del Estado (PIE). Se trata de un ingreso muy importante tanto en términos relativos como absolutos, lo cual justifica por sí mismo la necesidad de realizar un análisis pormenorizado del mismo. En este sentido, de acuerdo con los últimos datos generales disponibles (referidos al ejercicio presupuestario de 2019), el 21% de los ingresos no financieros de las entidades locales proviene de las transferencias corrientes recibidas de la Administración General del Estado. Se está ante el segundo ingreso más importante, solo por detrás de la recaudación del IBI, que supone prácticamente el 27% del total. Asimismo, destaca la relevancia de las transferencias del Estado, respecto de las que provienen de las comunidades autónomas, que se sitúan en el 7%, esto es, un tercio de aquellas.

50. En la actualidad, dentro del sistema de financiación local conviven dos modelos de reparto distintos: uno para las «grandes ciudades»

(municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o comunidad autónoma aunque no alcancen esa población) y otro para el resto de los municipios (Martínez, 2023). En el primer modelo («sistema de cesión») los grandes municipios reciben una participación en los rendimientos territorializados de ciertos impuestos estatales (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) que se complementa con una transferencia estatal, de forma que ningún municipio salga perdiendo respecto del momento inicial. En el caso de los municipios pequeños, reciben únicamente una transferencia («sistema de variables»), cuyo importe global se distribuye entre ellas de acuerdo con una fórmula en la que la población es el elemento fundamental, completado por un elemento teóricamente redistributivo (la inversa de la capacidad fiscal) y por una variable que trata de medir el esfuerzo relativo de cada municipio.

51. Como no podía ser de otra forma, el sistema de financiación se articula, al menos nominalmente, con el objetivo de asegurar la suficiencia financiera que se establece en el art. 142 de la Constitución. En este sentido, se decidió establecer un sistema dual, en el que se diera a las grandes urbes una mayor financiación, que vendría justificada por el hecho de que, al ser un polo de atracción, se generan unas mayores necesidades financieras derivadas de la fuerte presión de la demanda de servicios públicos básicos y obligatorios. Al mismo tiempo, el propio legislador parece que también quiso tener en cuenta la importante generación de recursos tributarios estatales que este tipo de ciudades produce.

52. En sustancia, la PIE común (el «sistema de variables») es distributiva. Esto es, se reparte una cantidad global entre todos los municipios (por su población, fundamentalmente: arts. 122 a 125 LHL). En cambio, la PIE especial de grandes municipios (el «sistema de cesión») es esencialmente conmutativa: cada ayuntamiento recibe un porcentaje (pequeño) de los ingresos recaudados por el Estado por IRPF, IVA e impuestos especiales en el municipio correspondiente (art. 112 LHL), garantizándose en todo caso los ingresos del año anterior mediante el Fondo Complementario de Financiación (arts. 118-121 LHL). Según esto, entre los municipios pequeños y medianos existe una moderada

equidad horizontal. Pero no hay igualación entre los municipios grandes. Ni —lo que es más importante— entre este grupo en su conjunto y el de los municipios pequeños y medianos (Muñoz Merino y Suárez Pandiello, 2018: 32; Vilalta, 2018: 109).

53. Analizando más detenidamente el régimen de transferencias de los municipios pequeños o medianos («sistema de variables») es muy importante prestar atención a los concretos criterios de distribución de las transferencias estatales, porque estos criterios en general favorecen la financiación de los municipios más poblados, dentro del grupo al que se aplica el «sistema de variables». Se sigue a continuación la exposición de Martínez, 2023:

a) El 75 por ciento en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, que figuren en el último Padrón municipal vigente, ponderadas por los siguientes coeficientes multiplicadores:

Estrato	Número de habitantes	Coeficientes
1	De más de 50.000	1,40
2	De 20.001 a 50.000	1,30
3	De 5.001 a 20.000	1,17
4	Hasta 5.000	1,00

La justificación de la existencia de estos coeficientes multiplicadores tiene que ver con las competencias que de forma obligatoria han de asumir los municipios en función de su población, lo que evidentemente supone un mayor gasto correlativo al mayor número de servicios públicos que se han de proveer. En efecto, en el art. 26 LBRL se establecen los servicios públicos que habrán de prestarse en todo caso y, tal y como se hace en la tabla de coeficientes multiplicadores que se acaba de reproducir, se distingue entre los municipios con menos de 5.000 habitantes, los de más de 5.000 y menos de 20.000; los de más de 20.000 y menos de 50.000; y, finalmente, los de más de 50.000.

b) El 12,5 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Pre-

supuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho. A estos efectos, se entenderá por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado[5]. El esfuerzo se define como la relación entre los tipos de gravamen aplicados y los máximos que permite la ley (ponderada por la recaudación real), limitando su cálculo a los tres impuestos obligatorios de exacción obligatoria: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

c) El 12,5 por ciento en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado[6]. Para obtener este dato se considerará como capacidad tributaria la resultante de la relación existente entre las bases imponibles medias del Impuesto sobre Bienes Inmuebles urbanos por habitante de cada ayuntamiento y la del estrato en el que este se encuadre, ponderada por la relación entre la población de derecho de cada municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación en los ingresos del Estado.

54. Junto con lo anterior, en el TRLHL (2004) se estableció igualmente una regla de mantenimiento del *statu quo*, en virtud de la cual la financiación de ningún municipio podrá ser inferior a la que resulte, en términos brutos, de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003.

55. Vistos los criterios del «sistema de variables», la relación entre despoblación y PIE es clara, toda vez que la población es el criterio de reparto más importante (75%). *A priori* no hay duda de que la variable

[5] El esfuerzo fiscal medio viene determinado, para el ejercicio 2022, en el art. 83 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

[6] Igualmente, la capacidad tributaria a tener en cuenta, para el ejercicio 2022, se establece en el citado art. 83 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

de población es un criterio razonable para distribuir la PIE, en tanto que cuanto más vecinos tenga un municipio, mayor será el gasto correspondiente a la provisión de servicios públicos. Sin embargo, no se puede olvidar que las competencias municipales implican un alto grado de costes fijos, que guardan relación no solo con el número de habitantes sino también —y sobre todo— con la extensión del término municipal, especialmente del casco urbano (Bel, 2005). Así, podría ocurrir que un municipio que experimenta una pérdida de población, lo que acarrea automáticamente una reducción de la PIE, ha de seguir asumiendo costes similares por la provisión de servicios. Por poner un ejemplo, si se atiende a los servicios públicos que todos los municipios, independientemente de su tamaño, han de prestar de conformidad con lo dispuesto en el art. 26.1.a) LBRL (alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas), prácticamente todos ellos guardan una mayor relación con la extensión del municipio (especialmente del núcleo urbano) que con el número efectivo de población. Siguiendo con este ejemplo, al reducirse los ingresos y mantenerse los gastos, el ayuntamiento se vería obligado a, bien aumentar los impuestos, bien reducir la inversión, que ya es bastante escasa en los pequeños municipios. Esta reducción de la inversión pública municipal resultaría procíclica (esto es, ahondaría la pérdida de dinamismo económico de los municipios despoblados), ya que se uniría a un menor consumo privado resultado de un decrecimiento poblacional, que resultaría en una depresión de la demanda agregada.

56. En el «sistema de variables» se incluye un criterio de reparto que quizás indirectamente podría ser beneficioso para los municipios que sufren despoblación. Asumiendo que el valor de los inmuebles en los municipios despoblados tiende a decrecer o, al menos, a crecer en menor medida que el resto de los municipios, la variable que mide la inversa de la capacidad tributaria podría resultar favorable a los municipios despoblados. Ahora bien, esto sería así sólo si se cumplieran dos condiciones: a) que el valor catastral reflejara de forma actualizada el valor real de los

inmuebles; y b) que el peso de esta variable fuera tal que la mayor PIE obtenida sobrepasara a la pérdida recaudatoria en el IBI por el descenso de las bases imponibles.

57. Tanto la existencia de dos sistemas incomunicados dentro de la PIE (el de cesión y el de variables), como específicamente la regulación del «sistema de variables», que es el que se aplica a los municipios rurales con riesgo de despoblamiento, depara resultados insatisfactorios, en tanto que contrarios a la equidad, por mostrar diferencias abultadas injustificadas entre los municipios (CERMFL, 2017).

a) En primer lugar, porque los municipios más grandes y los demás no comparten un mismo sistema de transferencias en el que puedan actuar criterios de nivelación o equidistribución.
b) Y en segundo lugar, porque específicamente el «sistema de variables» no toma en consideración variables que pueden ser muy relevantes desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación, tales como el envejecimiento de la población o la dispersión de los núcleos poblacionales (Velasco, 2022: 8), lo que confirma la necesidad de formular propuestas que sirvan para reformar el actual sistema de financiación.

58. A la vista de lo anterior, y partiendo del análisis que se realizó por la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local (CERMFL, 2017), la primera y más elemental propuesta de corrección del modelo de transferencias estatales consiste en incluir a todos los municipios en un único sistema, que habría de ser el actual «sistema de variables».

59. En segundo lugar, cabría defender la introducción de una nueva variable (o varias) en el sistema unificado propuesto, que tuviese en cuenta las consecuencias económicas de la despoblación, en línea con lo ya expresado por los expertos (CERMFL, 2017). Así, al igual que en el sistema de financiación autonómica no se toma en cuenta directamente la población real —sino que existe una fórmula (muy mejorable) de

población ajustada— sería conveniente que el sistema de reparto de la PIE estableciera una fórmula de población ajustada, construida en atención a las obligaciones de gasto que incumben a los municipios. Con ello, se establecería «una fórmula de necesidades de gasto que describe cómo habrían de repartirse los recursos disponibles entre territorios para que todos ellos pudieran financiar unos servicios similares» (De la Fuente, 2021:1).

60. En particular, por su influencia en el gasto correlativo por la prestación de servicios a los que los municipios vienen obligados, en la fórmula de población ajustada debería tenerse en cuenta —al menos— tanto la superficie del municipio (especialmente la que integra el casco urbano), como la dispersión de los núcleos existentes. La justificación de lo anterior se funda en la relación existente entre la extensión y dispersión del municipio con el coste de prestación de los servicios públicos.

V. Referencias Bibliográficas

AIReF (2019), *Evaluación del gasto público 2019. Estudio de beneficios fiscales*, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf (última consulta: 11 de abril de 2023).

Behaghel, Luc, Lorenceau, Adrien, & Quantin, Simon,«Replacing churches and mason lodges? Tax exemptions and rural development», en *Journal of Public Economics*, 125, 2015, pp. 1-15.

Bennmarker, Helge., Mellander, Erik, & Öckert, Björn, «Do regional payroll tax reductions boost employment?», en *Labour Economics*, *16*(5), 2009, pp. 480-489.

Calatayud Prats, Ignacio, «Límites impuestos por el Derecho comunitario a los beneficios fiscales a la actividad empresarial por razones de despoblación», en *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 2021, pp. 176-203.

Castillo Murciego, Ángela, López Laborda, Julio, Rodrigo Sauco, Fernando, Sanz Arcega, Eduardo, *Incentivos fiscales para la fijación o atracción*

de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada, Informe 2018-2, Cátedra sobre Despoblación y Creatividad, Universidad de Zaragoza, disponible en http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf (última consulta: 11 de abril de 2023).

Collantes, Fernando, y Pinilla, Vicente, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019.

Esparcia, Javier, «La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España», en AA.VV., *Espacios rurales y retos demográficos, una mirada desde los territorios de la despoblación*, Asociación Española de Geografía, Valladolid, 2021, pp. 77-150.

Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local. Ministerio de Hacienda, julio de 2017.

Kettlewell, Nathan, & Yerokhin, Oleg, «Area-specific subsidies and population dynamics: Evidence from the Australian zone tax offset», en *Papers in Regional Science*, 98(1), 2019, pp. 451-476.

Ku, Hyejin., Schönberg, Uta, & Schreiner, Ragnhild C., «Do place-based tax incentives create jobs?», en: *Journal of Public Economics*, 191, 2020 pp. 104-105.

Lynch, Devon & Zax, Jeffrey S., «Incidence and substitution in enterprise zone programs: The case of Colorado», en *Public Finance Review*, 39(2), 2011, pp. 226-255.

Martínez Sánchez, César, «La revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación», en Velasco Caballero, Francisco, Navarro, Carmen & Ruíz Pulpón, Ángel Raúl, *Despoblación, territorios y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2023, pp. 252-273.

Rodríguez-Pose, Andrés, y Griffiths, Jamie, «Developing intermediate cities», en *Regional Science Policy and Practice*, 2021, pp. 441-456.

Rybalka, Marina, Benedictow, Andreas, Cappelen Bjøru, Emil, Winger Eggen, Fernanda, Salte Flatval, Vegard, Norberg-Schulz, Marthe, & Vik, Lars, *Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway*. Samfunnsøkonomisk analyse AS, Oslo, 2018.

DESPOBLACIÓN Y FONDOS EUROPEOS

Serafín Pazos Vidal

1. Introducción

Desde España, por la dependencia tradicional de los Fondos Estructurales de la Unión Europa para la financiación de grandes inversiones y políticas de desarrollo territorial, así como por su cultura jurídica, el problema de la despoblación y sobre todo sus soluciones han tenido siempre una marcada dimensión europea. Esto ha sido particularmente evidente durante la preparación de los Fondos Estructurales para el período 2021-2027 que han coincidido con el auge de la preocupación por la despoblación, muy particularmente en España. Este capítulo se centra en la política de Cohesión de la UE para dicho período: desde su génesis inicial hasta la traslación de los avances en el reconocimiento de dicho problema en los recientemente aprobados Acuerdo de Asociación y Programas españoles (autonómicos o plurirregionales). Se centra fundamentalmente en el principal de estos fondos, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), aunque se consideran otros de igual importancia, en particular el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia de España 2021-2026.

1.1 Antecedentes y base jurídica

Si comparamos la política de Cohesión Territorial de la Unión Europea con otros grandes programas de desarrollo, por ejemplo, las grandes

políticas keynesianas surgidas del *New Deal* de Estados Unidos o las propias políticas de desarrollo de Naciones Unidas, la Política de Cohesión es una construcción principalmente jurídica; a partir de la misma se desarrollan una serie de objetivos, políticas públicas y fondos. En estos otros modelos, el proceso es casi el inverso, se desarrollan políticas públicas a las que se le van dotando de armazón jurídico. Obviamente la política de Cohesión bebe del positivismo jurídico de la tradición continental europea que es la base del Derecho de la Unión, tradicionalmente conocido como comunitario.

La política de Cohesión es también la política de desarrollo más grande del mundo (al menos antes de los grandes paquetes financieros acordados en Europa —*Next Generation EU*— o Estados Unidos contra el shock económico de la COVID-19), con un presupuesto de 392.000 millones que es mayor que los fondos para los países en desarrollo de Naciones Unidas (McCann y Varga, 2015).

El objetivo de «Cohesión Territorial» se añadió en 2009 a los preexistentes de «Cohesión Económica y Social» en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), más conocido como Tratado de Lisboa. Si bien el TUE recoge las cuestiones principales de reparto de competencias en la UE, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece de forma más detallada el alcance de dichos objetivos de la UE y su traslación en políticas públicas y fondos comunitarios concretos. Así, el artículo 174 del TFUE proporciona más detalles al principio de Cohesión Territorial y establece la base jurídica sobre la que se establecen los llamados Fondos Estructurales. Dicho artículo aporta la base jurídica sobre la que cualquier futura política pública contra la despoblación debe apoyarse pues busca que «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, a 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 esca-

sa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.» Un instrumento fundamental para el mismo son los Fondos Estructurales y en concreto el FEDER (art. 175 del TFUE).

Al mismo tiempo, y como limitación a todo lo anterior, el artículo 4.2 del TUE requiere que la UE respete las identidades constitucionales de los estados miembros, incluyendo la autonomía local y regional, y el art. 5.2 TUE establece que las competencias deben conferirse explícitamente a la UE. De este modo, el art. 4.2.c del TFUE declara que la cohesión territorial es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Esto supone que la Política de Cohesión deberá respetar el principio de subsidiariedad del art. 5.3 TUE que establece que en los ámbitos donde la UE no tiene competencia exclusiva esta actuará solo si sus acciones pueden ser más efectivas que las de los Estados miembros o las autoridades subnacionales en términos de una mejor consecución a nivel comunitario debido a la dimensión o a los efectos de la acción o política pretendida. Al mismo tiempo y en una interpretación potencialmente contradictoria de dicho principio, el Preámbulo del TUE lo exige que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos, otro de los principios rectores de la Política de Cohesión (Pazos-Vidal, 2019).

Esta compleja relación se tiene que regir por el principio de cooperación leal previsto en el art. 4.3 del TUE por el que «la Unión y los Estados miembros, con pleno respeto mutuo, se ayudarán mutuamente en el desempeño de las tareas que se derivan de los Tratados.» Así se establece el principio de gestión compartida de los Fondos Estructurales en el artículo 317 del TFUE: el Estado miembro preparará e implementará los Fondos al nivel territorial apropiado siguiendo su marco institucional, legal y financiero, (es decir, respetando los principios de identidad y subsidiariedad del TUE).

Un aspecto clave y definitorio de la política de Cohesión es el principio de asociación (comúnmente conocido como «de partenariado») por el cual las que las autoridades locales y regionales, así como los representantes cívicos y sociales, participan en el diseño, ejecución y evaluación de estos Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), como formalmente se conocen desde el período 2014-2020. Este principio dio

lugar al paradigma de la gobernanza multinivel que se observa también en otros ámbitos de la construcción europea. Ambos conceptos fueron desarrollados jurídicamente en el período 2014-2020 por el artículo 5 del Reglamento (UE) 1303/2013 (Reglamento de Disposiciones Comunes de los fondos EIE, RDC), a su vez desarrollado por el Reglamento Delegado (UE) n.° 240/2014 de la Comisión de 7 de enero de 2014 relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Por tanto, el principio de *parternariado* y la gobernanza multinivel (o «a varios niveles» como se ha traducido en los programas españoles) no son aspectos opcionales o programáticos, sino que las autoridades competentes (autonomías, corporaciones locales) y aquellos actores con un legítimo interés o representatividad deben participar activamente en la elaboración, seguimiento y evaluación de los programas. Si bien es cierto que en el período 2021-2026 el artículo 8 del nuevo RDC para el período 2021-2027 (Reglamento (UE) 2021/1060) simplifica excesivamente su redacción, quitándole concreción, dado que el Reglamento Delegado (UE) 240/2014 sigue en vigor, resulta potencialmente arriesgado la insuficiente toma en consideración de dicho principio que se puede constatar en la mayoría de Programas (no sólo en España) pues las autoridades competentes o partes interesadas podrían contestar por la vía jurisdiccional la no aplicación de dicho principio.

La Comisión será responsable de verificar la gestión y control de los programas y dar garantías sobre el uso legal y regular de los Fondos de conformidad con el art. 63 del Reglamento Financiero (Reglamento (UE, EURATOM) 2018/1046). La Comisión reembolsa al Estado miembro una parte del coste de los proyectos (cofinanciación).

Cada Fondo Estructural, o desde el período 2014-2027 cada uno de los fondos que conforman los Fondos Estructurales y de Inversión Europeo (FEIE) tienen base jurídica reconocida en el TFUE: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, art. 178 TFUE) de lejos el más grande, el Fondo Social Europeo (FSE, art. 43 TFUE), el Fondo de Cohesión (art. 177 TFUE) y, formalmente al menos, para el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER, art. 164 TFUE). Para asegurar un diseño y gestión coordinada y complementaria de todos

estos fondos el art. 177 TFUE establece la posibilidad de normas comunes para todos estos Fondos EIE.

Para el período presupuestario comunitario, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, los detalles de la gestión y objetivos concretos de los FEIE se establecen en varios Reglamentos, comenzando por el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC). Este Reglamento (UE) 2021/1060 contiene los principios reguladores y la coordinación de los diferentes FEIE (FEDER, FSE Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura), así como las normas financieras para dichos Fondos. Las disposiciones más específicas de dichos Fondos se establecen en Reglamentos específicos que emanan del RDC: FEDER (que ahora comparte con el Fondo de Cohesión el Reglamento (UE) 2021/1058), FSE (Reglamento (UE) 2021/1057), Fondo Europeo de Pesca y Acuicultura Marítima (FEMPA, Reglamento (UE) 2021/1139), y la Cooperación Territorial Europea (INTERREG) (Reglamento (UE) 2021/1059).

Comparado con el RDC para el período 2014-2020 (Reglamento (UE) 1303/2013), que contenía un marco estratégico común a nivel de la UE para estos fondos (y para el FEADER), para el período 2021-2020 se ha vuelto a una demarcación ente estos fondos sólo a nivel operativo y de programa dentro de cada Estado miembro (véanse el artículo 11, apartados 1 y 2, y el anexo II, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/1060). Al mismo tiempo, los 11 Objetivos Temáticos que orientaban de forma detallada todos los fondos se han resumido en 5 Objetivos Políticos para 2021-2027 (art. 5 del Reglamento (UE) 2021/1060 2021):

- [OP1] una Europa más competitiva e inteligente mediante la promoción de una transformación económica innovadora e inteligente y la conectividad regional de las TIC;
- [OP2] una transición más ecológica y baja en carbono hacia una economía netamente cero en carbono y una Europa resiliente;
- [OP3] una Europa más conectada mejorando la movilidad;
- [OP4] una Europa más social e inclusiva implementando el Pilar Europeo de Derechos Sociales;

- [OP5] una Europa más cercana a los ciudadanos fomentando el desarrollo sostenible e integrado de todo tipo de territorios e iniciativas locales.

Este menor nivel de detalle del marco reglamentario de los fondos a nivel europeo, si bien otorga mayor autonomía al nivel estatal y subestatal, supone no pocos desafíos a la hora de una gestión coordinada de dichos fondos, no digamos ya en lo relativo a un proceso complejo como el de la despoblación, ya que a menudo operan de forma concurrente en el mismo territorio, gestionados por el gobierno central o las autonomías o corporaciones locales, a menudo financiando actividades semejantes.

Para completar el grado de complejidad en el que se enmarcan los Fondos Estructurales post 2020 hay que mencionar brevemente nuevas incorporaciones y notables ausencias.

En el apartado de las incorporaciones tenemos también el Fondo de Transición Justa (FTJ, Reglamento (UE) 2021/1056). El FTJ es similar a un Fondo EIE y utiliza las reglas del RDC de gestión financiera, programación y orientación espacial (véanse los artículos 1, 2, 7, 10 y 12 del Reglamento (UE) 2021/1056 2021). Al mismo tiempo, el FTJ se programa por separado de los FEIE. En concreto, cada Estado miembro dispondrá de Planes Territoriales de Transición Justa independientes paralelos a los Acuerdos de Asociación de los Fondos EIE (ver artículo 11, Reglamento (UE) 2021/1056).

Además, y como resultado de la crisis del COVID-19, se estableció un arreglo legal similar para dar una base legal al paquete *Next Generation EU* (NGEU), que duplica el tamaño de los Fondos EIE con 750 000 millones de euros (Fabbrini, 2022). Dentro de NGEU, el fondo REACT-EU es, en todos los aspectos, un Fondo EIE (Reglamento (UE) 2020/2221 2020) ya que se gestiona y entrega mediante procesos y procedimientos EIE.

Sin embargo, el elemento más grande de NGEU es un nuevo fondo «estructural», el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR, Reglamento (UE) 2021/241). El MRR es formalmente una Política de Cohesión (de hecho, está formalmente bajo la gestión directa de la Comisión incluso si comparte la misma base legal (art. 174 y art. 175 TFUE) —en la práctica está totalmente transferido a los Estados miembros, su

ámbito de financiación es casi idéntico al FEDER pues el MRR financiará la transición verde, transformación digital, el crecimiento y empleo inteligentes, sostenibles e inclusivos, la cohesión social y territorial, salud y resiliencia además de políticas para la próxima generación, niños y jóvenes, incluidas la educación y las competencias. La diferencia fundamental con la política de Cohesión es que tiene el doble de tamaño (€672.000 millones la mitad en subvenciones y la otra en créditos, comparados con los 392.000 millones de euros en subvenciones de los Fondos EIE, sin contar el FEADER) y no requiere cofinanciación nacional. Dada la enormidad de los fondos asignados a España tomados en conjunto la Política de Cohesión y la NGEU para 2021-2026/2027/2029 (considerando los distintos plazos que se van a aplicar para desembolsar estos fondos) es inevitable reflexionar brevemente más abajo sobre el MRR y sus implicaciones de la Política de Cohesión en España.

En el apartado de ausencias destaca el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que ha sido considerado como un Fondo EIE durante varios periodos de programación presupuestaria plurianual, y de hecho ha formado parte formalmente de los Fondos EIE en 2014-2020 pero ya no en 2021-2026, lo que tendrá consecuencias en términos de planificación coordinada y ejecución de las intervenciones de los Fondos EIE y FEADER en ámbitos como el de la despoblación. En su lugar el FEADER en base al Reglamento (UE) (EU) 2021/2115 se programa completamente separada por los ministerios y consejerías de agricultura correspondiente en cada Estado miembro mediante el llamado Plan Estratégico PAC.

En resumen, tenemos un objetivo definido en el Tratado de la Unión Europea, Cohesión territorial. Este objetivo de la UE se explica con más detalle en el Tratado de Funcionamiento de la UE, a saber, el art. 174 TFUE y los artículos mencionados anteriormente que otorgan una base legal (a diferencia de las políticas *ad hoc* para el desarrollo territorial que podríamos ver en grandes estados federados como los EE.UU.) a unos enormes fondos específicos, los Fondos EIE. Estos fondos están coordinados por la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea (DG REGIO), incluso si los fondos individuales son responsabilidad de otras DG, en particular, la DG Empleo para el FSE.

Dentro de esta compleja arquitectura de derechos positivos y base legal para los fondos de la UE, el artículo 174 es clave para comprender el potencial y los límites del apoyo de la Política de Cohesión de la UE para áreas despobladas, como consideraremos en la siguiente sección.

1.2 El lobby territorial español cara la reforma de la política de Cohesión 2021-2027

A pesar del reconocimiento a la despoblación dentro del objetivo y fondos para la cohesión territorial de la UE, este ha sido un tema poco desarrollado como una prioridad específica dentro de los mismos hasta la génesis de los FEIE 2021-2027. Si bien la Comisión Europea, con el mandado de la Comisión Von der Leyen y la creación de una Vicepresidencia para la Democracia y la Demografía (estableciendo el vínculo entre desafección democrática y los «lugares que no importan» en la terminología de Rodriguez-Pose, recogida, entre otros en, Dijkstra, Poelman, y Rodríguez-Pose, 2018) ha hecho decididos avances en este sentido, en lo relativo a los FEIE, y en concreto el FEDER, estamos hablando de una aportación, con sus avances y limitaciones, fundamentalmente española.

Así, existe desde hace mucho tiempo, incluso anterior al auge en popularidad del término «España Vacía» un enfoque desde colectivos e instituciones españolas que por un lado concibe la despoblación como un problema de derechos (y por tanto jurídico) antes que uno económico (Fernández Tomás, Sánchez Legido y Ortega Terol, 2012) y que, en un reconocimiento implícito de la dificultad de cambiar el modelo de desarrollo y políticas públicas español, prioriza el reconocimiento de esta realidad y la obtención de soluciones (políticas públicas específicas y fondos destinados a estos territorios) en el nivel de la UE.

Esto se ha puesto particularmente de manifiesto en el proceso de formulación de lo que serían los reglamentos FEIE para el período 2021-2027, período que coincide ya con el auge de la problemática de la despoblación como problema de Estado en España. Así, proliferaron las iniciativas desde varios colectivos y movimientos políticos desde (y prác-

ticamente exclusivamente) España que buscaban, ir más allá de los pronunciamientos generales contenidos en el art. 174 TFUE de modo que la Política de Cohesión post 2020 tuviese no sólo un enfoque específico en la lucha contra la despoblación sino que se definiese qué territorios deberían ser considerados prioritarios a efectos del reparto de fondos estructurales, y sobre todo del FEDER, para dicho período (Pazos-Vidal, 2022a).

Ante la indefinición de la Comisión (la DG REGIO) que si bien apuntó a una posible prioridad demográfica en los futuros Fondos EIE 2021-2027 (Comisión Europea, 2017) a la hora de la verdad cuando se presentaron la propuesta de Reglamentos FEIE en mayo de 2018 esta hipótesis quedó descartada. En su lugar, la acción de ese amplio, diverso y a veces contradictorio activismo español resultó en tres inclusiones clave en el RDC y el Reglamento FEDER (Molina Ibáñez, 2019; Molina Ibáñez, Pérez-Campaña y Hernando Sanz, 2022).

Así el Reglamento RDC (Reglamento (UE) 2021/1060) contiene en su artículo 11, apartado 1), letra j) la disposición que los Acuerdos de Asociación (que contiene las principales disposiciones de los FEIE en un Estado miembro) , la necesidad que estos tengan «*en su caso,* un enfoque integrado para abordar los retos demográficos de las regiones o las necesidades específicas de regiones y zonas.» A su vez, los Programas que emanan de dicho Acuerdo deberían tener como reza el Artículo 22, apartado 3), letra a), inciso vii) «un enfoque integrado para abordar los retos demográficos, *cuando sea pertinente*;» La cualificación destacada en itálicas fueron una exigencia de los Estados miembros que no querían una obligatoriedad del mismo establecida a nivel de la UE.

El Reglamento FEDER va más allá al establecer que en su artículo 10 el apoyo a zonas desfavorecidas, por el cual «de conformidad con el artículo 174 del TFUE, el FEDER se centrará especialmente en afrontar los retos de las zonas desfavorecidas, especialmente las zonas rurales y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Cuando sea apropiado, los Estados miembros establecerán en sus acuerdos de asociación un enfoque integrado para afrontar dificultades demográficas o necesidades especiales de dichas regiones y zonas, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, letra i), del Reglamen-

to (UE) 2021/1060. *Este enfoque integrado puede incluir un compromiso de financiación específica para dicho fin*».

Lo que no incluye el articulado es qué es una zona en declive demográfico. Buena parte del citado lobby territorial español avanzó una definición (con los matices aportados por cada campaña) que debería haberse introducido en el articulado del Reglamento FEDER, el Reglamento (UE) 2021/1058, pero que finalmente no fue así. Si bien esta demanda fue hecha suya en la posición formal del Parlamento (Pazos-Vidal, 2022a), al final por oposición de la mayoría de Estados miembros en el Consejo, dicha definición —muy alterada durante el proceso negociador, lo que redujo su precisión— quedó desplazada al apartado de los considerandos quedó relegada a un considerando, por lo que sólo tiene valor interpretativo.

El considerando 1 del citado Reglamento (UE) 2021/1058 afirma que:

> «el FEDER debe contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, entre las que debe prestarse especial atención a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, en particular las desventajas resultantes del declive demográfico, por ejemplo, las regiones más septentrionales con muy escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

Así, la ya citada y muy discutida (y mediatizada) propuesta española quedó enmarcada en este amplio considerando 45, señalada aquí en cursiva:

> «El FEDER debe abordar los problemas de las zonas desfavorecidas, especialmente de las zonas rurales y las que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, tales como el declive demográfico, en el acceso a los servicios básicos, en particular los servicios digitales, incrementando el atractivo para la inversión, por ejemplo, mediante las inversiones de negocios y la conectividad a grandes mercados. Para ello, el FEDER debe prestar atención a retos

> de desarrollo específicos que experimentan algunas regiones insulares, fronterizas o de montaña. Además, el *FEDER debe prestar especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (CE) n.o 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (20), que tengan una densidad de población muy baja, conforme a los criterios señalados en el punto 161 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, en concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017.* Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local para dichas zonas con objeto de contrarrestar estas dificultades demográficas».

Es esta una definición lo suficientemente amplia para que fuese aceptada por todos los Estados miembros y se basa en el umbral de densidad de población que, si ya existía para las ayudas de Estado, pero incorporando un factor de declive demográfico interanual y continuado de un -1% desde el comienzo del período de programación comunitario 2007-2013 (que coincide con la Gran Recesión hasta el año anterior al que se presentaron los Reglamentos para el período 2021-2027). Como señalan Gloeksen y Böhme (2022) se trata de una definición tal como fue aprobada finalmente, excesivamente amplia (en un mapa realizado por la entonces denominada Oficina de la Comisionada para el Reto Demográfico del gobierno de España esta definición cubre casi todos los municipios de España) como para ser usada para priorizar políticas públicas. El hecho de usar la escala de medida provincial (nivel NUTS3 en la clasificación Eurostat) o local/comarcal según el Estado miembro, ayuda a visibilizar el problema, pero es controvertida entre las Autoridades de Gestión, en su mayoría regionales (nivel NUTS2) por centrarse en los niveles subregionales (NUTS3 —provincias— o conjuntos de municipios). Su mayor mérito es el de visibilizar por primera vez en un texto de Derecho comunitario qué es un territorio en declive demográfico. Por todo ello, esta definición «española» no será usada por ningún Acuerdo de Asociación o Programa FEDER, ciertamente no en el de España, como veremos.

Dicho esto, el Reglamento FEDER incluye un Considerando 46 que tiene también gran importancia a la hora de orientar cómo afrontar desde una perspectiva de intervención territorial integrada los retos de la despoblación:

> «Para aprovechar al máximo la contribución destinada a afrontar de forma más efectiva los retos económicos, demográficos, medioambientales y sociales, en particular en zonas que padecen desventajas naturales o demográficas, tal como establece el artículo 174 del TFUE, las acciones en el ámbito del desarrollo territorial deben basarse en estrategias territoriales integradas, también en las zonas urbanas y rurales, y deben prestar atención a los vínculos entre el ámbito urbano y el rural. Por ello, la ayuda del FEDER debe proporcionarse en las modalidades contempladas en el artículo 28 del Reglamento (UE) 2021/1060, asegurando una adecuada participación de las autoridades locales, regionales y urbanas, de los interlocutores económicos y sociales y de los representantes de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales. Las estrategias territoriales también deben poder acogerse a un enfoque de financiación múltiple e integrado que incluya al FEDER, al FSE+, al FEMPA y al FEADER».

Finalmente, si bien la Comisión y Estados miembros se resistieron a hacer de la lucha contra el declive demográfico en buenas parte Europa una prioridad explícita de los FEIE, es apropiado recordar una serie de iniciativas que están avanzando en ese sentido. Por un lado, la plantilla que envió la Comisión a los gobiernos (Ministerios de Hacienda en su mayoría) para la redacción del Acuerdo de Asociación y los Programas sí incluye un apartado específico donde se invita (no obliga) a los Estados miembros a detallar como piensan abordar la problemática demográfica descrita en los citados artículos de los Reglamentos.

Cara el futuro, cabe destacar la Visión a Largo Plazo de las Zonas Rurales de la UE (Comisión Europea, 2021) y su Pacto Rural (European Network for Rural Development, 2022), a la vez que el Observatorio Rural y los sucesivos informes demográficos preparados por la Comisión, así como la iniciativa *EU4Talents* (Comisión Europea, 2023) que reconduce cara la política de Cohesión lo que fue planteado

como «fuga de cerebros» —cuestionando implícitamente el Mercado Interior— por los países del Europa central y oriental. En este sentido la propia DG REGIO está reevaluando su propia postura pues el 8º informe de la Cohesión territorial (Comisión Europea, 2022a) publicado al amparo del segundo párrafo del art. 175 de TFUE, destaca la demografía como uno de los principales retos de la UE, habida cuenta que para 2040 la mitad de los territorios de la UE estarán en declive demográfico.

2. el reto demográfico en el acuerdo de asociación España - Unión Europea 2021-2027 y en los programas autonómicos y plurirregionales

2.1 El Acuerdo de Asociación España - Unión Europea y el Plan de Recuperación

El **Acuerdo de Asociación** (AA), elaborado por cada uno de los Estados miembros, y que recoge el planteamiento básico y las prioridades de inversión de los ESIF. FEDER, del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), y del Fondo de Transición Justa (FTJ), atendiendo a lo dispuesto en el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC, Reglamento (UE) 2021/1060).

Estamos hablando de un total de 36.682 millones de euros, de los que 23.397 corresponden al FEDER, 11.295 millones al FSE+, 868 al FTJ, y 1,120 millones al FEMPA (fondo pesquero, formalmente parte de los FEIE) (Gobierno de España, 2022, p. 181).

El FEDER, FSE+ y FTJ contribuirán a reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión europea persiguiendo dos objetivos:

- La inversión en crecimiento y empleo, orientada a fortalecer el mercado laboral y las economías regionales a través de FEDER, FSE+ y FTJ;
- La cooperación territorial europea, orientada a reforzar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional dentro de la Unión a través de FEDER (Interrreg).

Los Programas (en períodos anteriores llamados Programas Operativos) son los documentos de planificación (y no sólo, pues tienen valor jurídico-contractual, al igual que el AA, y son aprobados por la Comisión Europea) en los que se define la estrategia de actuación para la consecución de los Objetivos Políticos seleccionados, los tipos de acciones a desarrollar en el ámbito de los distintos Objetivos Específicos, y los resultados a obtener.

El contenido y procedimientos de preparación, presentación, aprobación y modificación de los Programas se encuentran regulados en los artículos 21 a 24 del RDC.

El AA afirma que los programas se han elaborado, conforme al principio de asociación y gobernanza a varios niveles (lo que se conoce generalmente y más comúnmente como por el *principio de partenariado*, ya citado) con la participación de todos los socios pertinentes. Como veremos, el grado de detalle de la aplicación de dicho principio es variable.

Los 23.539 millones de euros del FEDER para el período 2021-2027 en España se organizan en 19 Programas Regionales (1 por cada Comunidad y Ciudad autónoma) y un Programa Plurirregional, que servirá como principal instrumento de planificación de las actuaciones de la Administración General del Estado a financiar con cargo a este Fondo.

El artículo 108 del RDC establece tres categorías de regiones a nivel NUTS2 (clasificación Eurostat (Reglamento (UE) 2017/2391), equivalente a CCAA en España, regiones francesas o italianas). En base al que se particularizan en España como sigue:

- Regiones menos desarrollas (por debajo del 75% de la media UE de PIB per cápita): Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla.
- Regiones en transición (del 75% al 100%): Canarias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Principado de Asturias y Región de Murcia.
- Regiones más desarrolladas (por encima del 100%): Aragón, Cataluña, Comunidad de Madrid, Navarra y País Vasco.

Igualmente, el artículo 112 del RDC establece el porcentaje de cofinanciación que corresponde a cada categoría de región:

- Regiones menos desarrolladas: 85%.
- Regiones en transición: 60%.

- Regiones más desarrolladas: 40%.

El artículo 4 del Reglamento FEDER detalla el contenido de los ya citados Objetivos Políticos (OP) para los FEIE que serán financiables con cargo a este fondo.

- OP 1. **Una Europa más competitiva e inteligente**, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- OP 2. **Una Europa más verde**, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible.
- OP 3. **Una Europa más conectada**, mejorando la movilidad.
- OP 4. **Una Europa más social e inclusiva**, por medio de la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.
- OP 5. U**na Europa más próxima a los ciudadanos**, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales.
- Por su parte el FTJ respaldará el objetivo específico, basado en el Acuerdo de París, de hacer posible que las regiones y las personas afronten las repercusiones sociales, laborales, económicas y medioambientales de la transición hacia los objetivos en materia de energía y clima de la Unión para 2030 y una economía climáticamente neutra de la Unión de aquí a 2050.

El principio de concentración temática previsto en el RDC para evitar la dispersión de los fondos exige que el programa de cada tipo de región se centre en varios de estos OP.:

- **Regiones menos desarrollas** dedicarán un 25% al OP1 una Europa más inteligente y competitiva y un 30% al OP2 una Europa más verde.
- **Regiones en transición** dedicarán un 40% al OP1 una Europa más inteligente y competitiva y un 30% al OP2 una Europa más verde.

- **Regiones más desarrolladas** dedicarán un 30% al OP2 una Europa más verde y un 85% al OP1 una Europa más inteligente y competitiva y OP2 una Europa más verde.

Adicionalmente establece que un 8% de los fondos deben ir dirigidos a apoyar el Desarrollo Urbano sostenible (artículo 11 Reglamento FEDER, conocido en España como EDUSI, gestionado directamente por el Ministerio de Hacienda/Dirección General de Fondos y delegado a las ciudades elegidas, y que en el período anterior suponía un 5% de la asignación del FEDER), que se desarrollarán a través de estrategias territoriales integradas.

Como se puede ver, el OP5 «una Europa más próxima a los ciudadanos» fundamental para políticas de desarrollo territorial y en concreto local como aquellas, para la despoblación no tiene asignación obligatoria, por lo que depende del criterio del gobierno central o autonómico correspondiente.

Establecida la estructura básica de la programación del FEDER 2021-2027 en España, hay que empezar por el Acuerdo de Asociación. Este documento estratégico no sólo es de carácter programático, sino que tiene valor jurídico dado el régimen de gestión compartida Estado-Comisión de los FEIE. De hecho, la Comisión propuso inicialmente para el período 2014-2020 denominarlos *contratos* de asociación, lo cual fue rechazado por los EE.MM (Pazos-Vidal, 2019), temiendo una excesiva obligatoriedad. En todo caso esta es una precaución política pues la base jurídica está clara en los Tratados respecto a las prerrogativas de la Comisión para proteger los intereses financieros de la Unión (art. 258 del TFUE). El Acuerdo de Asociación no es tal hasta que haya sido aprobado por la Comisión Europea, lo cual, tras tres años del llamado «diálogo informal» y el envío formal de borradores desde abril y a lo largo de 2022 sucedió el 18 de noviembre (Gobierno de España, 2022).

Es decir, se aprobó casi un año y medio tras el comienzo formal del período de programación plurianual. Algo habitual, dado el retraso que acumula la ejecución de los fondos en este y todos los períodos precedentes, agudizado aún más por el parón de la COVID-19 en 2020. En todo caso y de acuerdo con el art. 105 RDC, que establece la regla «n+3», los

fondos se pueden ejecutar en un plazo de tres años adicionales al año en el que habían sido programados, por lo que los fondos correspondientes a 2021 y 2022 no se han perdido.

En todo caso, existía la urgencia de su aprobación puesto que el Acuerdo de Asociación enmarca y contiene los principales elementos de los Programas regionales o plurirregionales, que se estaban negociando en paralelo por los gobiernos central y autonómicos con la Comisión y se aprobaron todos *in extremis* en diciembre de 2023.

Respeto al reto demográfico, el AA dedica, como exige la plantilla remitida por la comisión para su redacción, la sección del Objetivo Político 5 «Una Europa más próxima a sus ciudadanos» a considerar el impacto de la despoblación en España. Así, el AA (*ibid.*, p. 73) apunta que este proceso, agudizado desde los años 60 del siglo pasado el doble fenómeno de abandono del rural y urbanización en un breve período de tiempo sumado al envejecimiento progresivo supone que «en 2019, el 82,4% de la población española se concentraba en sólo el 13,2% de los municipios, que ocupan el 20,6% del territorio nacional. Este desequilibrio territorial, puesto de manifiesto por la doble dinámica de tensión en las grandes ciudades y despoblación en el interior y el noroeste, se manifiesta ya no solo en la dicotomía urbano-rural, sino que afecta también a las ciudades intermedias y capitales de provincia que pierden población en detrimento de las grandes áreas urbanas, el entorno costero mediterráneo y los archipiélagos. Por otro lado, algunas de las regiones españolas tienen que hacer frente a la fuerte presión demográfica que ejerce la población turística flotante, lo que afecta a la prestación de servicios públicos, al acceso a la vivienda de los residentes, al consumo de agua, energía y otros recursos naturales, y al medioambiente».

Este proceso, particularmente agudo en el centro y noroeste de la península supone (*ibid.*, p.207) que casi el 50% de los municipios españoles está por debajo de 12,5 habitantes por km2, ratio que se considera por los tratados y normativa de ayudas de Estado como el umbral de escasa población. Así en los últimos diez años «el 80% de los municipios del país han perdido población». Esto también genera «un efecto inverso en las grandes conurbaciones, tensionadas por la demanda de servicios públicos, el encarecimiento de la vivienda o los proble-

mas de contaminación ambiental ligados a la movilidad. El 90% de nuestra población, 42 millones de habitantes, vive concentrada en 1.500 municipios que se extienden por el 30% del territorio. Los efectos conexos a este doble proceso, tales como el envejecimiento y la masculinización de las zonas rurales; la dimensión de la población flotante turística en zonas altamente demandadas; o la dispar prestación de servicios públicos en el territorio, hacen que el reto demográfico, entendido como un fenómeno complejo, sea una prioridad política que también debe abordarse desde la programación de los fondos estructurales».

Así, mediante el llamado Objetivo Estratégico (OE) 5.2 del AA (*ibid.*, p. 121) «se podrán programar actuaciones tratando de afrontar los retos demográficos a través **de estrategias territoriales integradas y participativas para la transformación territorial y la reactivación social y económica de territorios** despoblados, en línea con la «Estrategia a Largo plazo para las zonas rurales de la UE». A diferencia del enfoque tradicional en España centrado en el nivel autonómico o municipal, se apuesta porque:

> «también se podrán definir áreas funcionales a nivel supramunicipal, representadas por diputaciones, mancomunidades, etc. Igualmente, de acuerdo con el artículo 11 del Reglamento 2021/1058, este OE se implementará a través de estrategias de desarrollo territorial integrado con arreglo a alguna de las modalidades del artículo 28 del RDC, y cuyo contenido deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 29 del mismo Reglamento.
>
> Al mismo tiempo, se garantizará la puesta en marcha de un sistema de gobernanza que incluya los municipios participantes en el área funcional, tanto en el diseño, como en la implementación de las estrategias, según las disposiciones del artículo 11.2 del Reglamento 2021/1058.
>
> Debido a la dotación financiera limitada de este OE y para lograr un impacto real en los territorios, los recursos se concentrarán en un número limitado de estrategias y responderán a una lógica de innovación y replicabilidad. Su reparto se determinará a través de convocatorias de **concurrencia competitiva** (o excepcionalmente a través de

> otros mecanismos específicos, por ejemplo, basados en criterios estadísticos).
>
> Las **áreas funcionales**, en el marco de este objetivo específico, estarán formadas por municipios de menos de 10.000 habitantes. Resultados previstos En líneas generales, los resultados que se pretenden obtener tras implementar las actuaciones descritas serían: ·Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad. ·Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento. Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural».

También se apuesta por las «sinergias urbano rurales» dentro de la programación de los FEIE para el objetivo político 5, reconociendo que «las fronteras entre lo urbano y lo rural, que trascienden del umbral poblacional y se entremezclan con otros factores como la tasa de ocupación en el sector terciario —superándose así la concepción de que reto demográfico es sinónimo a rural—, se desdibujan en la realidad de una red de municipios, ciudades intermedias, cabeceras de comarca y conurbaciones que se retroalimentan de forma inexorable». Así, «las actuaciones programadas incidirán en el entorno circundante de las ciudades a las que se dirige, y ayudarán a cambiar el ciclo de despoblación al que se enfrentan todo tipo de municipios, incluyendo cabeceras de comarca, ciudades intermedias y capitales de provincia. El desarrollo urbano sostenible se presenta pues como una oportunidad para erigirse en palanca del desarrollo territorial integrado».

Es decir, la programación de las llamadas EDUSI tiene que tener en cuenta el paradigma de áreas funcionales urbanas (Huete García y Merinero Rodríguez, 2022) demandado por la Comisión y en teoría la programación de iniciativas contra la despoblación en entornos no urbanos no puede hacerse de una forma aislada de la dependencia de núcleos urbanos para muchos servicios básicos.

Por tanto, el AA se alinea con el lenguaje y terminología que se está generando a nivel de la UE como la de «áreas funcionales» (Reglamento (UE) 2017/2391), sin hacerse echo alguno de la definición, de origen precisamente español, de territorio en declive demográfico del Considerando 45 del Reglamento FEDER).

Además, al centrarse en umbral de población y no en el propio declive a lo largo de una serie temporal se prioriza la densidad y tamaño. Si bien tienden a ir de la mano de la despoblación no son conceptos equivalentes. Hemos visto este mismo problema en la asignación de los fondos del Plan de Recuperación para la despoblación (Pazos-Vidal, 2022b).

Lo que sí hace el AA, y en mucha mayor medida que el Programa Plurriregional, sobre todo comparado con los Programas autonómicos, es responder claramente a la exigencia de la plantilla enviada por la comisión (Gobierno de España, 2022, p. 207) de detallar «10. Un enfoque integrado para abordar los retos demográficos de las regiones o las necesidades específicas de regiones y zonas (cuando proceda) Referencia: artículo 11, apartado 1, letra j), del RDC y artículo 10 del Reglamento del FEDER/FC».

Así, concibe el reto demográfico como «objetivo trasversal en el Acuerdo de Asociación» centrado en «especialmente los servicios públicos; la innovación social y la generación de procesos de inteligencia territorial; una movilidad sostenible que promueva el despliegue de tecnologías e infraestructuras limpias; el impulso de la transición ecológica; el desarrollo de un parque de vivienda, preferentemente público y de alquiler; el fomento del emprendimiento, especialmente para mujeres y jóvenes con especial atención a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional ; la facilitación del teletrabajo; la recualificación de la actividad económica o la mejora de la administración local, entre otros.» (*ibid.*, p. 208).

El OE 5.2 establece (*ibid.,* p. 144) que en las zonas no urbanas se priorizará «un desarrollo local social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura y el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad». Del mismo modo, el FTJ se centra en sólo 5 CCAA (de hecho en provincias —NUTS3—, como exige el Reglamento FTJ) y aborda desde esa perspectiva la problemática de las comarcas afectadas por el proceso de descarbonización y financiando actividades, « como el apoyo a la población, la economía y el medio ambiente de los territorios que se enfrentan a retos socioeconómicos graves derivados del proceso de transición hacia los objetivos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima».

Este modelo de priorización territorial y de gobernanza tiene por tanto sus luces y sus sombras. Por un lado, se mueve claramente cara el enfoque de áreas funcionales, es decir, sobrepasar la definición de problema y gestión de recursos en base a límites municipales o supramunicipales definidos legalmente, y centrarse en auténticas áreas funcionales (zonas de influencia donde las personas viven, trabajan y acceden a servicios básicos y ocio, que muchas veces exceden límites administrativos) rurales o urbanas.

Este enfoque ha ido penetrando lentamente desde los estudios económicos y regionales vía OCDE cara el pensamiento territorial de la Comisión, que ha estado intentando introducirlo en la gestión de los fondos decididamente en este período (Unión Europea/FAO/ONU-HÁBITAT/OCDE/Banco Mundial, 2022). Es por lo tanto positivo que el AA se haga eco.

Ahora bien, el nivel de concreción de los Programas, que *teóricamente* ejecutan el AA y deberían aportar más detalle, hacen justo lo contrario: son mucho más escasos en sus referencias a la orientación territorial/subregional de los fondos, en particular aquellos destinados a la despoblación, que el AA. Esto supone un problema, dado que, si bien formalmente existe una jerarquía entre el AA y los Programas, en la práctica no es así, puesto que las autoridades de gestión (gobierno y CCAA) se encargan de los mismos de una forma bastante autónoma y el hecho que los Programas también son aprobados por la Comisión. Dicho de otro modo, las CCAA pueden hacer uso de la metodología de orientación espacial subregional de los fondos indicada en el AA, pero al no hacerse en absoluto eco de las mismas en su propio Programas aprobados por la Comisión, pueden no hacerlo también.

En este aspecto la gobernanza resulta clave, pero también se observan luces y potenciales sombras.

Respecto a la gestión se afirma que «se definirá un sistema de gestión, seguimiento y evaluación flexible, que no genere excesiva carga administrativa, y que consistirá en la identificación de todas aquellas actuaciones que, dentro de un programa, y en diferentes objetivos específicos, contribuyan al reto demográfico».

Choca, sin embargo, la continuada preferencia por la concurrencia competitiva a la hora de asignar los fondos en vez de mecanismos de

gobernanza multinivel o (en España) *cogobernanza* (principio de asociación en el Reglamento ESIF) para diseñar, asignar y ejecutar los fondos (Pazos-Vidal, 2022b). Este es un motivo de preocupación pues no es necesariamente el método más eficaz y demanda enormes recursos a entidades locales que no tienen precisamente grandes capacidades de planificación y de gestión. La novedad es sin embargo un reconocimiento del valor añadido del trabajo a nivel supramunicipal incluido un rol para las diputaciones, en contraste con el Plan de Recuperación.

Dado que el AA establece el marco común de prioridades y coordinación entre los FEIE, resulta preocupante la poca definición de la demarcación y coordinación entre FEIE y más aún cuando en fondos como el FEDER la gestión está asignada a gobiernos central y autonómico.

Así se afirma que «en todo caso, la adecuada coordinación del conjunto de actuaciones deberá asegurarse en el marco del Comité de Coordinación de Fondos, al igual que en el resto de los objetivos políticos». (Gobierno de España, 2022, p. 145).

«De igual forma, destaca el impulso de los mecanismos de gobernanza como la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico y el Foro para la Cohesión Territorial, creado en abril de 2021 por el MITERD, y que pretende establecer un espacio de diálogo y gobernanza conjunta con los actores locales para implementar en el territorio las reformas e inversiones en materia de reto demográfico previstas en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. A nivel autonómico, son varias las regiones que cuentan con una estrategia específica para abordar el reto demográfico». (*ibid.*, p. 208).

Todo lo cual no deja de ser un mecanismo demasiado estratégico para asegurar una buena coordinación de inversiones muy locales que recibirán aportaciones de varios fondos y del apoyo de programas autonómicos o plurriregional gestionado por el gobierno central.

Al enfocar la despoblación como fundamentalmente un enfoque trasversal, se ponen muchas esperanzas en las sinergias, pero al mismo tiempo se expone el riesgo de que una gestión fragmentada de los fondos lo haga más difícil. En este sentido hay que tener en cuenta tres factores en la demarcación y coordinación de los fondos:

- La coordinación entre los FEIE así como éstos con el FEADER que durante el período 2014-2020 formaba parte de los Fondos Estructurales e integraba no sólo el RDC sino también las iniciativas multifondo de desarrollo local ITI y desarrollo local participativo CLLD. Esto en al practica no es posible o es mucho más difícil por el diseño acordado a nivel comunitario para el período 2021-2027. Es un tema importante, con gran relevancia para la lucha de la despoblación, pero excede el ámbito de este estudio, centrado en el FEDER.
- La coordinación y demarcación ente el FEDER pluriregional gestionado por el Gobierno y los Programas FEDER autonómicos. Este es un problema recurrente que sigue sin resolverse adecuadamente. Es un problema de gran calado pues la mitad del FEDER la gestiona el gobierno mediante el Programa Pluriregional (12.281 millones de financiación FEDER) y la otra mitad las CC.AA. (11.116 millones de euros) El AA presupone que cada administración usará estos fondos en el ámbito de sus competencias. El problema en la práctica es que tanto el objeto de los fondos tal como establecidos en el reglamento FEDER como el reparto competencial interno en España es compartido en muchas materias (*vid*., por ejemplo, Montilla Martos, 2011), por lo tanto, sin una buena demarcación y mecanismos de coordinación que vayan más allá de lo estratégico (prioridades, convocatorias), los solapamientos sobre el terreno son más que probables.
- Si bien el AA promete que, «se trabaja en la pronta puesta en marcha de un sistema de control interno basado en una aplicación informática común, que, mediante un sistema de código único de proyecto, contribuya a una detección a tiempo de los potenciales riesgos». (Gobierno de España, 2022, p. 146) este sigue siendo un notable factor de incertidumbre respecto a una gestión eficaz, eficiente y coordinada de los fondos. Más si cabe aún por la proliferación de fondos europeos tras la COVID, es un aspecto preocupante que no deber dejarse solo a la identificación de riesgos ex post sino a una planificación conjunta de fondos destinados a un territorio concreto.

Así, resulta preocupante la afirmación que a la hora de hablar de la coordinación programas nacionales y regionales FEDER se afirma que «el grueso de la ayuda destinada al desarrollo urbano sostenible se va a incluir en el Programa Plurirregional, por lo que no será necesario establecer mecanismos de coordinación adicionales con los programas regionales, más allá de la adecuada coordinación general de la programación y del fortalecimiento de la Red de Iniciativas Urbanas, como principal foro de coordinación temático en este ámbito». (*ibid.*, p. 144).

Este es un problema precisamente por el enfoque rural-urbano antes citado y por el hecho que buena parte de las políticas de ordenación del territorio y desarrollo local son autonómicas, corriéndose el riesgo, ya observado en las EDUSI (gestionadas de forma autónoma y exclusiva por el Ministerio de Hacienda) de una gestión inconexa con el territorio circundante y con amplios cuellos de botella en la certificación y gestión de los fondos asignados (Huete Garcia y Merinero Rodriguez, 2022).

Lo mismo se puede decir de la despoblación; si tenemos programas concurrentes regionales y el plurirregional operando en el mismo territorio, la gobernanza vía Conferencia Sectorial se puede antojar un mecanismo demasiado estratégico para poder abordar y diseñar conjuntamente iniciativas complementarias del programas plurirregional y autonómico correspondiente.

2.1.1 *La coordinación entre Fondos Estructurales y Plan de Recuperación*

El Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR) se financia con el *Next Generation EU* (750.000 millones). Éste aunque concebido como respuesta de choque al parón generalizado por el COVID en realidad es la expansión a una escala gigantesca de un Programa de Reformas Estructurales de la UE preexistente (20.000 millones), precisamente porque los FEIE y el FEDER se antojaban como insuficientes, o demasiado rígidos como para ser usado para ejecutar las grandes reformas estructurales largamente identificadas por gobiernos y Comisión en el llamado Semestre Europeo. Así, el componente fundamental

del llamado paquete *Next Generation EU* es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) que no sólo es el doble de grande que todos los FEIE, sino que además su objeto es prácticamente indistinguible de las prioridades y actividades elegibles en el FEDER. Esto es asumido en el AA, pero al mismo tiempo afirma que FEIE y MRR son materialmente diferentes en tanto que uno es de gestión territorializada y el otro centralizada.

La realidad es mucho menos clara: la mitad de los 36.000 millones FEDER es de gestión centralizada y la mitad del los 67.000 millones del MRR es de gestión (delegada) autonómica. Sumado a que sus ámbitos de actuación son idénticos, esto constituye un problema a la hora de una gestión integrada y completaría de los fondos. Así, el AA confirma que se adoptará «además de los mecanismo de coordinación citados y las Conferencias Sectoriales al respecto,» se establece «un enfoque de programación secuencial, comenzando con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para definir a continuación las actuaciones del FEDER y el resto de fondos de la política de cohesión, habida cuenta los FEIE tienen hasta finales de 2023 para comenzar a ser ejecutados y que 54.000 millones MRR (de un total de 67.000) debe ser programado antes de fin de 2023» (Gobierno de España, 2022, p.145). Es decir, se espera que aquellas actividades que no se posible financiar con el MRR pueda hacerse con cargo al FEDER y resto de FEIE pues «una vez iniciada la ejecución de las actuaciones, los posibles solapamientos que pudieran emerger, deberían poder identificarse de manera eficaz, de tal modo que se evite incurrir en problemas de doble financiación». (*ibid.*, p. 146).

Se antoja pues como un sistema que pone demasiadas esperanzas en el rol coordinador de la nueva Secretaría General de Fondos Europeos habida cuenta que la mayoría del MRR se gestiona por los ministerios, algunos novicios en la gestión de fondos europeos, la otra parte la gestionan las autonomías, y lo mismo pasa con el FEDER.[1]

[1] El Libro Amarillo de 2022 que acompaña a los presupuestos ahora específicamente la gobernanza (neologismo de reciente creación para referirse a la gobernanza multinivel) del Plan de Recuperación. Durante 2021-2022, se ha aprobado la distribución de fondos de recuperación a las CCAA por valor de 18.920 millones: 14.745 millones a través de conferencias sectoriales y 4.176 millones a través de otros instrumentos como

De hecho, y volviendo a la despoblación se han observado varios problemas en el enfoque elegido, pues dada la urgencia de lanzar las diferentes indicativas del MRR lo antes posibles el apoyo a la despoblación se desarrolló mediante concurrencia competitiva centrada en ayuntamientos pon poca capacidad administrativa y sin involucrar a las diputaciones (excepto para planes antifraude) o gobiernos autonómicos (Pazos-Vidal, 2021).

El AA recoge esta metodología, pero ha habido un proceso de aprendizaje respecto al Plan de Recuperación, de ahí la introducción de las áreas funcionales para establecer la colaboración entre ayuntamientos, y, en el caso del Programa Plurirregional, la involucración de las diputaciones. Con todo, son ámbitos demasiado concurrentes como para que no existan riesgos de descoordinación, solapamiento u omisiones dada la complicada arquitectura de fondos heredada de la UE, pero también por su traslación a España.

2.2 El Programa Plurirregional FEDER (POPE)

Si bien los fondos estructurales y específicamente el FEDER son fondos para el desarrollo regional, que por tanto destinan sus asignaciones de fondos a territorios concretos y en base a los principios de gestión compartida, programación y asociación o «partenariado» se busca que sean los propios territorios los que tomen y ejecuten sus propias decisiones e inversiones de desarrollo, en realidad en muchos Estados Miembros estos fondos han sido siempre de gestión centralizada. Esto es así incluso en aquellos EE.MM. de carácter federal o fuertemente regionalizado, de Italia a Alemania, donde siempre ha habido un componente de los fondos gestionado a nivel central. La excepción sería la federalizada Bélgica, y por razones de orden constitucional el Reino Unido, donde

subvenciones y convenios. Esto es casi la mitad de los fondos autorizados en España durante el mismo período: «a finales de septiembre del año actual se habían autorizado 43.686 millones de fondos del Plan de Recuperación, se habían comprometido 37.213 millones y se habían reconocido obligaciones por 32.989 millones». (Ministerio De Hacienda y Función Pública, 2022b, p. 264).

cada «home nation» desarrollaba y gestionaba sus programas de forma autónoma y sin rol alguno del gobierno central (actuando éste como gobierno «regional» inglés).

En este contexto, España no es tampoco la excepción pues desde siempre el gobierno central se reservaba parte de la asignaciones FEDER a los territorios para ser gestionadas directamente, en lo que se ha denominado programas plurirregionales. Este período de programación 2021-2027 no ha sido la excepción, con consecuencias relativamente importantes en lo relativo al tratamiento de la despoblación sobre todo si lo comparamos, como veremos, con el tratamiento de esta cuestión en los programas (anteriormente denominados «operativos») de las Comunidades Autónomas para el mismo período.

El Programa Plurirregional España FEDER 2021-2027, comúnmente conocido como POPE, aprobado por la Comisión el 13 de diciembre de 2022 (Decisión de la Comisión C (2022)9632, de 13 de diciembre) pero que permite financiar inversiones comprometidas desde el 1 de enero de ese mismo año hasta final de 2029 (regla N+3) está dotado con una financiación del 12.281.124.087 equivalente al 67% de cofinanciación europea para un total de 18.102.956.553,00 de financiación pública durante este periodo (Ministerio de Hacienda, 2022a, p. 185).

Como decimos, este programa plurirregional concentra la mitad de la inversión de FEDER en este período quedando el resto en manos de las propias CC.AA. A diferencia de los Programas autonómicos, se observa una mayor y más sistemática referencia al problema de la despoblación, si bien en absoluto este es la prioridad absoluta en términos de inversión.

Siguiendo la línea marcada por las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019), el POPE habla de priorizar «el desarrollo de las zonas urbanas y rurales, presenta una serie de desequilibrios que resulta importante abordar. Por un lado, la concentración de la población en torno a grandes zonas urbanas y costeras ha generado problemas en materia de uso del suelo, movilidad o acceso a los servicios». Por otro lado, «los núcleos urbanos de menor tamaño se

enfrentan a problemas derivados de la despoblación y relacionados con la conectividad, el acceso a servicios públicos y una actividad económica local en retroceso. En este sentido, se pone de manifiesto la importancia de diseñar actuaciones que se adapten a las necesidades de los diferentes tipos de núcleos, independientemente de su tamaño, sobre la base de planes integrales de desarrollo local». (Ministerio de Hacienda, 2022a, p. 40).

Por ello «en 2021-2027, los Fondos europeos pueden contribuir a afrontar los retos a los que se enfrentan estas zonas con actuaciones como la mejora de la conectividad de las zonas rurales, el desarrollo de las infraestructuras y medidas de acompañamiento necesarias para la prestación de los servicios públicos esenciales o el apoyo al emprendimiento, entre otras.» A diferencia de los Programas autonómicos, que se desarrollaron al mimos tiempo que el POPE y con igual conocimiento de las propuestas de la Comisión sobre reto demográfico el programa plurriregional si se hace hecho de las mismas ya que afirma que « Para las intervenciones en el ámbito rural se tomará como referencia la Comunicación de la Comisión «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, residenciales y prósperas de aquí a 2040». (*ibid.*, pp. 40-43).

Ahora bien, si bien el enfoque del POPE es más sofisticado que el apuntado por el Plan de Recuperación a la hora de priorizar inversiones contra la despoblación, que apuesta por un desarrollo más integral y colaborativo (a diferencia del predominio de concurrencia competitiva de municipios muy pequeños a nivel de toda España del PRTR) estamos aún hablando de un enfoque local y experimental. De hecho el POPE habla de proyectos piloto:

> **«La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico participación de las entidades locales**, y ello con el objetivo de sentar las bases de un proyecto compartido que garantice la igualdad de oportunidades y facilite el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio. En el marco de estas actuaciones, se considera necesario atender y fomentar las iniciativas endógenas que pongan en valor su capacidad transformadora, mediante la integración de los

> recursos públicos locales y del movimiento asociativo en un proceso de análisis, reflexión y adopción conjunta de decisiones para abordar este problema en toda su complejidad, y para que sirva de base para la elaboración de proyectos transformadores de desarrollo dirigidos a reorientar la actual situación. De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento 2021/1058, este OE se implementará a través de estrategias de desarrollo territorial integrado y urbano». (Ministerio de Hacienda, 2022a, p. 169).

Más específicamente, el POPE se inserta en el enfoque de áreas funcionales para dichos pilotos:

> «Conforme a las disposiciones del artículo 28 del Reglamento de Disposiciones Comunes, las estrategias financiadas se enmarcarán en los instrumentos territoriales de apoyo concebidos por el Estado miembro y su contenido deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 29 del mismo Reglamento. La tipología de acciones enfocada a proyectos innovadores promovidos por las entidades locales para la transformación territorial, debe responder a diferentes dimensiones (económica, social, medio ambiental y de género), capaces de propiciar la reactivación social y económica de zonas con problemas de despoblación y revalorizar el espacio rural en línea con la Comunicación de la Comisión «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, residenciales y prósperas de aquí a 2040» y con el resto de documentos estratégicos mencionados previamente. Ello implica poner en valor ***el carácter supramunicipal como territorio objetivo al que deben dirigirse las acciones, así como a sus objetivos transversales e intersectoriales, y su carácter de piloto experimental*».** (*ibid.,* p. 169).

Si bien en ningún caso se menciona la propia definición del FEDER, sí que se observa, a diferencia del enfoque del PRTR, que el POPE incorpora, como ya hacía el AA, el lenguaje europeo sobre todo en el aspecto supramunicipal y de áreas funcionales. Por otra parte, el hecho que sigamos hablando de proyecto piloto y la naturaleza experimental de las inversiones de fondos estructurales en materia de despoblación no hace

más que resaltar la incertidumbre que existe a la hora de un cambio de paradigma en las inversiones de los FEIE.

Se prioriza, al igual que ya hacía el plan de recuperación los pequeños municipios, aunque se añade como decimos el enfoque de área funcional (supramunicipal):

> «Las áreas funcionales, en el marco de este objetivo específico, estarán formadas por municipios de menos de **10.000 habitantes de carácter rural**. En definitiva, se prevé apoyar el desarrollo de proyectos territoriales transformadores dirigidos a afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación y a incidir en la cohesión social y territorial». (*ibid.*, p. 169).

Cabe señalar que el POPE establece una clasificación general de la jerarquía urbana española a efectos de Fondos EIE: grandes ciudades, de más de 75.000 habitantes; ciudades intermedias, de entre 20.000 y 75.000 habitantes; y último, «el modelo de las áreas urbanas funcionales, constituidas por un área de un mínimo de 20.000 habitantes y una cabecera de, al menos, 10.000». (*ibid.* p. 160). Esto tiene consecuencias no sólo para la despoblación sino para las acciones conexas de desarrollo urbano sostenible financiadas por el FEDER (art. 11 del FEDER), conocido en España como EDUSI.

Respecto a las áreas funcionales rurales de menos de 10.000 habitantes, el POPE priorizará las siguientes acciones:

- «Promover medidas de ordenación del territorio que favorezcan un nuevo modelo productivo-territorial que apuesten por un modelo de desarrollo local social, económico y medioambiental integrado, equitativo e inclusivo.
- Incentivar la actividad económica en zonas en situación de vulnerabilidad territorial y declive demográfico, que favorezcan el desarrollo de iniciativas de carácter empresarial, medioambientalmente sostenibles, generadoras de empleo y revalorizadoras del territorio.
- Abordar los desequilibrios territoriales en lo referente al acceso de la ciudadanía a los servicios públicos o esenciales requeridos para el mantenimiento de la población en zonas con especiales dificul-

tades demográficas, en especial sanitarios, educativos, habitacionales o que afectan a la movilidad y conectividad territorial.
- Garantizar, mediante programas de responsabilidad social, el desarrollo sostenible y el bienestar de los habitantes de su área de influencia, comarcal y/o provincial». (*ibid.,* p. 169).

También se promoverá «la realización de actuaciones en materias como: la digitalización y la conectividad en zonas de difícil cobertura; la mejora de la prestación de servicios básicos, especialmente los servicios públicos, y la mejora de la Administración; el desarrollo de estrategias de digitalización; la incorporación de la perspectiva de género y el papel de la mujer rural, la innovación social y la generación de procesos de inteligencia territorial; la movilidad sostenible; la conexión de áreas urbanas y rurales; el impulso de la transición ecológica; el desarrollo de un parque de vivienda, preferentemente público y de alquiler; la rehabilitación o puesta en valor del patrimonio cultural; el fomento del emprendimiento, especialmente para mujeres y jóvenes; la mejora de la oferta formativa y la recualificación de la actividad económica local; la facilitación del teletrabajo y la atracción de quienes teletrabajan; o el impulso de la *silver economy*, entre otros». (*ibid.,* p. 170).

Es obvia, por tanto, la alta posibilidad de solapamiento con actividades concurrentes con los programas FEDER autonómicos y otros FEIE así como con el FEADER y el MRR.

Por otra parte seguimos hablando de concurrencia competitiva, que si bien puede tener una justificación en lo relativo en la naturaleza experimental de los pilotos (y por tanto la necesidad de identificar la excelencia) el continuo uso de este método de asignación de fondos puede suponer, como en el caso del PRTR, un esfuerzo excesivo y potencialmente improductivo para entidades locales de muy poca entidad a no ser que exista un acompañamiento a nivel de diputación, CCAA o del propio gobierno vía la Secretaría General para el Reto Demográfico. Lo que sí es un avance notable es, a diferencia del PRTR, que se le dé un papel a las diputaciones, mientras que como ya hemos dicho en el PRTR se vieron reducidas al apoyo técnico a los planes antifraude de los ayuntamientos que participaban en las convocatorias de concurrencia competitiva.

Estos proyectos integrados seleccionados «en el marco de convocatorias en concurrencia competitiva», deberán cumplir las siguientes características: que «sean promovidos por las entidades locales y tengan un carácter supramunicipal o provincial y profundicen en la generación de vínculos y conexiones urbano rurales con el fin de promover la cohesión territorial y fortalecer los beneficios mutuos de dicha interrelación», que «estén enmarcados en una Estrategia territorial integrada (artículos 28 y 29) previamente definida en dicho territorio», que «tengan preferentemente carácter piloto o experimental: que puedan aportar una experiencia evaluable y susceptible de continuidad y perfeccionamiento en años sucesivos, así como de ser transferidos a otros territorios a nivel nacional y europeo, siempre con el objetivo último de disponer progresivamente de una red de estructuras de atención a la cohesión social que desarrolle su actividad de forma coordinadora y participativa» y finalmente que «que estén integrados en el Objetivo Especifico 5.2 Fomentar el desarrollo local, social, económico y medioambiental integrado e integrador, la cultura, el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad, en zonas distintas de las urbana» (*ibid.,* p. 170).

Así, se prevé el uso de los instrumentos de desarrollo territorial integrado y previstos en el artículo 22, apartado 3, letra d), inciso v), del RDC y además de la priorización de núcleos de menos de 10.000 habitantes se prioriza una parte del territorio concreta, pues «los proyectos piloto previstos tendrán carácter supramunicipal, comarcal y/o provincial y se desarrollarán en las regiones menos desarrolladas —es decir Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla— y en Castilla y León, región en transición con problemas graves de despoblación (*ibid*., p. 172).

Estos proyectos deben tener, como marca el artículo 28 del RDC, estrategias de desarrollo territorial (algo que es una marca definitoria de la política de cohesión europea) que en el caso de España se concretarán en la modalidad del art. 28.c del RDC «otro instrumento territorial de apoyo a iniciativas concebidas por el Estado miembro». Estas estrategias «deben impulsar un modelo territorial policéntrico y un desarrollo local integrado e inclusivo, que permita la acción conjunta entre localidades rurales, partiendo de sus potencialidades endógenas» y de «un análisis del

ámbito territorial en el que se prevé su desarrollo y en el que se tengan en cuenta sus datos identificativos y las circunstancias que caracterizan el espacio geográfico de actuación, con el objetivo de ayudar a la correcta identificación de las causas que han llevado a la situación actual». Para ello «deben adaptar los enfoques de intervención a la realidad del territorio para a potenciar sus elementos endógenos y a la puesta en valor de las potencialidades de la zona afectada por la actuación» e «incluir siempre la igualdad de género de forma transversal, con especial atención a las desigualdades de género y a la situación de las mujeres en los territorios con mayor vulnerabilidad territorial y buscar soluciones sobre cómo activar el territorio para evitar que el talento y la inteligencia emergente vuelvan a tener que salir a buscar oportunidades en otros lugares distintos» (*ibid.*, p. 172).

En definitiva, en línea con el modelo de desarrollo territorial integrado promovido desde hace décadas y ciertamente desde 2014 por la Comisión (particularmente con la introducción de los ITI y el Desarrollo local Participativo o CLLD (Pertoldi *et al.*, 2022) se busca que a nivel infra-regional se creen con estos proyectos pilotos mini programas que permitan la «coordinación multinivel, que incluya a la AGE, autoridades territoriales implicadas, en línea con la gobernanza multinivel prevista en el marco de la política de reto demográfico española».

En la línea del artículo 71, párrafo 3 del RDC —que permite delegar sólo ciertas tareas a nivel infrarregional) en vez de usar los instrumentos propuestos por la Comisión (ITI o CLLD) que establecen un miniprograma a nivel subregional o interregional, estos proyectos piloto son *ad hoc*, en consonancia con la poca receptividad que existe en España por dichos modelos de desarrollo territorial propuestos desde la Comisión (Dotti, 2016).

Conforme al artículo 22, apartado 3, letra d), inciso iii), del RDC proyectos serán promovidos por las entidades locales de los territorios destinatarios y como decimos tendrán un carácter supramunicipal. En línea con el principio de asociación «se contará necesariamente con la implicación y participación de entidades locales municipales de dichos territorios, en coherencia con el artículo 29 del RDC y el artículo 11.2 del Reglamento del FEDER.» Estas deben liderar los proyectos, favore-

cer la conexión y acciones coordinadas y complementarias entre distintos tipos de municipios rurales, así como buscar «la integración de múltiples acciones, apoyadas desde distintas instancias y fondos, e implementadas en el medio rural pero conectadas con los ámbitos intermedios y urbanos que actualmente se encuentran inconexas».

Los proyectos que se prevé apoyar serán cofinanciados por el FEDER y por el Fondo para la Cohesión y Transformación territorial previsto en la Administración General del Estado para hacer frente a la problemática de la despoblación con el objetivo trabajar a favor de la cohesión territorial de un modo coordinado.

Por último, el POPE no olvida la dimensión transfronteriza dada que la frontera hispanoportuguesa de las zonas con peor perspectiva demográfica de Europa . Se da la circunstancia que la Secretaría General para el Reto Demográfico tuvo un rol muy destacado en la redacción del POPTEP 2021-2027, donde se afirma que «más de la mitad de los municipios de las provincias españolas frontera con Portugal (54,3%) tienen una densidad de población inferior a los 12,5 habitantes por km2. Y el 22,8% de los municipios de las áreas portuguesas fronterizas tienen una densidad aún inferior a ese umbral» por lo que se busca «garantizar la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de derechos, asegurar una prestación adecuada de servicios básicos adaptándose a las características de los territorios, crear dinámicas de cooperación transfronteriza, a través de la eliminación de barreras y costes de contexto y promover el desarrollo de nuevas actividades económicas.» Al igual que los proyectos piloto, se priorizará las actividades en varios territorios Extremadura, Andalucía y Castilla y León (Ministerio de Hacienda, 2022a, p. 173).

Dicho todo esto, incluso en la aportación estrella del POPE para el reto demográfico estamos aun hablando de una serie de proyectos piloto, que en todo caso pueden orientar otras intervenciones más significativas por el propio POPE y los Programas FEDER de las CC.AA. Es por eso que la mención de gobernanza en el diseño de estos pilotos es importante para evitar que se desarrollen en un compartimiento estanco respecto a los otros Programas.

Si bien hay que tener en cuenta que, a pesar del valor jurídico-contractual de dichos Programas, el POPE y los autonómicos adolecen de

una excesiva naturaleza programática, es de esperar que las convocatorias es de esperar que sean mucho más detalladas de lo que indican los Programas.

Con todo, estamos hablando en principio de muy poco dinero en comparación con los 12.000 millones de este programa plurirregional. Así, se reservan 2.5 millones para Zonas con escasa densidad de población (en el eje P5A RSO5.2, así como 12 millones en el eje P5A RSO5.2 también para zonas con escasa densidad de población (*ibid*., p. 176). Además en el eje P5A RSO5.2 FEDER se reservan 200.000 euros para Iniciativas de desarrollo territorial, incluida la preparación de estrategias territoriales y lo mismo en el eje P5A RSO5.2 FEDER con 800.000 euros (*ibid.* pp. 175-176).

Hay por tanto que entender la parte de despoblación del POPE coma una apuesta de futuro, impulsada por la Secretaría General de Reto Demográfico y como parte de un proceso de aprendizaje de cuáles son las política públicas que sí pueden tener un efecto positivo respecto a la despoblación respecto de toda otra serie de inversiones del FEDER que, si bien se centran en la competitividad y los datos macro de sostenibilidad o innovación, tienen una tónica continuista respecto a periodos anteriores en lo que se refiere a un enfoque territorial contra la despoblación.

2.3 Los Programas FEDER de las Comunidades Autónomas

La mitad de los programas del Fondo Europeo de Desarrollo *Regional* es diseñado y ejecutado por las propias Comunidades Autónomas. Si bien no son Autoridad de Gestión, en el sentido del término, a diferencia de *Länder* alemanes, e incluso regiones francesas (desde 2014), ya que el Ministerio de Hacienda se ha reservado siempre esta prerrogativa, actuando las CC.AA. como autoridades intermedias delegadas (art. 71.3 del RDC). Sin embargo, en la práctica el tamaño y el número de CC.AA. hace que su rol en la programación, gestión y evaluación de fondos sea asimilable a la de Autoridades de Gestión *stricto sensu.* Es más, los Fondos Estructurales y en concreto el FEDER (con permiso, excepcional-

mente, de los fondos del Plan de Recuperación) han sido su principal mecanismo de inversión en casi toda la historia del autonomismo español. Autogobierno y financiación de este por la política regional europea han ido de la mano.

Es por ello por lo que es muy relevante examinar el impacto, tras más de un lustro de posicionamientos políticos, creación de Comisionados, planes y leyes contra la despoblación, así como un lobby muy activo en Bruselas para un financiamiento específico de la despoblación, que ha quedado de los mismos los Programas de las CCAA.

Los hasta 2020 denominados Programas Operativos marcan las prioridades de gasto para 2021-2027 y que junto al Acuerdo de Asociación que los resume, son aprobados por la Comisión, es decir, tienen un valor no sólo programático sino jurídico-contractual, ciertamente a la vista del Derecho de la UE. Sin embargo, en esta generación de programas 2021-2027 prima más su carácter programático que su precisión, tanto en el aspecto de prioridades jurídicamente definidas y evaluables, como partidas financieras específicas para la despoblación.

Así, si consideramos el Programa FEDER de **Castilla-La Mancha**, uno de los territorios que se ha destacado más en la búsqueda de soluciones al problema de la despoblación, que culminó en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, vemos que si bien existe una clara imbricación de los supuestos anunciados en la ley incluido en el uso de la financiación europea para la lucha contra la despoblación, su traslación concreta el su Programa FEDER es mucho más limitada o programática. En su lugar se remite a la Estrategia Regional frente a la Despoblación 2021-2031 como «principal instrumento de planificación para abordar el desarrollo de las 26 zonas rurales escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, que incluyen 721 municipios (79% del total), con una población de 438.024 habitantes (21% del total) y, que ocupan el 73% de la superficie regional. La estrategia ha servido también para identificar necesidades en educación, formación, sanidad u otros servicios básicos, la consulta a agentes clave o la participación general, así como el trabajo directo con las diferentes consejerías» (Gobierno de Castilla La-Mancha, 2022 p. 16). Es decir, la zo-

nificación del problema de la despoblación de dicha Ley (metodología de priorización territorial pionera en España, y más al tener valor jurídico) no se incorpora formalmente al Programa, sino que el Programa se hace dependiente de marcos legales y de planificación autonómicos.

Ahora bien, en contraste con la poca receptividad de los instrumentos de gobernanza y desarrollo territorial integrados propuestos por la Comisión a nivel del POPE y otras autonomías en Castilla la Mancha si se continúa apostando por las Inversiones Territoriales Integradas, los ITI (*ibid*., p. 17).

También en lo relativo a la gobernanza se remite a la Estrategia Regional frente a la Despoblación que establece tres niveles :«la Comisión Interdepartamental, cuya labor es de coordinación y monitoreo, el Consejo Regional de Desarrollo del Medio Rural y frente a la Despoblación, garantiza la participación colaborativa de las entidades locales y los actores económicos y sociales y el Gobierno de Castilla-La Mancha impulsará espacios de diálogo y escucha activa» (*ibid*., p. 17).

En la práctica, sin embargo, estamos hablando de 10 millones específicamente para zonas con baja densidad de población sobre un total del programa de 723 millones (*ibid.,* p. 93). Sin embargo, existen también partidas específicas también para zonas rurales (42 millones) y para ciudades, municipios y extrarradio (53 millones). De hecho, el Programa FEDER de Castilla La Mancha es el programa con una territorialización más detallada de parte de los fondos. Esto adecuadamente refleja la territorialización avanzada en la Ley 2/2021 y el hecho que la despoblación no sólo es baja densidad sino descenso de población y de servicios a lo largo del tiempo, con complejas relaciones rural-urbano.

Por otro lado, el carácter general de la redacción de las prioridades incluidas en el programa hace difícil extraer del mismo que actividades y prioridades concretas se ejecutarán con el mismo con estas partidas u otras genéricas del resto del Programa. Una visión optimista sugeriría que el desarrollo progresivo de muchos elementos apuntados en la Ley establezca una relación simbiótica con el Programa FEDER aportando contenido para iniciativas de financiación concretas. En este sentido, es de destacar que la Ley 2/2021 tuvo un proceso muy significativo de desarrollo participativo en su formulación, bastante equiparable al pro-

ceso de asociación (partenariado) que exige la redacción de los Programas FEIE.

Como cierto contaste tenemos a **Castilla y León**, territorio con notables desafíos demográficos y no poca actividad social y política al respecto, particularmente en Soria y, en menor medida, Zamora o León (Pazos-VidaL, 2022a). Si vamos a los datos concretos, sólo se asignan 2.530.528 euros para Zonas con escasa densidad de población (Gobierno de Castilla-Léón, 2022, p. 36). Al igual que el resto de autonomías que forman parte de lo que algunos movimientos llaman «Laponia española», «Serranía Celtibérica», «Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa» o simplemente Sistema Ibérico, no se prevé una asignación específica, mucho menos una gestión «subdelegada» (como se conoce en el argot comunitario) para y por la provincia de Soria, como tampoco se prevé en los programas Aragón respecto a Teruel o Cuenca en el de Castilla la Mancha —con la salvedad en este último que, como decimos los ITI si están previstos de forma general, como ya era el caso en el período anterior). En el caso de Soria esta ausencia notable, particularmente a la luz de la movilización social y política de los últimos años, pues sí existe un Plan Soria que desconcentra una serie de inversiones autonómicas en la provincia para combatir la despoblación. De hecho, el propio POPE plurriegional contiene referencias a Castilla y León más detalladas que el propio programa FEDER autonómico.

En todo caso y como decimos, todos los Programas 2021-2027 adolecen de un excesivo valor programático que les quita valor jurídico en tanto que contrato-programa con la Comisión Europea. Por tanto, que no existan medidas concretas y de amplitud en el Programa no implica y ciertamente no excluye que se desarrollen con cargo al FEDER de Castilla y León durante este período. De hecho, su Programa indica que «a través de todas las actuaciones que se pongan en marcha, dirigidas a servir a los diferentes OP de la Política de Cohesión, hay una idea fundamental que es la de hacer frente al reto demográfico y atender al desafío regional de lucha contra la despoblación, envejecimiento y dispersión de la población» (*ibid.*, p.15), pudiendo establecerse convocatorias concretas. Parte de la indefinición del programa se debe que, a diferencia de Castilla La Mancha, en Castilla y León aún se está elaborando la llamada

«Estrategia Regional de Dinamización Demográfica con el fin de desarrollar la política pública de lucha contra la despoblación, que sigue siendo prioritaria.» y que reemplazará la Agenda para la Población 2010-2020 que ha impulsado la coordinación entre Consejerías y entes públicos.

La cogobernanza en Castilla y León para asuntos demográficos (no sólo para fondos europeos) pasará por una actualización de «las estructuras de gestión y de coordinación como el Consejo de Políticas Demográficas de Castilla y León, donde está presente la Administración regional, las entidades locales, el sector académico, asociaciones y organizaciones económicas y sociales, y de redes de desarrollo rural, como foro deliberante y consultivo». Si bien el Programa no va más allá aún de iniciativas concretas sí que hace referencia a otras iniciativas del sector público autonómico donde se enmarcarán las futuras actividades del FEDER: 1000 millones de euros (no sólo de fondos europeos) sólo en el presupuesto de 2022 para el mundo rural y 294 medidas, incluido beneficios fiscales, como el impulso al empresariado local, fiscalidad favorable para los negocios en municipios pequeños (en la línea del nuevo mapa de ayuda de Estado a finalidad regional (Comisión Europea, 2022b). Se hace referencia también a una iniciativa sobre el papel muy significativa del ámbito interautonómico como fue el «Plan Estratégico de Gobernanza para la despoblación rural en RESOE», que incluye también a Asturias, Cantabria y Galicia y que está financiado por la UE y desarrollado por la OCDE (2021).

Con todo, si bien un Programa de fondos tiene una doble vertiente de programación económico-financiera y programática, el de Castilla y León contiene sobre todo esto último. Dicho de otro modo se trata de un trabajo en curso, en el que el Programa FEDER y las inversiones aún no territorializadas del mismo (la inmensa mayoría) se remiten a las iniciativas y planes contra la despoblación que se vayan desarrollando en esta autonomía, sobre todo en lo referido a futuras acciones financiadas por el FEDER contra la despoblación centradas en la «innovación, investigación y digitalización, desde la visión por una Europa más verde y desde el ámbito social y la igualdad de oportunidades» (Gobierno de Castilla-León, 2022, p. 36).

Aragón, el otro territorio con una gran problemática y movilización social sobre esta cuestión, particularmente en Teruel, se enmarca en una lógica semejante respecto al posicionamiento de los Programas FEDER que son instrumentos jurídicos de carácter contractual de Derecho comunitario basadas en Reglamento (por tanto, primacía y efecto directo) de una forma subalterna a planes, normas, estrategias e incluso leyes autonómicas en algunos casos aun nonatas.

Además en Aragón se da la circunstancia de un retroceso respecto al Programa Operativo FEDER 2014-2020 donde sí se preveía el uso de Instrumentos Territoriales Integrados (ITI) que son una forma de delegación (subdelegación) del diseño y ejecución de fondos a entidades subregionales, y que al menos sobre el papel sí se acabó concediendo a Teruel, si bien en la práctica acabó siendo una gestión territorializada de parte de los FEIE aragoneses que una propia subdelegación a Diputación, autoridades locales y sociales de dicha provincia.

De hecho, inicialmente la demanda desde Teruel, Soria y Cuenca era de un ITI conjunto interautonómico, ciertamente posible a la vista del Derecho de la UE pero que se consideró poco práctico y jurídicamente de difícil encaje entre los ejecutivos autonómicos concernidos (si bien el llamado ITI Azul entre Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Andalucía y Canarias prueba claramente que sí era posible) y que el Programa de Aragón vuelve a descartar explícitamente (Gobierno de Aragón, 2022, p. 56).

Para este período sin embargo no se prevé un ITI para Teruel, que sólo aparece como destinataria del Fondo de Transición Justa, FTJ un «mini FEDER» ad hoc que a última hora se añadió a los fondos 2021-2027 a instancias de la nueva presidenta de la Comisión Úrsula Von der Leyen y que es exclusivamente de base provincial (nivel NUTS3 de la clasificación de Eurostat) para territorios en reconversión de la producción o extracción de energía de materiales fósiles. (*ibid.*, p. 21).

De hecho las únicas partidas explícitamente territorializadas del Programa FEDER de Aragón son 1,4 millones para zonas con baja densidad de población y otro tanto para zonas montañosas.

Obviamente y a pesar de lo anterior la despoblación sí que es un tema estructural del Programa de Aragón, pues «el despoblamiento terri-

torial (pérdida del 1,31% de la población en la última década frente al crecimiento nacional del 0,9% y tendencia constatada al no retorno de las salidas migratorias), y el envejecimiento poblacional (pirámide de población regresiva, con muy baja natalidad)» y se incluyen la llamada «Palanca 1 Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura: Componente 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos» y «Componente 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana». (*ibid.*, p. 12).

Y se le da a la despoblación un aspecto transversal «a través de todas las actuaciones, se hará frente al reto demográfico y al desafío regional de lucha contra la despoblación, envejecimiento y dispersión de la población la Directriz de Política Demográfica y contra la Despoblación ordena, planifica y analiza las medidas para abordar la despoblación y actuar en materia de política demográfica. Contiene un conjunto de actuaciones de sensibilización entre las que se encuentra, con carácter de norma, la creación del Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional» (*ibid.*, pp. 15-16). La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA) orienta de forma general las prioridades de inversión regionales que se concentran en los ya mencionados OP1 y OP2, destacándose la digitalización, dada las obligaciones de concentración temática y el reducido volumen de fondos asignados a las regiones más desarrolladas.

Si dirigimos ahora la mirada al cuadrante noroeste, Galicia y Asturias, territorios con mucha menos movilización social sobre este tema, pero con iguales o peores datos de despoblación, sobre todo a futuro, a escala de 2050 (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021), sobre todo en sus provincias y comarcas de interior, entre las peores proyecciones de Europa occidental, vemos enfoques relativamente diferentes.

Galicia, cuyo programa FEDER 2021-2027 reconoce que «Galicia se enfrenta a dos retos demográficos: el envejecimiento de la población y el despoblamiento de determinadas áreas rurales en detrimento de núcleos urbanos de la franja litoral atlántica. Por ello, existen necesidades de inversión vinculadas a la prestación de servicios sociales y sanitarios a

la población mayor, así como a acercar los servicios a las zonas más despobladas. Además, estas necesidades de inversión están reforzadas por la fragmentación y dispersión del territorio —Galicia suma la mitad de localidades del conjunto del Estado— que dificulta el acceso a los servicios (sanidad, educación o infraestructuras del transporte» (Xunta de Galicia, 2022, p. 19).

Por ello, el Programa se centra sobre todo en la provisión de servicios básicos e interoperables en todo el territorio, sin establecer el propio programa una territorialización y priorización del mismo sino que todas las medidas «son de aplicación en todo el territorio de Galicia» (*ibid.*, p.107), lo cual constituye una medida muy elemental de programación, pues si bien los programas y los fondos deben abarcar todo el territorio de una autonomía, las prioridades y problemas tienen a menudo una localización concrete dentro del mismo. Si bien es la tónica de la mayoría de los Programas autonómicos, esta no priorización y territorialización a nivel de Programa se antoja como poco respetuosa con los citados principios de programación, asociación y concentración que se establecen en los Reglamentos FEIE.

Asturias con datos como la tasa de fecundidad más baja de España y entre las más bajas de Europa y alta emigración también adopta en su Programa un enfoque transversal, concibiéndolo como un instrumento financiero para ejecutar algunas de las iniciativas de su Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027. Es de hecho de los pocos Programas que hace mención específica a la mención establecida en el Reglamento y la plantilla enviada por la Comisión (Principado de Asturias, 2022, p.15), también centrada en la provisión de servicios esenciales, pero con un mayor enfoque respecto a la mejora del tejido económico local y su atractividad. En contraste con Galicia, pero siguiendo la tónica de otras autonomías, si bien la mayoría de los fondos no tienen una asignación territorial especifica, sí se destinan 16,4 millones de euros a «Zonas con escasa densidad de población» (*ibid.,* pp. 69 y 77).

Si bien estamos hablando de iniciativas piloto es la cuantía más importante de los diferentes Programas FEDER autonómicos. También en contraste con el Programa de Galicia, el de Asturias sí tiene una detallada información sobre la aplicación del principio de Asociación lo que es un

buen indicador de que existirá una colaboración entre el gobierno autonómico y las principales organizaciones representativas del Principado en el diseño y seguimiento de las convocatorias específicas que se lancen.

Dicho de otro modo, el hecho de compartir características geográficas y demográficas similares, como el caso de Galicia y Asturias, no anticipa un enfoque o priorización semejante a la hora del diseño y ejecución de políticas públicas. Otros factores, como la capacidad institucional, y la relación instituciones-sociedad, así como las inercias preexistentes juegan un papel importante, a veces independientemente de la gravedad del problema en un territorio u otro.

Esto último se observa en el caso de **Navarra y Extremadura**. Son dos territorios muy diferentes, con niveles de desarrollo (en la clasificación de los Fondos EIE «más desarrollada» Navarra, al estar por encima del 100% de la media UE en renta per cápita PPP y «menos desarrollada» Extremadura que sigue por debajo del 75%, (lo que le da mucha mayor inversión por cabeza de fondos EIE y que requieren aportar mucha menos cofinanciación propia a los mismos) y problemáticas demográficas muy diferentes (mucho más generalizable a todo el territorio en Extremadura mientras que la despoblación en Navarra es más reflejo de tendencia global en Occidente al envejecimiento al abandono de zonas periféricas —montañosas, rurales— por la pujanza de un núcleo urbano próspero como Pamplona).

Sin embargo, a pesar de sus no pocas diferencias, los dos territorios y sus Programas FEDER se destacan por un enfoque activista respecto a la despoblación. Este factor se explica por dinámicas institucionales propias preexistentes en esos territorios y en el interior de sus gobiernos autonómicos.

Así **Navarra**, es junto con Asturias de las pocas autonomías cuyo Programa prevé un «*Vi. Enfoque integrado para abordar los retos demográficos, cuando sea pertinente*», como marca la plantilla enviada por la Comisión para la redacción de los Programas (Gobierno de Navarra, 2022, pp. 12-13). Esto se debe a un trabajo previo durante los últimos años de diagnóstico y priorización pues se han identificado, con el objeto de diseñar y ejecutar políticas y servicio públicos autonómicos, un mapa en el que se identifican «77 municipios que se encuentran en riesgo extremo

de despoblación; 30 en riesgo intenso; 40 un riesgo importante; 10 se encuentran en declive; y 7 en declive moderado. Del mismo modo, 164 municipios están en riesgo de despoblación al perder 17.500 habitantes en 30 años» (Dirección General de Administración Local y Despoblación, 2021).

Esto ha permitido identificar en detalle la brecha de acceso a infraestructuras y servicios básicos entre las zonas rurales y urbanas de la Comunidad, los costes de prestación adicionales que sufren las zonas rurales que permite el mejor diseño de políticas públicas para garantizar un acceso universal a dichos servicios, y a cuya financiación contribuirá —dentro del escaso tamaño del Programa navarro— las intervenciones del FEDER. De hecho, al igual que en Castilla la Mancha, esta zonificación previa de Navarra en base a la dispersión de la población y el acceso a servicios básicos en zonas rurales previa informará los criterios de selección de operaciones financiables por el FEDER .«favoreciendo el desarrollo de inversiones en estas zonas con menor densidad de población y/o zonas rurales en aquellas acciones en las que resulte posible» (*ibid.*, p. 11) Estos trabajos también se beneficiará de la Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Despoblación para coordinar las diferentes iniciativas autonómicas contra el reto demográfico.

Todo esto hace probable que si bien, no se establecen territorialización alguna en el Programa de Navarra, la existencia de estos mecanismos ya implantados en la gestión de los servicios y la policía económica de la Diputación Foral, hace que se mucho probable que se reflejen en la ejecución de los fondos.

Del mismo modo, en **Extremadura** se aplica un enfoque integral (aún más si cabe que el de Navarra) centrado en la despoblación el su Programa FEDER, basado en la implementación de su nueva Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura (ERDTEX) que dé respuesta al Reto Demográfico, «en el que han sido participes los agentes económicos y sociales de la comunidad autónoma y que ha sido clave en el proceso de programación 2021-2027» (Junta de Extremadura, 2022, p. 15) y que «contempla 286 medidas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades para los habitantes de zonas rurales y urbanas mediante iniciativas que contribuyan a mitigar y

revertir los efectos negativos del cambio demográfico, con la finalidad última de garantizar los servicios y la calidad de vida de los habitantes de la región, desde la infancia hasta una edad avanzada. Esto implica, además, a todas las áreas de la Administración regional, junto a otras instituciones y organizaciones sociales». Así, si bien el Programa no prevé territorialización alguna *ex ante* de parte de los fondos el Programa FEDER si apunta, en reflejo de lo dispuesto en la Estrategia ERDTEX, una priorización para municipios menores de 10,000 habitantes, sobre todo en la provisión de infraestructuras y servicios básicos como la atención primaria, la educación, la digitalización y la movilidad sostenible (*ibid.,* pp. 50 y 70).

Como decimos, si bien una interpretación rigurosa de los principios de programación, asociación y concentración que rigen los fondos sugeriría un nivel de concreción mayor en el Programa FEDER la existencia de documentos estratégicos de carácter vinculante y/o con amplio consenso en el territorio constituye una alternativa, si bien menos apropiada, ciertamente a ojos de la Comisión Europea como autoridad de gestión compartida de los fondos junto con el Estado/autonomía, para marcar el camino del destino final de los fondos.

Del mismo modo, otros territorios de los llamados «en transición» (entre el 75% y el 100%) de la media comunitaria, si bien pueden no tener los serios problemas que las autonomías indicadas al principio pueden tener, por voluntad política o demanda social, políticas activas contra la despoblación que se vean ulteriormente reflejadas en su Programas 2021-2027.

Este es el caso de **La Rioja,** cuyo Programa se fundamenta en la denominada Agenda para la Población de La Rioja 2030 como instrumento estratégico para abordar el reto demográfico en la región. Y que centrará su actividad en el «Apoyo a las familias, la natalidad y emancipación de jóvenes. Favorecer los procesos de integración de las personas y grupos con identidades culturales específicas. Favorecer el retorno voluntario de riojanos/as emigrados/as a otras regiones y otros países. Desarrollo territorial equilibrado y freno de la despoblación rural. Longevidad, calidad de vida y envejecimiento activo.» (Gobierno de La Rioja, 2022, p. 12).

Para ello, el Programa FEDER centrará todas sus inversiones FEDER en reto demográfico en torno a los OP1 y 2 (*ibid.*, p. 16) (como no podría hacer do otro modo, dado el principio de concentración temática exigido por los Reglamentos particularmente en programas pequeños y de regiones en transición o más desarrolladas), en áreas como como aguas o centros tecnológicos en localidades de menos de 5.000 habitantes, pymes agroalimentaria, así como una buena aplicación del principio de asociación , como queda reflejado en el programa. *(ibid*., pp. 126-128).

Otro territorio relativamente pujante o en transición o «intermedio» a efectos de Fondos EIE como **Valencia** adopta un enfoque similar y en ciertos aspectos más ambicioso ya que reconoce que la Comunidad afronta «importantes disparidades entre las zonas urbanas y las rurales y entre las del litoral y el interior (80% de la población se concentra en comarcas costeras), hacen necesario abordar el reto demográfico y tienen su reflejo en un déficit de infraestructuras de servicios públicos básicos de calidad y adaptados al contexto actual (educación o salud), especialmente en las zonas de interior» (Generalitat Valenciana, 2022, p. 10). Si bien, como el propio programa reconoce de forma explícita (a diferencia del reconocimiento tácito que se observa en la mayoría de otros Programas autonómicos) que el Programa FEDER valenciano no tiene en su mayor parte un enfoque territorial específico respecto a políticas de reto demográfico y de apoyo a las zonas rurales, pues el Programa de Valencia tiene que responder a necesidades muy diferentes, casi opuestas, dentro de su territorio. Sin embargo, aún dentro de este contexto, el Programa de Valencia es de los que tienen un enfoque más territorializado, con 13.2 millones para Zonas montañosas en el eje PSA RSO2.7 (*ibid.*, p. 83) y 16.9 millones para zonas rurales (un 2,4% del total) *(ibid.,* p. 73).

No resulta descabellado afirmar, que independientemente de la seriedad del problema sólo en una parte de la Comunidad, o del hecho que por su tamaño tiene de una mayor asignación de FEDER superior a otros territorios, este grado de granularidad de la ayuda, muy superior a otros territorios en teoría afectados de una forma más general por la despoblación, es también reflejo de una dinámica institucional propia,

pues Valencia fue de las primeras autonomías en tener un Comisionado para el reto demográfico (Martín Cubas, *et al*., 2019).

Otros territorios afectados por la misma dicotomía costa con fuerte presión demográfica y turística junto con interior en declive son Canarias y Andalucía.

En el caso de **Canarias** claramente la prioridad en el Programa es su población flotante, tal y como se reconoce en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, junto a la dispersión la condición de insularidad en Canarias, en particular a las zonas rurales. Esto hace que el programa priorice «adoptar medidas concretas en aspectos vinculados a la sostenibilidad de la actividad turística, que afecta a aspectos como los recursos hídricos, el transporte, prevención de riesgos… recogidos en el Programa FEDER de Canarias» (Gobierno de Canarias, 2022, p. 22) sin que esto no obstante se traduzca a nivel de programa en medias o asignaciones concretas.

Un poco más detalle, siempre manteniéndose en lo general, contiene el Programa de **Andalucía** que al igual que Castilla y León se apoyará en una Estrategia frente al Reto Demográfico en Andalucía (aún en elaboración) y que «permitirá dinamizar y dotar de oportunidades y mejores servicios públicos a la población de los municipios y comarcas, evitando su aislamiento, asegurando la consolidación del medio rural y atrayendo a la juventud» (Junta de Andalucía, 2022, p. 14).

Este Programa centrará en medidas «de conectividad digital, de eficiencia energética y renovables, de lucha contra el cambio climático y preservación de la biodiversidad, accesibilidad mediante transporte, de la mejora del acceso a servicios o del fomento del turismo y cultura sostenibles, tienen en consideración el enfoque rural, en beneficio de las poblaciones y los propios entorno». También se menciona, como el caso del programa plurirregional la «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE».

Estas acciones se traducirán en convocatoria en las que se dirigirán o priorizarán los llamados «municipios de reto demográfico» que según el propio Programa serían aquellos «disponen de una población de menos de 5.000 habitantes o bien son agrupaciones de núcleos cuya población total es de hasta 20.000 habitantes, no excediendo en este caso la población de cada núcleo de 5.000 habitantes» (*ibid.*, p. 84).

Una vez más, si la estrategia doméstica sobre la que se apoyará el Programa es robusta y existe ya un capital social suficiente entre las diferentes partes interesadas la generalidad del texto del Programa no es óbice para diseñar convocatorias que sean apropiadas. Aun así, dada la enormidad del Programa FEDER de **Andalucía** (históricamente el mayor de la UE, y el territorio que más fondos ha recibido en toda la historia de la UE) sería razonable esperar una mayor precisión y orientación territorial de los fondos, con algunas partidas concretas preasignadas, como pasa en algunos programas más pequeños. Particularmente teniendo en cuenta el tamaño, número y diversidad de provincias. No se contempla tampoco el recurso a la subdelegación, al menos vía ITI: «no se prevé el uso de instrumentos territoriales como inversiones territoriales integradas o el desarrollo local participativo» (*ibid.*, p. 97).

Conclusión y propuestas estratégicas

Este análisis de urgencia de los principales Programas FEDER 2021-2027 en lo relativo al tratamiento de la despoblación. Huelga decir que, vista la enorme expectativa generada en la última década sobre esta cuestión, y el hecho de que desde el principio se concibió por los diferentes movimientos e instituciones más implicadas el uso de Fondos Estructurales para aportar nuevas soluciones a este problema, desplegando incluso una serie de exitosas campañas para cambiar las propias normas europeas y la primar definición en el FEDER, el resultado es bastante mitigado.

Estamos hablando en la mayoría de los casos de iniciativas específicamente contra la despoblación que están centradas en el desarrollo local y son de carácter piloto. En el resto de los programas, las políticas respecto la despoblación se consideran como transversales, y que por tanto se incorporarán en las diferentes convocatorias (a escala regional, escasamente a nivel subregional), priorizando la concurrencia competitiva, cuando se estime necesario. Rara vez los Programas avanzan más que esto, lo que supone una interpretación extremamente limitada de los principios de Programación, Concentración y Asociación establecidos en

los Reglamentos FEIE. Pasar de los anuncios, excesivamente programáticos, como decimos, en documentos como el Acuerdo de Asociación y los Programas de que son de naturaleza jurídica-contractual, a los hechos (las convocatorias e iniciativas concretas), se antoja pues como factor clave la preexistencia en dicha autonomía de un trabajo previo, una inercia institucional y una cultura participativa alrededor de esta cuestión. Esto es más probable en aquellos territorios, no precisamente los que tienen mayores desafíos demográficos, que en otros donde el trabajo técnico respecto a la despoblación, incluido la elaboración de estrategias, es aún incipiente.

Con todo, este excesivo carácter programático de los Programas FEDER, y del resto de Fondos Estructurales supone una reversión de la lógica de intervención y la jerarquía de normas. Así, los fondos europeos, gestionados en régimen de gestión compartida entre la Comisión y el Estado (y subdelegadas a las CC.AA como autoridades intermedias) y sujetos al Derecho de la UE, incluida la protección de los intereses financieros de la Unión, deberían tener precedencia y un grado de concreción que no se observa en este período 2021-2027, incluso comparado con períodos anteriores. En esta ocasión sucede lo contrario: se conciben los Programas como un trámite necesario pero que juega un rol muy limitado en la programación de los fondos, con limitados elementos de evaluación y rendimiento de cuentas y cuyo contenido se hace subsidiario de lo que eventualmente dispongan estrategias y planes autonómicos, en muchos casos de carácter programático y sin naturaleza jurídicamente vinculante.

Además, no se hace uso o referencia a toda una serie de instrumentos y políticas desarrollados en la UE , la Visión a Largo Plazo de las Zonas Rurales, el recurso a los ITI, al desarrollo local participativo e incluso la propia definición de despoblación que se generó desde España y ahora figura en el Reglamento FEDER. De hecho, el requerimiento que figura en la plantilla enviada por la Comisión las iniciativas de gobierno y autonomía para aplicar los citados artículos sobre despoblación de los Reglamentos FEDER y RDC «en su caso», en muchos de los Programas autonómicos, incluso en aquellos territorios con mayores problemas, no se aborda o responde directamente.

Dicho todo esto, es necesario contextualizar por qué tras tanta movilización social y política los Programas españoles FEDER tienen un contenido específico tan reducido respecto al problema del reto demográfico. En este sentido es necesario entender que la Política de Cohesión, incluso tras la última ronda de la llamada simplificación, tiene toda una serie de inercias institucionales y hábitos adquiridos, así como una significativa rigidez respecto a la formulación de políticas e iniciativas innovadoras y de rápida ejecución (es precisamente por eso que se creó el NGEU, saliéndose del marco de los FEIE). Ocurre también que la redacción de los Programas es responsabilidad de las Autoridades de Gestión, que son los departamentos de Hacienda a nivel central y autonómico. Prima por lo tanto un criterio prudencial, centrado en la absorción, y para ello es mejor programas continuistas que luego podrán ser evaluables y los fondos reembolsados por la UE. Por un lado, la Comisión anima a las iniciativas innovadoras, pero luego exige a la hora de la ejecución y evaluación regularidad previo a efectuar el reembolso. Paradójicamente, el propio proceso de simplificación de los Reglamentos FEIE realizado por la Comisión para este periodo 2021-2027 favorece esa menor concreción de los programas, mucho menos detallados que los anteriores.

Ocurre también que como indica el Acuerdo de Asociación, la programación de los FEIE se está haciendo de forma secuencial con el cierre de los programas FEIE (que finalizan a finales de 2023 y aún tienen grandes partidas por ejecutar) y la absorción de los fondos del Plan de Recuperación, y en concreto el MRR y que deben ejecutarse antes del final de 2026 mientras que los FEIE pueden ejecutarse hasta finales de 2029. Todo ello gestionado a menudo por exactamente los mismos equipos y departamentos.

También por esto que se prioriza la concurrencia competitiva a nivel local, pues permite mayor flexibilidad y reduce riesgos de auditoría. Del mismo modo, el exceso de fondos constituye paradójicamente un desincentivo a la subdelegación y la integración entre fondos. No es necesario usar el instrumento ITI, si sólo se usa el FEDER, el RDC permite la subdelegación de fondos a territorios y con el nivel de descentralización con el que la Autoridad de Gestión se sienta más a gusto. En conjunto,

abundancia de fondos, limitadas capacidades de gestión constituyen y las propias normas que rigen la ejecución y auditoria de los FEIE constituyen un desincentivo a propuestas excesivamente originales.

Sin embargo, no es sólo es una cuestión de evitar riesgos en la gestión, sino que el problema de la despoblación, por su carácter multisectorial, es un desafío para el que existen muy pocos ejemplos concluyentes de políticas públicas exitosas. De hecho, la despoblación es un problema de décadas, y sin embargo muchos territorios han sólo recientemente comenzado a definir sus Estrategias. Ante esta incertidumbre, resulta lógico, al menos desde una perspectiva prudencial en la gestión de fondos públicos, no dedicar de antemano una excesiva cantidad de fondos en los Programas, esperando que a lo largo del proceso vayan surgiendo iniciativas innovadoras que pudiesen ser financiadas por los FEIE.

En todo caso y tal como han quedado planteados los Programas tanto los autonómicos como el Plurirregional POPE, que es el que tiene un tratamiento más concreto de la cuestión y que además, a diferencia de los autonómicos aborda con claridad la gobernanza multinivel y la colaboración entre provincias y autonomías, no constituyen una barrera cara la elaboración de proyectos e iniciativas con cargo al FEDER, incluso delegando y empoderando a los territorios. Pero es obvio que queda mucho trabajo pendiente.

Referencias Bibliográficas

Comisión Europea (2023): *Harnessing talent in Europe's regions*, Strasbourg, COM(2023) 32 final, 17.1.2023.

Comisión Europea (2022a): *Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion,*Comisión Europea, Bruselas.

Comisión Europea (2022b): *Ayuda estatal SA.100859 (2021/N) - España. Mapa de ayudas regionales para España (1 de enero de 2022 - 31 de diciembre de 2027)* Bruselas, 17.3.2022 C(2022) 1524 final.

Comisión Europea (2021): *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, residenciales y prósperas de aquí a 2040*, Bruselas, COM(2021) 345 final.

Comisión Europea (2017): *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion,* Comisión Europea, Bruselas. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

Dijkstra, L., Poelman, H. y A. Rodríguez-Pose, A.: «The geography of EU discontent», en *Working Papers,* WP 12/2018. Comisión Europea, Bruselas.

Dirección General de Administración Local y Despoblación (2021): *Mapa General de Municipios en Riesgo de Despoblación*, Gobierno de Navarra, Pamplona.

Dotti, N. F.: «Unwritten Factors Affecting Structural Funds: The Influence of Regional Political Behaviours on the Implementation of EU Cohesion Policy», en *European Planning Studies*, Vol. 24, No. 3 (2016), pp. 530-550.

European Network for Rural Development: «Proposals from the Rural Pact preparatory group for the Rural Pact Conference on 15-16 June 2022».

Fabbrini, F.: «The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic», en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, No. 60 (2022), pp. 186-203.

Fernández Tomás, A., Sánchez Legido, A. y Jortega Terol, J. M. (2012). *Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un Área Meridional Escasamente Poblada*, CEOE-CEPYME-FOES, Teruel.

Generalitat Valenciana: *Programa Comunidad Valenciana FEDER 2021-2027*, Versión 1.2., 2021ES16RFPR012, 16 de diciembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_C._Valenciana.pdf

Gloeksen, E. y K. Böhme, K. (2022): «Prepared for population decline?», *Spatial Foresight,* January. https://steadyhq.com/en/spatialforesight/posts/50e0afaa-e9d6-4595-bb87-9ad31e530359

Gobierno de Aragón: *Programa Aragón FEDER 2021-2027*, Versión1.2, 2021ES16RFPR003, 14 de diciembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_Aragon.pdf

Gobierno de Castilla-La Mancha: *Programa Castilla-La Mancha FEDER 2021-2027*,Versión 1.2, 2021ES16RFPR009, 5 de diciembre de 2022.https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_Castilla_la_Mancha.pdf

Gobierno de España: *Acuerdo de asociación — Reino de España*, Versión 1.2, 2021ES16FFPA001, 18 de noviembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asociacion_aprobado.pdf

Gobierno de La Rioja: *Programa La Rioja FEDER 2021-2027*, Versión 1.2, 2021ES16RFPR015, 29 de noviembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_La_Rioja.pdf

Gobierno de Navarra: *Programa Navarra FEDER 2021-2027,* Versión 1.2, 2021ES16RFPR019, 1 de diciembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_Navarra.pdf

Huete-García, M. A. y Merinero-Rodríguez, R.: «De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI) una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas», en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 212, (2022), pp. 283-296.

Junta de Andalucía: *Programa Andalucía FEDER 2021-2027*, Versión 1.2, 2021ES16RFPR002, 16 de diciembre 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_Andalucia.pdf

Junta de Extremadura: *Programa Extremadura FEDER 2021-2027*, Versión 1.2, 14 de diciembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_Extremadura.pdf

Martín Cubas, J., Velasco Mentgod, J., Ojeda Izaguirre, I., Granell Oteiza, X. y Requena, I.: «Gobernanza democrática para el desarrollo. Las estructuras de cooperación en los municipios en riesgo de despoblación de la Comunitat Valenciana», en *Economía agraria y recursos naturales*, Vol. 19, Nº. 2 (2019), pp. 133-162.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022a): *Programa Plurirregional España FEDER 2021-2027*, Versión 1.3, 2021ES16RFPR001, 13 de diciembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_POPE.pdf

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022b): *Presentación del proyecto de presupuestos generales del Estado 2023.* Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico: *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, 29 de marzo de 2019. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf

McCann, P. y Varga, A., «The reforms to the regional and urban policy of the European Union: EU Cohesion Policy», en *Regional Studies*, vol. 49, nº 8 (2015), pp. 1255-1257.

Molina Ibáñez, M. (2019): «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo.» En J. Farinós I Dasí, F. J. Ojeda.

Rivera y J. M. Trillo Santamaría (eds. lit.), *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Asociación Europea de Geografía, Madrid, pp. 153-170.

Molina Ibáñez, M.; Pérez-Campaña, R., Hernando Sanz, F. J., «Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el estado español», en *Revista internacional de los estudios vascos*, Vol. 67, No. 1 (2022), pp. 21-30.

Montilla Martos, J. A.: «Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario bilateralidad y participación», en *Revista de estudios políticos*, N.º 151, (2011), pp. 153-199.

OCDE (2021): «Plan Estratégico de Gobernanza para la despoblación rural en RESOE. Puntos Fundamentales». https://www.oecd.org/regional/rural-development/RESOE-Policy-Highlights-ES.pdf

Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (Coord.) (2021): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo.* Ministerio de la Presidencia, Madrid.

Pazos-Vidal, S.: «Emptied Spain» and the limits of domestic and EU territorial mobilisation», en *Revista Galega de Economía*, Vol. 31, 2 (2022a), pp. 1-28. https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8365

Pazos-Vidal, S. (2022b): «El plan de recuperación español y los desafíos en la evaluación de la iniciativa Next Generation EU», en Rego Vilar, S. (Coord.), *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE: XIV Encuentros Técnicos de los OCEX de Santiago de Compostela*, Thomson-Reuters Aranzadi, Madrid, pp. 145-163.

Pazos-Vidal, S.: «El Plan «España Puede» y la gobernanza territorial», en *Administración & Cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 16, núm. 1 (2021), pp. 101-120.

Pazos-Vidal, S. (2019): *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors Networks and Agendas*. Routledge, Abigdon.

Pertoldi, M. Fioretti, C. Guzzo, F., Testori, G., De Bruijn, M., Ferry, S., Kah, S. Servillo, L. y Windisch, S. (2022): *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

Principado de Asturias: *Programa Asturias FEDER 2021-2027,* Versión 1.2, 15 de diciembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_Asturias.pdf

Unión Europea/FAO/ONU-Hábitat/OCDE/Banco Mundial (2022):*Aplicación del grado de urbanización. Manual metodológico para definir Ciudades, localidades (o pueblos) y Zonas rurales para comparaciones Internacionales.* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Xunta de Galicia: *Programa Galicia FEDER 2021-2027*, Versión 1.2. 2021ES16RFPR014, 7 de diciembre de 2022. https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_Galicia.pdf

NOTA BIOGRÁFICA

Isabel Bardají Azcárate. Catedrática de Economía y Política Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid, directora del Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y Medioambientales (CEIGRAM) y responsable del Grupo de Investigación de *Economía Agraria y Gestión de los Recursos Naturales*. Tiene más de cuarenta años de experiencia investigadora, ha publicado numerosos artículos o capítulos de libros. Sus líneas de investigación se han centrado básicamente en el análisis de los efectos sectoriales, sociales, ambientales y territoriales de la política agraria y en el diseño de políticas de desarrollo rural adaptadas a los territorios.

Luis Camarero Rioja. Catedrático de Sociología en la UNED. Ha dirigido y participado en numerosos proyectos que abordan el estudio de la población rural y las transformaciones de la ruralidad. Fruto de estas investigaciones son *Mujer y ruralidad: El círculo quebrado* (1992, Instituto de la Mujer), *Del éxodo rural y del éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España* (1993, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación), *La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social* (2009, Fundación La Caixa), así como medio centenar de artículos en revistas científicas. En la actualidad su trabajo se centra en la brecha rural-urbana como proceso de producción de desigualdades, especialmente referidas a la movilidad y accesibilidad de las poblaciones rurales a las condiciones de bienestar: *Thinking in rural gap:*

mobility and social inequalities, junto con el profesor Jesús Oliva (2018, Palgrave) y *Los habitantes de los territorios de baja densidad en España: una lectura de las diferencias urbano-rurales* (2022, Mediterráneo Económico).

Eloísa Carbonell Porras. Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén. Sus principales líneas de investigación se centran en el Derecho de la Organización en general y el Derecho local en particular, así como en el Derecho público del transporte y la movilidad. En la actualidad, es Investigadora principal del Proyecto del Plan Nacional «Entidades Locales y movilidad sostenible» (PID2022-141071OB-C22), y responsable del Grupo de Investigación PAIDI SEJ-630: «Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico» (APCI).

Joaquín Farinós Dasí. Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universitat de València. Miembro fundador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local y responsable del grupo de investigación «Gobierno y desarrollo local sostenible». Presidente de FUNDICOT y Director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana. Sus principales líneas de investigación han sido la ordenación del territorio, la gobernanza territorial, la geografía regional y las políticas de desarrollo local y regional. De ello han derivado más un centenar de publicaciones y más de treinta proyectos y contratos de investigación competitivos, tanto nacionales e internacionales. Profesor invitado en diversos centros y universidades internacionales en Europa e Iberoamérica.

Joaquín Herrero Lorente. Asesor externo del Grupo Parlamentario Mixto del Congreso de los Diputados. Licenciado en Geografía e Historia (Universidad de Zaragoza). Máster en Política Territorial y Urbanística (Universidad Carlos III de Madrid). Catedrático de Educación Secundaria.

Carlos López Escolano. Profesor contratado doctor en Geografía Humana en la Universidad de Zaragoza. Licenciado en Geografía, máster en Ordenación Territorial y Medio Ambiental, máster en Tecnologías de la Información Geográfica y doctor en Ordenación del Territorio y

Medio Ambiente. Sus líneas principales de investigación se centran en la ordenación territorial y la geografía de los servicios y transportes a distintas escalas, especializándose en estudios de accesibilidad viaria y movilidad, planes de infraestructuras y análisis espacial de equipamientos y servicios. Ha participado en treinta proyectos de investigación y ha publicado más de cincuenta trabajos (artículos, capítulos de libro e informes técnicos). Es coordinador del Máster Universitario en Ordenación Territorial y Medioambiental en la Universidad de Zaragoza.

Diego Loras Gimeno. Doctorando en Economía y profesor en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Sus áreas de investigación son la geografía económica, la desigualdad y el análisis de políticas públicas. Ha realizado estancias en la London School of Economics y en la Universidad de Harvard. Ha trabajado en la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia de la Presidencia del Gobierno de España, como asesor en el Congreso de los Diputados y en la Organización de Naciones Unidas. Es fellow del think tank Future Policy Lab y ha colaborado con Esade EcPol, donde ha publicado un informe sobre despoblación y políticas de lugar.

César Martínez Sánchez. Profesor de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Autónoma de Madrid y codirector del Experto en Tributación Local en el Instituto de Derecho Local de la misma universidad. Es autor de diversas monografías y artículos relacionados con la financiación local. Fue nombrado, por acuerdo del Consejo de Ministros, miembro de la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local. Igualmente, ha trabajado como vocal asesor en materia de Hacienda en el Ayuntamiento de Madrid y en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Mercedes Molina Ibáñez. Catedrática emérita de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid. En los últimos 25 años, su investigación ha estado relacionada con la interacción procesos socio-económicos y territorio, fundamento de desequilibrios y desigualdades, no sólo por efectos de mercado, sino también por políticas públicas.

La significación de la despoblación de la España interior, entendida como una verdadera crisis de territorio, ha constituido uno de sus centros de interés, visibilizando sus análisis y resultados, en publicaciones, congresos, seminarios, reuniones científicas y comisiones de trabajo diversas, tanto nacionales como internacionales. En los últimos años ha colaborado en el desarrollo del informe aprobado por el Parlamento Europeo sobre reto demográfico, en la reforma del FEDER y, más estrechamente, con la Direección General de Políticas contra la Despoblación. Ha recibido numerosos premios, entre ellos el de «Transferencia de la Investigación de la UCM» (2016). Su compromiso con la universidad pública lo ejerció como vicedecana de Investigación y Tercer Ciclo (1990-97), decana de la Facultad de Geografía e Historia (1997-2010), vicerrectora de Transferencia y directora de la Fundación General y vicerrectora de Departamentos y Centros de la UCM (2011-15).

Alice De Nuccio. Contratada predoctoral en el Área de Derecho Administrativo de la Universidade de Santiago de Compostela (contrato predoctoral para la formación de doctores. Subprograma estatal de formación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad. PRE2019-087874). Su tesis doctoral tiene por objeto el estudio de las medidas de lucha contra la despoblación rural en la doble perspectiva del Ordenamiento jurídico español e italiano.

Serafín Pazos Vidal. Doctor y máster en Unión Europea, licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y diplomado en Gestión Financiera Pública. De 2008 a 2018 ha sido coordinador del Grupo de Expertos en Cohesión Territorial del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y miembro del Grupo de Expertos en Subsidiariedad del Comité de las Regiones (CdR). Experto senior en Desarrollo Rural y Territorial de la *European Association for Innovation in Local Development* (AEIDL)

Rocío Pérez Campaña. Doctora en Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Es profesora del Departamento de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid desde el año 2019;

anteriormente fue investigadora posdoctoral en el Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (Politecnico di Torino, Italia) y en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada. También ha sido investigadora visitante en el Land Use Planning Group (Wageningen University and Research, the Netherlands). Sus líneas de investigación se relacionan con el análisis de paisajes urbanos y periurbanos mediante análisis y métricas espaciales con sistemas de información geográfica y su aplicación en planificación urbana, territorial y ambiental. Tiene en torno a cincuenta trabajos publicados, entre artículos, capítulos de libro y aportaciones a congresos.

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini. Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid. Es autor de seis libros y de más de cien capítulos de libro y artículos en revistas jurídicas. Sus principales líneas de investigación son el Estado autonómico y el federalismo, las libertades económicas, la ciudadanía europea, los derechos sociales, la orden europea de detención y entrega y la tutela multinivel de los derechos fundamentales. Asimismo, ha sido letrado del Tribunal Constitucional de adscripción temporal en dos periodos distintos (2011-2018 y 2020-2021) y director general de Régimen Jurídico Autonómico y Local en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018-2020).

Diana Santiago Iglesias. Profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidade de Santiago de Compostela. Sus líneas de investigación se han centrado en el Derecho local, los servicios públicos, la contratación administrativa y la organización administrativa. Es autora de las monografías *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales* (Iustel, Madrid, 2010) y *La jurisprudencia y su función en el ordenamiento jurídico administrativo* (Marcial Pons, Madrid, 2021). Asimismo, ha elaborado múltiples artículos y capítulos de libro sobre distintos temas: sociedades de economía mixta, gestión de servicios públicos, organización administrativa, smart cities, reto demográfico, etc…

Francisco Javier Sanz Larruga. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña. En la materia objeto de este trabajo ha dirigido —con el profesor Míguez Macho— el libro colectivo sobre *Derecho e innovación y dinamización rural* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2021); además, ha realizado una decena publicaciones —en revistas y capítulos de libros— sobre diferentes cuestiones jurídicas relacionadas con el reto demográfico.

Silvia Soriano Moreno. Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura. Licenciada en Derecho por la Universitat d'Alacant, licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández, doctora en Derecho Público por la Universidad de Extremadura. Investigadora principal del proyecto «Igualdad de género en el entorno rural y municipal de Extremadura: diagnóstico y propuestas», del que se derivan diversas publicaciones y participaciones en congresos relacionados con los estudios de género, el entorno rural y la despoblación.

José María Sumpsi Viñas. Catedrático emérito de la. Universidad Politécnica de Madrid. Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (1983-1986). Miembro del Grupo de expertos independiente creado por la Comisión Europea para la reforma de la Política Agrícola Común (1995-1997). Presidente de la Asociación Española de Economistas Agrarios (2000-2002). Experto principal de la Unidad de Desarrollo Rural del Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, 2003-2006). Subdirector General de la FAO (Roma, 2007-2011). Presidente de la Fundación Triptolemos (2015-2018). Desde 2019 es miembro del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria de Naciones Unidas. Ha publicado 20 libros y más de 100 artículos sobre economía y política agraria, desarrollo rural, economía y gestión del agua, volatilidad de los precios agrarios internacionales y seguridad alimentaria mundial.

Francisco Velasco Caballero. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid y director de Investigación

del Instituto de Derecho Local de la misma Universidad. Es autor de *Derecho local. Sistema de fuentes* (Marcial Pons). En la misma editorial ha dirigido el *Tratado de Derecho Local* y coordina la revista on-line de acceso libre *Anuario de Derecho Local*. Su larga trayectoria de investigación referida al Derecho local se proyecta en la actualidad sobre el fenómeno de la despoblación, analizado desde la perspectiva de los gobiernos locales. En este campo codirige un proyecto de investigación nacional y otro de la Unión Europea. Recientemente ha codirigido el libro colectivo *Despoblación, gobiernos locales y territorio* (Marcial Pons, 2023).

DESPOBLACIÓN, COHESIÓN TERRITORIAL E IGUALDAD DE DERECHOS. Fruto del trabajo realizado en el grupo homónimo, creado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el 1 de julio de 2022, en el que se integraron representantes institucionales, académicos y profesionales con el objetivo de estudiar el fenómeno multifacético de la despoblación y las consecuencias que de él se derivan. Activo hasta el 27 de marzo de 2023, en las reuniones que celebró se definieron estas aportaciones a partir de un interés común sobre los problemas de despoblación, territorio y derechos fundamentales, analizados con una metodología interdisciplinar, en correspondencia con los heterogéneos perfiles de quienes han formado parte del grupo, que no se han limitado a exponer sus opiniones, sino que las han relacionado con las reflexiones de quienes provenían de otras áreas y responsabilidades. Se trata por tanto de una aportación global, en la que se han tratado de detectar claramente los problemas con la intención de formular propuestas de mejora sobre las políticas públicas que han de corregir estos desequilibrios socioterritoriales: ordenación del territorio, mecanismos de garantía, competencias en los diferentes niveles de gobierno, prestación de servicios públicos o medidas económicas y financieras.

Isabel Bardají Azcárate. Catedrática de Economía y Política Agraria. Universidad Politécnica de Madrid
Luis Camarero Rioja. Catedrático de Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia
Eloísa Carbonell Porras. Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Jaén
Joaquín Farinós Dasí. Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universitat de València
Joaquín Herrero Lorente. Geógrafo y experto en política territorial
Carlos López Escolano. Profesor contratado doctor en Geografía Humana. Universidad de Zaragoza
Diego Loras Gimeno. Profesor de Geografía Económica. Universidad Pontificia Comillas (ICADE)
César Martínez Sánchez. Profesor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid
Mercedes Molina Ibáñez. Catedrática emérita de Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid
Alice De Nuccio. Contratada predoctoral en Derecho Administrativo. Universidade de Santiago de Compostela
Serafín Pazos Vidal. Politólogo y experto en desarrollo rural y territorial
Rocío Pérez Campaña. Profesora de Geografía. Universidad Complutense de Madrid
Tomás de la Quadra-Salcedo Janini. Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid
Diana Santiago Iglesias. Profesora titular de Derecho Administrativo. Universidade de Santiago de Compostela
Francisco Javier Sanz Larruga. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidade da Coruña
Silvia Soriano Moreno. Profesora de Derecho Constitucional. Universidad de Extremadura
José María Sumpsi Viñas. Catedrático emérito de Economía y Ciencias Sociales Agrarias. Universidad Politécnica de Madrid.
Francisco Velasco Caballero. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES
U23
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES