



Universidad
Zaragoza

Trabajo de Fin de Grado

La despoblación rural

Autora:

Sonia Abadías Arcas

Director:

Julio Tejedor Bielsa

GRADO EN DERECHO

CURSO 2021-2022

Índice

Listado de abreviaturas utilizadas.	2
Introducción	3
1.1. Justificación.	4
1.2. Metodología.	5
La despoblación rural.	6
2.1. Concepto.	6
La crisis demográfica: el riesgo de la despoblación.	11
3.1. La desigualdad de derechos y oportunidades en el territorio.	16
La discriminación entre territorios: planes y políticas públicas.	20
4.1. Políticas de acceso a los servicios públicos básicos.	25
4.2. La economía en las zonas rurales.	30
Objetivos en la lucha contra la despoblación rural.	34
5.1. El caso de Aragón.	34
5.2. El caso de Castilla-La Mancha.	39
El potencial del medio rural.	43
Conclusiones	45
Recursos bibliográficos.	48
8.1. Bibliografía.	48
8.2. Legislación.	50
8.3. Jurisprudencia.	50

Listado de abreviaturas utilizadas.

CE	Constitución Española
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
LEADER	<i>Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale</i>
NUTS	Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas
PAC	Política Agrícola Común
PRODER	Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales
REDR	Red Europea de Desarrollo Rural
REGC	Reglamento (UE) nº 651/2014 de 17 de junio de 2014
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TDCA	Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. Introducción

Durante los últimos años ha resurgido con fuerza la cuestión de la despoblación a la que se enfrenta el medio rural, no solo en España sino también en el resto de Europa. Conforme la sociedad se desarrolla de forma económica y social, la realidad del abandono rural es cada vez más evidente, pues son cada vez más las personas que se dirigen hacia los núcleos urbanos en busca de unas mejores oportunidades para el desarrollo de sus actividades económicas y personales. El continuo aislamiento que ha sufrido el medio rural mientras el resto de los territorios del país se encontraban en vías de desarrollo, ha provocado que se establezca una brecha entre el mundo urbano y el mundo rural que, lejos de disminuir, aumenta conforme la sociedad se desarrolla. Son las escasas comunicaciones, las deficientes infraestructuras y el insuficiente acceso a los servicios públicos que tienen los habitantes de los municipios rurales las razones principales que incentivan a los ciudadanos a ir en búsqueda de mejores oportunidades para su futuro.

Esta falta de servicios básicos en el medio rural ocasiona que aquellos que lo habitan se encuentren en inferioridad de condiciones respecto del resto de los territorios de carácter urbano y por lo tanto, decidan abandonar sus lugares de origen con la finalidad de encontrar mejores oportunidades. Una continua pérdida de población que sufre el medio rural pero que afecta a todo el territorio, generando importantes desequilibrios territoriales. Por lo tanto, debe ser preocupación de los poderes públicos intentar revertir esta situación mediante la elaboración de un marco de protección dirigido hacia los municipios más pequeños y de carácter rural, que componen la mayoría del territorio y que poseen características específicas que justificarían una regulación particular para tratar la cuestión de una forma más rigurosa. Es precisamente estas medidas de protección en diversos ámbitos como el económico o el social, las que son objeto de demanda por parte de la población rural durante los últimos años.

Aquellos pobladores que habitan estos territorios han alzado la voz en los últimos tiempos para exigir un trato en igualdad de condiciones para todo el territorio sin que exista ningún tipo de discriminación en relación con el lugar de establecimiento de la residencia. Los habitantes de los municipios rurales parecen sentirse aislados del resto del territorio y exigen igualdad de oportunidades para poder acceder a los recursos públicos y poder así, decidir libremente el lugar donde van a desarrollar sus actividades. Además, los pobladores del

mundo rural se encuentran en una continua lucha por no dejar atrás toda la cultura y potencial que estos pequeños municipios poseen. Es cierto que todo el mundo debe tener derecho a la libertad de elección del lugar de residencia, por lo que se deberían favorecer las condiciones para que todos los habitantes del territorio puedan decidir libremente dónde ubicar su centro de actividades. En consecuencia, esta lucha contra la despoblación rural que ha adquirido fuerza en los últimos años ha colocado en el centro del debate político y de los medios de comunicación, la búsqueda de medidas para paliar la despoblación rural, cada vez más preocupante.

En resumen, es cuando el fenómeno de la despoblación rural ha adquirido la importancia mediática necesaria a causa de las continuas protestas que se han producido desde el medio rural, demandando mayores derechos y oportunidades, que los poderes públicos han orientado una parte de su interés hacia el reequilibrio territorial, así como a dotar a los municipios más pequeños de mayores infraestructuras y servicios públicos. No obstante, la despoblación rural es una cuestión muy complicada que se encuentra en aumento y son cada vez más las peticiones que realiza la España rural en lucha contra este fenómeno de despoblación. Es por ello imprescindible conceder la importancia necesaria al problema de pérdida de población que sufren estas zonas cada vez más aisladas del territorio a través del compromiso de los poderes públicos, elaborando legislación específica, dirigida a dotar de mayores recursos públicos al mundo rural así como estrategias que hagan frente al reto demográfico contra el que combate el campo español, para lograr restablecer la situación de equilibrio territorial.

1.1. Justificación.

El presente trabajo aflora debido a la creciente preocupación actual por el fenómeno de la despoblación rural, cuestión que no adquirió la importancia necesaria hasta los últimos años y que debe ser tratada de manera urgente y de forma rigurosa. Es precisamente esta necesidad por dar visibilidad a una cuestión demográfica que cada vez preocupa de forma más intensa a los habitantes de estos territorios, la que motivó el desarrollo de este trabajo sobre la continua pérdida de población a la que se somete el medio rural. Esto es, colocar en primer plano la cuestión de la despoblación rural es algo inexcusable para que todos los habitantes del territorio puedan encontrarse en igualdad de condiciones. La responsabilidad por el

reequilibrio territorial así como por que todos los habitantes accedan en igualdad de oportunidades a todos los recursos públicos es el fundamento del tratamiento de este trabajo.

1.2. Metodología.

El desarrollo del trabajo ha consistido en poner de relieve las principales causas por las que se ha producido este fenómeno de despoblación rural así como su avance hasta la actualidad. Se trata de dar visibilidad a un problema económico y social creciente de gran relevancia. Las grandes demandas sociales que han surgido respecto de esta cuestión han reactivado la preocupación de los poderes públicos. Es por ello que junto con la aproximación al fenómeno de la despoblación se intenta exponer algunas de las recientes medidas que se están proponiendo desde los diferentes niveles de administración para paliar la situación. Debe ser preocupación de los poderes públicos garantizar el acceso a los servicios a toda la población en todo el territorio nacional, independientemente del lugar de residencia.

De esta forma, el presente trabajo se divide, en primer lugar, en una aproximación al concepto del fenómeno de despoblación rural. En segundo lugar, se trata el tema sobre la crisis demográfica a la que se enfrenta el país desde que se ha producido el desarrollo económico, principal causa que ha incentivado el abandono rural. Por otro lado, se exponen los diferentes planes y políticas públicas que tanto desde España como desde Europa se están desarrollando para revertir la situación de desequilibrio territorial. Sobre todo, el trabajo intenta centrarse en el acceso a los servicios públicos y la economía de las zonas rurales, requisitos indispensables para arraigar población en el territorio. Por último, se establecen como ejemplo de territorios que se encuentran en riesgo de despoblación dentro del Estado, las regiones de Aragón y Castilla-La Mancha, comunidades que han comenzado a elaborar proyectos legislativos con el fin de solucionar la situación de pérdida de población. En resumen, el objetivo de todo ello es mostrar el potencial del medio rural.

2. La despoblación rural.

2.1. Concepto.

La despoblación es una cuestión demográfica que consiste en la disminución de la población de un determinado territorio. Las causas de esta disminución de población dentro de un territorio pueden ser muy variadas y encontrarse afectadas por diferentes ámbitos como la demografía, las oportunidades laborales existentes o el acceso a los servicios públicos de calidad. En concreto, la despoblación de los territorios rurales ha consistido en continuos movimientos migratorios campo-ciudad que han puesto en peligro la continuidad de la vida en el medio rural, alimentado todo ello por una búsqueda, por parte de sus habitantes de origen, de mayores oportunidades laborales, un mejor acceso a los servicios públicos y en general, mayores facilidades para alcanzar una mejor calidad de vida. Además, el constante tránsito de población campo-ciudad, ha propiciado que los territorios rurales sean cada vez menos objeto de preocupación por los poderes públicos, lo que ha ocasionado que los pobladores de la España rural se sientan cada vez menos escuchados en cuanto a sus reclamaciones por unos servicios básicos y de calidad.

En realidad, la despoblación puede afectar tanto a las zonas urbanas como rurales, pero es en las áreas de baja densidad de población, que carecen de un sistema urbano que vertebre su territorio, donde la perspectiva futura es muy negativa. Para estas zonas rurales que se encuentran en declive, la crisis demográfica existente es un grave problema estructural que puede abocar a la desaparición total del medio rural en breve plazo. Todo ello conllevaría, no sólo a acabar con los proyectos de futuro de aquellos que residen en dichos territorios, sino que también terminaría por suprimir del mapa a territorios con una larga historia y potencial futuros.¹

Este proceso de concentración de la población en las ciudades se remonta al siglo XX, donde principalmente los habitantes se agrupaban en aquellas urbes que se encontraban en el litoral o aquellas que constituían centros administrativos o económicos de gran importancia, dando lugar a grandes núcleos de población que han provocado el abandono de pequeños territorios

¹ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A, «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, p. 3.

rurales.² En concreto, fue la llegada de la Industrialización a Europa en el siglo XIX, caracterizada por estimular los movimientos migratorios del campo a la ciudad, lo que provocó el inicio de la despoblación rural. Aunque, en realidad, la migración campo-ciudad había estado ocurriendo constantemente en la Europa preindustrial, absorbiendo las comunidades rurales no más de dos tercios del crecimiento, mientras el resto se dirigía hacia las ciudades. De esta manera, a medio y largo plazo, aunque los movimientos migratorios del campo a la ciudad habían supuesto un crecimiento económico, significaron también un problema para el desarrollo de la vida rural, pues la vida en el mundo urbano fue capaz de atraer todo el crecimiento natural de las poblaciones rurales.³

Si bien es cierto que la Industrialización en España ocurrió con cierto retraso respecto de Europa, eso no impidió que la rápida transición hacia la modernidad económica y social que hubo en el país bien entrado el siglo XX, provocara uno de los procesos más extremos de despoblación rural en Europa. Esto se explica porque el país tenía una economía dependiente en gran parte de la agricultura y alrededor de la mitad de los habitantes del país vivían en zonas rurales, así que con el inicio del proceso de industrialización, la población rural española se redujo en más de un 25% debido a los movimientos migratorios del campo a la ciudad.⁴

De hecho, podemos realizar una pequeña distinción entre periodos que nos ayude a comprender el comienzo del proceso de despoblación rural en España y su evolución. De esta manera, se puede diferenciar entre el crecimiento de la población rural antes de 1950 y la despoblación rural entre 1950 y 1991. En el primer periodo, la población rural experimentó un crecimiento que se basó en un exceso de nacimientos sobre defunciones, mayor que el que padeció el medio urbano. Entre comienzos de siglo y el estallido de la Guerra Civil española (1936-1939), España se encontraba en un proceso de modernización económica y social en relación con la industrialización que había comenzado a mediados del siglo XIX. Esto provocó que la economía de España se hallase en constante avance y el desarrollo de todo ello, impulsó los movimientos migratorios del campo a la ciudad. De manera posterior al

² CERREDA ALMEIDA, M. y SANTIAGO IGLESIAS, D, «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*, nº 56, 2021, p. 16.

³ COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA, V, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 15.

⁴ COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA, V, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 16.

conflicto bélico, dicho proceso perdió su continuidad y la evolución de la urbanización, sin llegar a detenerse, perdió ritmo. No obstante, la población rural continuó creciendo lo que conllevó, en torno a 1950, a observar cómo la población de la España rural había aumentado hasta 30 habitantes por kilómetro cuadrado.⁵

Sin embargo este escenario no duraría para siempre y esos mismos datos de población no volverían a verse en la historia del campo español. Entre 1950 y 1991 comenzó la despoblación de la España rural. Ello descansó, sobre todo, en una aceleración de las migraciones del campo hacia la ciudad, que posteriormente se intensificaron. Debemos tener en cuenta que, es a partir de 1950, cuando la economía española experimentó un crecimiento acelerado hacia la modernización para completar el proceso de industrialización que había comenzado, consumir los cambios estructurales y alcanzar a las economías europeas más avanzadas. Además, este proceso se encontró estimulado debido a que casi dos de cada tres emigrantes rurales que se dirigían del campo a la ciudad no superaba los treinta años de edad. Esta fase de huida hacia la ciudad provocó el envejecimiento de la población rural, lo que a su vez produjo un descenso de la natalidad y por lo tanto, un exceso de defunciones sobre nacimientos. Mientras y en línea con el proceso de despoblación, la economía española se estaba liberalizando de manera prudente, abandonando la política autárquica que había imperado hasta entonces, lo que estimuló un crecimiento todavía más acelerado al retomar de nuevo el camino hacia la modernización.⁶

Finalizaba así un proceso de despoblación y se iniciaba un nuevo ciclo a partir de 1991, en el que volvió un periodo de crecimiento demográfico rural. En realidad, durante los años noventa continuó habiendo un crecimiento demográfico negativo debido a las migraciones campo-ciudad que habían tenido lugar y que habían sido en gran parte por migrantes rurales jóvenes. No obstante, este hecho fue compensado con la llegada de poblaciones de origen urbano y por una relevante inmigración extranjera. Esta conclusión de las migraciones del campo a la ciudad se explica porque a finales del siglo XX, los efectos de la industrialización ya se habían consumado en España, tres cuartas partes de la población vivían ya en ciudades, mientras que un 90% de la población activa se dedicaba a sectores diferentes del agrario.⁷

⁵ COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA V, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019, pp. 51-52.

⁶ COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA, V, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019, pp. 53-54.

⁷ COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA V, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019, pp. 54-55.

Toda esta huida a las ciudades por parte de la población que habitaba en el campo en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, fue conocida con el término de éxodo rural, por la importancia e impacto que originó en aquellas zonas rurales que perdieron población. Las causas que llevaron a tantos habitantes a abandonar sus lugares de origen para concentrarse en las ciudades tuvieron que ver, en gran parte, con las oportunidades laborales o los mejores servicios que ofrecía la vida en el medio urbano. En resumen, la gente comenzó a emigrar en busca de una mayor calidad de vida.⁸

En la primera década del siglo XXI, se desaceleró el ritmo con el que se estaba produciendo la despoblación rural pero de manera irregular. Mientras que en la mitad occidental de España, las zonas rurales seguían perdiendo población, en la mayoría de la mitad oriental, las zonas rurales estaban aumentando su demografía. Esto ocurrió debido a la llegada masiva de inmigrantes a España, aunque, lo que pareció que sería la paralización de la despoblación, no pudo compensar la caída demográfica que se llevaba produciendo a lo largo de los años, lo que pronto volvería a poner el problema de la despoblación en el punto de mira.⁹ Más aún, es evidente que en los últimos años, la mayoría de municipios españoles siguen perdiendo población. En el periodo desde el año 2001 hasta el 2018, han perdido población el 63% de los municipios españoles, afectando estas pérdidas al 90% de los municipios menores de 1000 habitantes.¹⁰

Como podemos observar, el fenómeno de pérdida de población que comenzó con la llegada de la Industrialización a Europa, lleva afectando a todo el territorio rural español durante los últimos años. Esta realidad ha motivado que los habitantes de las zonas más olvidadas sientan como sus preocupaciones han dejado de importar para el resto de la sociedad, causa que ha provocado diferentes reacciones con el fin de evitar seguir perdiendo calidad de vida y de destacar su deseo de mantener la historia y legado que pertenece a los territorios en los que han desarrollado su actividad. Dichas reivindicaciones de la ciudadanía han llevado a acuñar el término de la «España Vaciada», revuelta frente a la cual los poderes públicos comenzaron

⁸ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, p. 2.

⁹ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, p. 7.

¹⁰ TORNOS MAS, J., «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 56.

a intentar elaborar medidas que ayudaran a frenar la evolución de un problema que se está agravando con el paso del tiempo.¹¹

Asimismo, esta revuelta de los territorios rurales parece haberse alzado con el objetivo de revelar la realidad a la que se somete el campo español y es que debido a políticas que han aumentado la desigualdad entre territorios, las escasas ayudas que se han otorgado a sus pobladores para paliar los desequilibrios entre territorios, la inexistente preocupación de las políticas públicas por la pérdida del medio rural y la tendencia por reducir continuamente los servicios y recursos necesarios para la supervivencia de miles de pueblos que componen la España rural, ha acabado por formar un caldo de cultivo que sería el estallido de numerosas protestas por parte de la ciudadanía, exigiendo un trato en igualdad de condiciones. Es más, esto ha llevado a crear la plataforma de la «España Vaciada» con el propósito de comenzar una lucha por la igualdad de oportunidades en el territorio que sea escuchada por aquellos que pueden ofrecer un marco de protección que estabilice la situación e impida la desaparición total de estos territorios.

En esa misma línea y para que sirva de ejemplo, ya son numerosos los partidos políticos que están surgiendo con el único objetivo de dar visibilidad al medio rural y otorgar fuerza a las protestas de sus habitantes, que intentan luchar contra el desequilibrio en el territorio. Tanto es así, que el movimiento de la «España Vaciada» además de intentar revertir el riesgo de la despoblación total de muchos territorios, también exige que se confeccione un marco de protección para que se puedan alcanzar determinados objetivos destinados a mantener la población en sus zonas de origen, como un mejor acceso a las oportunidades laborales, una mejora de los servicios públicos básicos o el apoyo a la economía de las zonas rurales. En concreto, el objetivo es otorgar visibilidad a un problema de desigualdad territorial que está obstaculizando, de manera preocupante, la continuidad de la vida en el medio rural español.

¹¹ TORNOS MAS, J. «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 57.

3. La crisis demográfica: el riesgo de la despoblación.

Como ya hemos advertido, la despoblación rural se plantea como una cuestión muy problemática que se agrava con el paso del tiempo. Acabar con el riesgo de la despoblación en España se ha convertido en todo un reto para los poderes públicos, que deben trabajar contrarreloj en un recorrido que parece tener una conclusión bastante negativa para la supervivencia de los pueblos. Así, uno de los motivos y principales causas por los que el medio rural se encuentra en riesgo de desaparición es la continua pérdida de población. Esta disminución de población del medio rural tiene origen en numerosos motivos, lo que ha dado lugar a una enorme descompensación de población entre territorios.

De hecho, en la actualidad, una gran parte del territorio español tiene una densidad de población muy baja, con municipios que rozan las densidades consideradas críticas como son los 5 hab./Km² y los 10 hab./Km². Aunque la mayoría de estos municipios nunca tuvo unas densidades muy elevadas, seguían siendo comunidades que mantenían un determinado equilibrio demográfico y social, de manera que su economía era sostenible. Sin embargo, como hemos señalado, es a mediados del siglo XIX cuando esta situación comienza a cambiar como consecuencia del inicio del proceso de industrialización en toda Europa y en concreto, fue a partir del siglo XX cuando la industrialización cobró mayor fuerza en España que se intensificó el crecimiento demográfico urbano. De esta forma, el declive demográfico del medio rural había comenzado ya aunque solamente en términos relativos (es decir, porcentaje de población que se concentra en un determinado territorio) y no absolutos (es decir, número de población total que habita un país). Esto significó que la población rural pasó de representar en términos relativos el 68% de la población total en 1900 a un 52% en 1940, pero en términos absolutos aún se podía observar un ligero incremento que iba de los 12,5 millones en 1900 a los 13,3 millones en 1940.¹²

El declive demográfico absoluto tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XX. Entre los años 1970 a 1975, el crecimiento económico alcanzó niveles magníficos lo que provocó que a su vez, se produjeran grandes llegadas de población procedentes de las regiones más atrasadas a

¹² PINILLA, V. y SÁEZ, L.A, «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, pp. 4-5.

las regiones que más destacaban en el momento. Como es lógico, en gran parte ello estuvo protagonizado por las familias rurales que se trasladaron al medio urbano. Así, mientras que en los años cincuenta, la población de municipios de menos de 20.000 habitantes representaba el 39%, actualmente sólo representa el 18%. En la segunda mitad del siglo XX, la caída de la población rural se ha situado en torno al 40% y ha sido muy relevante en casi todas las regiones, si bien ha tenido lugar de una manera más intensa en las zonas del interior del país, donde los pueblos perdieron más de la mitad de su población, es decir, la caída de población superó el 50%. Esto contrasta con la situación de la zona mediterránea, que tuvo pérdidas inferiores al 50% y cantábrica, con pérdidas inferiores al 25%.¹³

Debemos realizar un inciso aquí debido a la heterogeneidad con la que se desarrollan los municipios de la «España Vacía». Como podemos observar, mientras que los espacios rurales situados en el centro y norte del país son los más afectados por la despoblación, los espacios rurales situados en el sur y cercanos a la costa mediterránea y atlántica tienen una buena salud demográfica. Así, podemos considerar tres tipologías de municipios distintos. Un primer grupo, serían los espacios rurales de resiliencia demográfica, entidades de mayor tamaño y menor altitud, localizadas por la periferia de la Meseta, lejos de las áreas de montaña más deprimidas y con densidades de población más elevadas que la media rural, con un índice de masculinidad un poco superior al conjunto de España y un menor impacto de la emigración.¹⁴

En el segundo grupo, podemos hablar de los espacios rurales de emigración, que suelen tener una altitud elevada, son de dimensión demográfica pequeña, tienen tasas de crecimiento negativas, la tasa de masculinidad es superior a la de los anteriores y tienen un nivel de envejecimiento y emigración elevados. Por último, encontramos al tercer grupo de municipios los cuales son los espacios rurales en riesgo de despoblación irreversible, pudiendo llegar incluso a la extinción. Estos municipios tienen máxima altitud, mínima dimensión demográfica, las densidades más bajas de habitantes por Km², con elevado envejecimiento y tasas de emigración, sobre todo femenina. Como podemos observar, los dos últimos grupos de municipios son aquellos que tienen las peores perspectivas de futuro y donde podemos encontrar entre esos territorios a Castilla-La Mancha, donde la situación de

¹³ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, pp. 5-6.

¹⁴ RECAÑO, J., «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», en *Perspectives démographiques*, nº 7, 2017, pp. 2-3.

los municipios de las provincias de Guadalajara y Cuenca es insostenible y Aragón, con especial protagonismo de la provincia de Teruel.¹⁵

Si nos dirigimos hacia la actualidad, en la primera década del siglo XXI, España ha experimentado un crecimiento demográfico global, de manera que entre los años 2001 y 2019, el país pasó de 41,1 a 47 millones de habitantes, lo que supone un crecimiento cercano al 15%. Sin embargo, estas cifras de población total esconden una realidad muy distinta pues ya son nueve comunidades autónomas que pierden población durante los años 2010-2019 (Extremadura, Galicia, Castilla y León, Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y La Rioja). Este fenómeno de despoblación se puede observar, sobre todo, a escala municipal y es que de los 8.131 territorios que hay en España, 5.102 municipios pierden población desde inicios de siglo. Además, lejos de finalizar, este problema se acrecenta con el paso del tiempo y en la década de 2010 a 2019, ya son 6.232 los municipios que han perdido población.¹⁶

Cabe destacar que este fenómeno de despoblación es notablemente rural y como ya hemos señalado, afecta de forma más grave a los municipios más pequeños. En concreto, en España hay 6.815 municipios con menos de 5.000 habitantes, que concentran a 5,7 millones de personas. De estos municipios, han perdido población 5.620, lo que nos lleva a concluir que 8 de cada 10 municipios menores de 5.000 habitantes perdieron población desde 2010. Es más, las cifras son todavía más extremas si nos centramos en los municipios con menor densidad de población. En aquellos territorios de menos de 1000 habitantes, la despoblación llega a ser del 86% y en los últimos años, sus pérdidas han sido de más de 200.000 habitantes. Todos estos municipios de baja densidad se extienden por 243.000 km² lo que corresponde al 48% de la superficie del país.¹⁷ Ello significa que casi la mitad del territorio español se encuentra en riesgo demográfico. Los datos son desalentadores.

¹⁵ RECAÑO, J, «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», en *Perspectives demographiques*, nº 7, 2017, p. 3.

¹⁶ Secretaría General para el reto demográfico (2020), *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>

¹⁷ Secretaría General para el reto demográfico (2020), *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>

A la pérdida de habitantes de los municipios más pequeños, se suma el envejecimiento de la población. En España, hay casi nueve millones de personas mayores de 65 años, es decir, una de cada cinco personas supera esa cifra de edad, y las predicciones del Instituto Nacional de Estadística adelantan que para el año 2050, las personas mayores de 65 años serán más de 15,5 millones lo que significa que casi una de cada tres personas habrán alcanzado los 65 años.¹⁸ Este grado de envejecimiento ya de por sí elevado, ha sido mucho más excesivo en el campo español, como consecuencia del abandono del medio rural de grandes cantidades de personas jóvenes en edad reproductiva. Esto en particular, ha situado a Castilla y León y Aragón en una posición bastante extrema, pues son Comunidades Autónomas próximas a zonas de crecimiento de la economía, con una agricultura tradicional extensiva y bajas densidades demográficas ya anteriores. Este envejecimiento del medio rural provocó que las migraciones del campo-ciudad disminuyeran porque aquellos emigrantes que habían querido emigrar ya lo habían hecho y ya no podían existir mayores desplazamientos masivos que los de años anteriores, pues ya no existía una reserva demográfica. No obstante, esto no significó que la migración campo-ciudad desapareciera, pues el desequilibrio de nivel de vida entre los territorios siguió estimulando los continuos desplazamientos.¹⁹

No obstante, aunque el envejecimiento de la población provocase una desaceleración de las migraciones, la aparición de un crecimiento vegetativo negativo en las áreas rurales ha sido uno de los datos más desmoralizantes de la evolución demográfica del medio rural español. En torno a 1992, las defunciones superaban a los nacimientos en toda la mitad norte de la península, a excepción de Guipúzcoa y Barcelona, y en algunas provincias de la mitad sur. Desde comienzos del siglo XXI, nacen 6 o 7 niños por cada 1000 habitantes mientras que las tasas de mortalidad se mueven entre las 11 o 14 personas por 1000 habitantes. En relación con estos datos, el crecimiento vegetativo medio anual del campo español para el periodo de 1991 a 1998 se situó en un 5 por mil negativo.²⁰

Esto ha llevado a concluir que la reducción de la intensidad migratoria se ha compensado con el exceso de defunciones sobre nacimientos, lo que ha provocado una reducción de las tasas

¹⁸ Secretaría General para el reto demográfico (2020), *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>

¹⁹ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, pp. 7-8.

²⁰ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, p. 8.

de pérdida poblacional del medio rural. Ahora bien, aunque no se haya acelerado el fenómeno de la despoblación como consecuencia del envejecimiento de la población y la menor medida en la que se han producido las migraciones campo-ciudad, la despoblación ha proseguido. Los crecimientos vegetativos negativos han contribuido a que continuara el descenso de población en muchas zonas rurales. Es decir, la salida masiva de población rural hacia las ciudades y el consecuente envejecimiento de sus zonas de origen, ha provocado un declive de la España rural, hasta el límite de crear desiertos demográficos con densidades inferiores a los 5 o 10 habitantes/Km².²¹

Este proceso de despoblación es la consecuencia de numerosos fenómenos demográficos. En primer lugar, la emigración joven en busca de oportunidades laborales y educativas en las ciudades provoca que no se formen familias en el ámbito local, con el añadido de que el mayor número de emigraciones es por parte de las mujeres. En la misma línea, la emigración ha sido el desencadenante de la caída de la natalidad pero también ha provocado que las predicciones en este ámbito sean excesivamente adversas si pensamos en futuros nacimientos. Así, mientras que el campo se ha ido deprimiendo demográficamente, las ciudades españolas han ido registrando entre principios de la década de los sesenta y la segunda mitad de los setenta, el número más elevado de nacimientos, favorecido por las constantes migraciones de la población joven desde el campo. A partir de 1980, el continuo éxodo rural, aunque más reducido, agravó la despoblación hasta límites impensables.²²

En resumen, a pesar de que las ciudades se han beneficiado de los aportes inmigratorios, la emigración rural ha perdido ritmo. Esto no significa que el riesgo de la despoblación se haya frenado sino que ha provocado que, como hemos podido observar, adquieran mayor importancia las pérdidas demográficas causadas por la fecundidad muy baja y una mayor mortalidad. Aquellos municipios que se encuentran en riesgo de despoblación irreversible, tienen las tasas de natalidad y mortalidad más bajas a la vez que poseen las mayores tasas de emigración y por consiguiente, la menor atracción de inmigración exterior. Además, como hemos visto, la resiliencia económica que poseen algunos municipios rurales se encuentra ligada al territorio, por la existencia de determinados recursos que aseguran la continuidad y el mantenimiento de sectores poblacionales. Sin embargo, esto no ocurre en la gran mayoría

²¹ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A, «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, p. 9.

²² RECAÑO, J, «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», en *Perspectives démographiques*, nº 7, 2017, p. 2.

de los municipios rurales, que son incapaces de retener a los jóvenes que residen allí para asegurar una continuidad. Esto lleva a concluir que las perspectivas de sostenibilidad del medio rural dependen en gran parte del sector geográfico donde se ubiquen. Para la supervivencia de estos territorios, son necesarias inversiones públicas que, teniendo en cuenta la heterogeneidad a la que están sometidos los espacios rurales en el territorio, incentiven la estabilización de una población que quiera quedarse en el campo español.²³

3.1. La desigualdad de derechos y oportunidades en el territorio.

El olvido al que se ha sometido al sector rural español se ha traducido en escasas y desiguales políticas públicas mientras que en los espacios urbanos se han ido aportando soluciones e inversiones. El campo español ha sido proveedor de mano de obra en el proceso de industrialización, ha sido refugio de la inmigración, máximo productor de agricultura, soporte para la nueva creación de infraestructuras y posteriormente, espacio de ocio y de preservación de tradiciones. Aún así, el mundo rural ha sido despojado de toda clase de recursos. Esto ha provocado la emigración de la población que lo habitaba, por la falta de perspectivas y empleos estables, la búsqueda de mejor calidad de vida y como es lógico, por la búsqueda de mejores oportunidades en los núcleos urbanos. De hecho, es cuando este desequilibrio que se ha ido generando a causa del abandono territorial que han sufrido las zonas rurales, que las administraciones han empezado a considerar medidas que intenten poner remedio al fenómeno de la despoblación.²⁴

Para lograr un adecuado equilibrio en la distribución territorial de la población en la lucha contra la despoblación rural, se han ido aportando medidas a nivel nacional, autonómico y local. Esta pluralidad de planificaciones no supondría un problema si existiera una coordinación entre las mismas. De hecho, son muchos los programas que se han elaborado a nivel regional y local que intentan paliar el desequilibrio territorial como manera de luchar contra la despoblación rural. Sin embargo, incluir dichos proyectos aislados que no se encuentran localizados a nivel global provoca que su eficacia sea muy reducida y por tanto, es difícil que los mismos ayuden de forma relevante a frenar la despoblación y alteren esta situación demográfica. Es decir, la elaboración de una planificación para la distribución

²³ RECAÑO, J, «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», en *Perspectives demographiques*, nº 7, 2017, pp. 3-4.

²⁴ CÀNOVES, G. y VILLARINO, M. y HERRERA, L, «Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 41, 2006, pp. 200-201.

equilibrada de habitantes sobre el territorio, requiere que todos los instrumentos de intervención y ordenación fijen correctamente su ámbito territorial así como la concreta actuación administrativa que se va a realizar.²⁵

En la misma línea, para incentivar el reequilibrio territorial, deberían elaborarse estrategias de coordinación entre las diferentes áreas de gobierno y niveles administrativos. Sin embargo, esta ausencia de colaboración vertical (la administración central con la administración regional y viceversa) y de colaboración horizontal (entre las administraciones autonómicas) ha traído como consecuencia la ausencia de programas interesantes para el conjunto del territorio. Por ello, es necesario poner atención de manera estratégica a las dificultades del territorio así como al bienestar de aquellos que lo habitan, para que sea posible proveer servicios de manera eficiente.²⁶

Igualmente, para que se puedan ejecutar eficientemente los recursos públicos, la actuación de los poderes públicos debe dirigirse a aquellas zonas en las que se observe un determinado potencial de recuperación, zonas geográficas en las que se puedan implementar medidas de reequilibrio poblacional. Estas zonas pueden elegirse atendiendo a determinados criterios, como la densidad de población, el grado de urbanización, la existencia de recursos económicos o el nivel de vertebración territorial de estas, que viene determinado tanto por las posibilidades de acceso a diferentes infraestructuras y servicios públicos desde estas zonas así como por la existencia de un núcleo de población que actúe como eje de todo ello. Así, la actuación de los poderes públicos debe dirigirse en gran parte hacia áreas que cuenten con una determinada densidad de población que asegure la continuidad de las medidas que se deseen implementar, zonas donde se pueda encontrar una mínima actividad económica para que las políticas contra la despoblación rural se puedan implementar así como la existencia de recursos idóneos para su desarrollo y que sea posible así, el aprovechamiento de los servicios e infraestructuras públicas que se encuentren en ellas.²⁷

²⁵ ALMEIDA, M y SANTIAGO, D, «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*, nº 56, 2021, pp. 29-30.

²⁶ PINILLA, V. y SÁEZ, L.A, «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, p.13.

²⁷ ALMEIDA, M y SANTIAGO, D, «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*, nº 56, 2021, pp. 33-34.

Como vemos, en este marco de territorialización de prestación de servicios, se están originando numerosos inconvenientes para que la asistencia en las zonas rurales sea eficaz. En concreto, los sujetos merecedores de tener acceso a los servicios sociales son aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión social y como objetivo se propone facilitarles su bienestar en todos los aspectos. Por ello, podemos considerar que residir actualmente en el medio rural español es también una circunstancia de vulnerabilidad al bienestar de las personas que lo habitan y esto provoca que los poderes públicos tengan el compromiso de responder con diferentes recursos que puedan asistir a aquellos ciudadanos que ocupan estos territorios.²⁸

En todo el territorio coexisten déficits de bienestar que afectan a todos aquellos que lo componen, desde los más jóvenes hasta los mayores y asimismo, aquellos que se hallan en situación de dependencia. Pero es en las zonas rurales donde el problema se acrecenta debido a las escasas infraestructuras que no se encuentran en su estado óptimo y a una complicada accesibilidad a los servicios debido a la continua disminución de población rural que, además, se encuentra muy dispersa. Por otro lado, la llegada de la crisis del COVID-19 ha reafirmado la necesidad de un modelo territorial vertebrado que permita abordar jurídicamente con urgencia el fenómeno de la despoblación rural, con la finalidad de conseguir una mayor adecuada prestación de servicios. De hecho, en cuanto a las medidas que comenzaron a proponerse para la recuperación económica con motivo de la crisis sanitaria, en el Dictamen de la Comisión sobre «Reconstrucción Social y Económica» del Congreso de los Diputados se señaló que era esencial la necesidad de redefinir el modelo territorial para poder disminuir las diferencias de densidad de población existentes y así, poder otorgar mejores oportunidades a los territorios que se encuentran afectados por la despoblación. Se propone así un modelo que facilite el plan de recuperación económica en aquellas zonas más perjudicadas por el reto demográfico que tiene como objetivo mejorar la coordinación y cooperación entre los distintos niveles territoriales de gobierno.²⁹

Es más, en las «Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico», aprobadas a finales de marzo de 2019, se indica que la continua disminución de la densidad

²⁸ ALMEIDA, M y SANTIAGO D, «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*, nº 56, 2021, pp. 120-121.

²⁹ ALMEIDA, M y SANTIAGO D, «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*, nº 56, 2021, pp. 121-125.

de población y la baja natalidad es un inconveniente para la sostenibilidad del Estado de bienestar y por lo tanto, pone en riesgo la vertebración del territorio. Las soluciones a la discriminación territorial se proponen a través del reto demográfico y este es, sobre todo, una cuestión de igualdad de oportunidades, no discriminación y por lo tanto, la protección de la libertad de elección del lugar donde los ciudadanos desean vivir. De esta manera, existe un deber de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, ya sean hombres o mujeres, jóvenes o mayores, sin que la circunstancia del lugar en el que viven pueda incidir de ninguna manera. Esta lucha contra la despoblación también implica asegurar la funcionalidad de los territorios afectados por la baja densidad de población mediante la protección del principio básico de igualdad de oportunidades que permita ejercitar sus derechos a todas las personas del territorio de la misma manera. Esta adecuada prestación de servicios en todos los ámbitos, ya sea educativo, sanitario, social, laboral o económico, se debe lograr mediante la colaboración y cooperación de todos los niveles territoriales de gobierno, que suministren de forma coordinada aquellos productos básicos que permitan acceder a los ciudadanos a los recursos disponibles, en igualdad de oportunidades, sin que su zona de residencia sea un factor imposibilitante.³⁰

Debemos recordar que, ante las desigualdades territoriales que existen, debido a la concentración de población en las zonas urbanas y la dispersión de la misma en las zonas rurales, problema que aumenta en aquellas zonas del interior del país, deben elaborarse medidas que atiendan a este deber de colaboración entre los diferentes niveles de administración territorial. Es decir, para abordar el problema desde una mayor perspectiva que pueda cubrir todas las necesidades posibles, los objetivos deben enmarcarse en un modelo de colaboración entre las diferentes administraciones para que pueda garantizarse de forma efectiva un acceso en igualdad de oportunidades a todos los servicios que los poderes públicos ofrecen a la ciudadanía, sin que pueda llegar a existir ningún tipo de discriminación en su asistencia. El objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos básicos dentro del territorio es una cuestión muy relevante para que la ciudadanía pueda decidir libremente el lugar donde desarrollar su actividad y por lo tanto, de establecer su vivienda, ya sea en las zonas urbanas o rurales.

³⁰ALMEIDA, M y SANTIAGO, D, «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*, nº 56, 2021, pp. 130-131.

4. La discriminación entre territorios: planes y políticas públicas.

La cuestión de la escasa coordinación entre los diferentes niveles de administración ha afectado, como hemos podido observar, en el desarrollo local, la despoblación de los territorios y en consecuencia, la aparición de la crisis demográfica. Todo ello se ha podido percibir en la elaboración de medidas caóticas, legislaciones confusas y escasas inversiones públicas dirigidas a paliar el problema de la despoblación. Además, y aunque la capacidad financiera sea un factor muy relevante para afrontar el problema desde los poderes públicos, el centro de la discusión política se ha situado más hacia el cuánto que hacia el cómo. Es decir, aunque en España ha habido una política pública de distribución territorial de fondos desde el gobierno central hacia los niveles regionales y locales de administración, esta no ha tenido una función tanto de confluencia regional preocupada de atacar el problema de la despoblación y el crecimiento rural, sino que ha atendido a criterios generales de eficiencia, equidad y de distribución equitativa de servicios básicos y bienes públicos que tiene como obligación suministrar el Estado de bienestar para resolver los «fallos de mercado».³¹ Como bien dice el preámbulo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, la política rural, además de centrarse en la integración de las zonas rurales afectadas de manera eficaz, posibilitando la colaboración entre el medio rural y el medio urbano, esta debe encontrar su origen desde el Estado y concentrarse en las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales, respetando las competencias atribuidas a cada nivel territorial.³²

En la misma línea, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local aprecia la particularidad que poseen los pequeños municipios y su organización, además de contener una amplia remisión al legislador autonómico. Así, en su artículo 30, se establece que las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas pueden desarrollar regímenes especiales para los municipios de carácter rural, contemplando la posibilidad de que el legislador autonómico exprese de manera más exhaustiva el tratamiento singular que deben recibir los pequeños municipios, así como aquellos de carácter rural. Todo ello con el objetivo principal de reconocer la singularidad del pequeño municipio y dotarlo de un nuevo

³¹ PINILLA y V. SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, pp- 14-15

³² Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

estatuto jurídico que garantice la subsistencia de este nivel territorial y sirva como auxilio en la lucha contra la despoblación rural. En consecuencia, la competencia básica para desarrollar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.18 CE. Aunque el precepto no se refiere exactamente a la Administración Local, el Tribunal Constitucional entendió que correspondía al Estado la fijación de los criterios básicos de organización y competencia de las entidades locales para todo el territorio del Estado, amparando una regulación básica específica para la Administración Local (STC 32/1981³³). En consecuencia, en virtud de la STC 214/1989,³⁴ se ha extendido de forma pacífica en España que el régimen local es «bifronte», es decir, el Estado puede regular el «régimen local básico» y a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases estatales.³⁵

En relación con lo anterior, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia de ordenación del territorio que, como hemos visto, es decisiva para poder solucionar las cuestiones de desarrollo desigual del territorio. Sin embargo, estas han acotado su autoridad a aquellas funciones más técnicas y a aspectos de gestión cotidiana del territorio, sin elaborar ningún tipo de plan estratégico de mayor relevancia que una gestión básica. Esto ha provocado que el desarrollo de planes específicos contra la despoblación rural se hayan hecho esperar así como que no hayan encontrado un desarrollo a nivel nacional que ponga en común el punto de origen de todas las políticas públicas que puedan surgir a nivel regional. Aún así, comunidades autónomas como Aragón y Castilla y León se encargaron de elaborar los primeros planes específicos contra la despoblación rural. La primera, redactó en el año 2000 el «Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional» que fue aprobado de forma unánime, aunque solamente algunas de sus medidas acabarían desarrollándose. Por parte de la segunda, se elaboró un documento programático en el año 2005, denominado «Lucha contra la despoblación. Estrategia regional» y que contenía setenta y tres medidas en un principio, aunque posteriormente se acabó convirtiendo en un informe que analizó la situación demográfica del territorio de la región en relación con las medidas vigentes que no habían sido extendidas por parte de ningún plan. Por todo lo que hemos descrito, las políticas autonómicas tienen un camino muy complicado en aras a ser eficaces, pues deben centrarse

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 193, de 13 de agosto de 1981 (ECLI:ES:TC:1981:32)

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 214/1989, de 21 de Diciembre de 1989 (ECLI:ES:TC:1989:217)

³⁵ TORNOS MAS, J, «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, pp. 60-67

en ser propuestas interdisciplinares, que exijan la coordinación entre los diferentes niveles administrativos, con una especial participación del nivel local. Por ello, toda esta dificultad de implementación de estas políticas afecta a la hora de su desarrollo, no solamente en España sino en cualquier ámbito, incluido desde Europa.³⁶

Esto es, ya que la política regional no ha sido capaz de encontrar un espacio común dentro de la política española, es necesario buscar soluciones de manera urgente a nivel global. Una posibilidad podría ser enfocar la atención hacia Europa, ya que el problema de la despoblación también se manifiesta en muchas otras zonas de la Unión Europea³⁷ y en consecuencia, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 174³⁸ ya determina que la finalidad de su política es la «cohesión económica, social y territorial», prestando especial atención a las zonas rurales, afectadas por las consecuencias negativas de la transición industrial y de la crisis demográfica.³⁹ Por ello y ya que Europa desempeña un gran dominio en las políticas de sus Estados miembros, el desarrollo de unas directrices europeas comunes para todos los territorios acabaría incentivando acciones más rigurosas, basadas en una política de cohesión europea que sea sostenible e inclusiva. Ello se justificaría en que, la cuestión de la despoblación es un problema común europeo, pues son varios países que ya poseen zonas escasamente pobladas. En otras palabras, aunque la despoblación sea un fenómeno fundamentalmente local, no implica que debemos dejar a un lado el contexto general en el que se incluyen estos territorios. Por muy pequeños que sean los territorios afectados, todos se encuentran bajo el fenómeno de la globalización y son interdependientes entre sí por lo que, poner en común todos aquellos territorios serviría para fomentar un análisis en red de soluciones compartidas e innovadoras.⁴⁰

Por consiguiente, debemos poner atención en las políticas específicas de desarrollo rural sostenible, centradas en mejorar la situación de las zonas rurales, pues la población se encuentra en un continuo desplazamiento hacia las zonas urbanas. Estas medidas dedicadas a

³⁶ PINILLA y V. SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, pp. 15-16

³⁷ PINILLA y V. SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, pp. 16-17

³⁸ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

³⁹ SANZ, F.J., «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 123

⁴⁰ PINILLA y V. SÁEZ, L.A., «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017, pp 17-18

la cuestión de la despoblación rural se sostienen, a nivel nacional, en diversas leyes cuyo objetivo es fomentar la aprobación de políticas públicas que tengan como fin principal el mejorar la calidad de vida de los habitantes que se encuentran en los territorios afectados por la despoblación así como mejorar la actividad económica encargada de la supervivencia de dichas regiones, pues conseguir fijar la población en estas zonas debe ser una meta a conseguir. En consecuencia, el marco normativo sobre el que se sostiene todo ello es la Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Asimismo, también se basa en algunas legislaciones autonómicas como 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, citada a modo de ejemplo.⁴¹

Por otro lado, en el ámbito europeo, las políticas se han desarrollado a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y se ha creado la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) con el objetivo de que funcione como el centro de conexión de la Europa rural, fomentando el análisis de los distintos planteamientos que surjan en torno a los diferentes territorios. Como resultado de toda esta política de estimulación del crecimiento rural se ha creado el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, para los años 2014-2020, además de haber desarrollado la «Estrategia Europa 2020». En concreto, la política europea en España ha tenido como resultado el «Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020», el «Plan Nacional de Desarrollo Rural 2014-2022» y 17 planes de desarrollo rural.⁴²

Sin embargo, si hemos de destacar una de las numerosas iniciativas legislativas que hemos mencionado, nos debemos centrar en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Esta ley comenta en su preámbulo la importancia del medio rural español, que integra al 20% de la población pero que afecta al 90% del territorio, donde se encuentran la gran parte de los recursos naturales y del patrimonio cultural, lo que le confiere una importancia creciente. Asimismo, el potente desarrollo económico que ha experimentado España en los últimos años ha provocado que la renta y bienestar de los ciudadanos se haya concentrado en mayor medida en las zonas urbanas, no siendo tan intenso en las zonas

⁴¹ TORNOS MAS, J, «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 78

⁴² TORNOS MAS, J, «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 78

rurales. Este hecho provocado por el desarrollo económico moderno es el que ha ocasionado que las zonas rurales se encuentren en una situación de desigualdad en relación a causas económicas, sociales y políticas, para las que se debe buscar algún tipo de solución.⁴³

En definitiva, la Ley tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población que ocupa las zonas rurales y el acceso a los servicios públicos básicos. Es decir, la ley se centra en el desarrollo del medio rural y lo define en sus artículos 3 y 10 como «medio rural», «zona rural» y «municipios de pequeño tamaño».⁴⁴ Además, se concede una mayor atención a las mujeres y los jóvenes que, como hemos observado, son en gran parte aquellos que sostienen la supervivencia del medio rural. Igualmente, esta ley toma criterios de ordenación territorial, diferencia las zonas rurales según una tipología de prioridad, concede importancia al moderno desarrollo económico y sobre todo, establece instrumentos de colaboración entre las diferentes Administraciones, de gran relevancia como hemos visto, así como un Programa de Desarrollo Rural Sostenible.⁴⁵

Todo ello tiene como objetivo impulsar políticas públicas para favorecer el desarrollo del medio rural de manera sostenible. Además, a parte de esta ley, existen diversos ejemplos de legislación autonómica centrada en el desarrollo rural como la Ley del País Vasco 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural; Ley de Castilla-La Mancha 4/2004, de 18 de mayo, de explotación agraria y del desarrollo rural; Ley de La Rioja 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural; y Ley Foral de Navarra 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural. Como resultado, tanto la ley estatal como las legislaciones autonómicas conceden visibilidad al problema de la despoblación que sufren las zonas rurales, otorgando al problema del abandono rural, la importancia necesaria. Del mismo modo, dichas leyes intentan crear políticas públicas dirigidas a estas zonas con la finalidad de frenar el fenómeno de la despoblación y poder apoyar la supervivencia de los municipios más pequeños.⁴⁶

En síntesis, es necesario un marco normativo general en el que se puedan apoyar todas las medidas específicas dirigidas a los territorios de cada región en particular, que sufren el abandono territorial, lo que provoca que los pobladores de estos pequeños municipios rurales

⁴³ Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

⁴⁴ TORNOS MAS, J, «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 79

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

⁴⁶ TORNOS MAS, J, «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, pp. 79-80

se vean obligados a cambiar su forma de vida para poder acceder a las mismas oportunidades que el resto de habitantes del territorio. En resumen, se trata de elaborar un marco normativo bien estructurado, que respete las competencias de cada nivel territorial y que a su vez, proponga medidas específicas en atención a las características de cada territorio que compone el Estado, pues estos son muy heterogéneos y no pueden atenderse de la misma forma. Esto es, se debe garantizar, mediante políticas públicas comprometidas, el acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad, por parte de toda la población.

4.1. Políticas de acceso a los servicios públicos básicos.

La población rural se enfrenta contra la brecha existente entre las zonas urbanas y las zonas rurales en el acceso a los servicios públicos básicos y las infraestructuras, debido al desigual desarrollo de los servicios educativos y sanitarios, que aumentó con el desarrollo económico español. Durante la segunda mitad del siglo XX, comenzó el deseo de garantizar a los hijos el acceso a la educación secundaria por parte de los padres y madres rurales, lo que provocó la emigración a la ciudad con el objetivo de favorecer la promoción social de los hijos. Por otro lado, durante la segunda mitad del siglo XX, los ciudadanos también accedieron a muchos más servicios de salud y como es lógico, las zonas urbanas podían ofrecer una gama de servicios mucho más amplia que la que podían ofrecer las zonas rurales. Esto se enlazó con el aumento del envejecimiento de la población, pues la ciudad podía ofrecer a la población mayor servicios más específicos y en general, las familias rurales buscaron mejorados estándares de cobertura sanitaria. A todo ello se sumó la nefasta accesibilidad de las comunicaciones de los transportes en las zonas rurales. Desde los inicios, la red de carreteras y ferrocarriles ha priorizado la comunicación entre los principales núcleos urbanos del territorio. Durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, se produjo una mejora en la accesibilidad que tuvo un gran impacto en las zonas rurales próximas a ciudades o que se encontraban situadas en un punto estratégico de la red viaria, estimulando los vínculos con las zonas urbanas, mientras que otras zonas más apartadas no pudieron disfrutar de este progreso en su economía.⁴⁷

Todo esto comenzó a aumentar el problema demográfico del medio rural. Por un lado, la despoblación redujo el número de niños en edad escolar, lo que puso en peligro a muchos

⁴⁷ COLLANTES, F. y PINILLA, V. «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, nº 20, 2020, pp. 17-18

centros escolares que se ubicaban en las zonas rurales. Por otro lado, las inversiones para la modernización de la red de vías férreas se centraron en líneas más rentables mientras que otras fueron canceladas. Mientras que para las zonas rurales de mayor tamaño demográfico se presentó como segunda opción el transporte por carretera, para los municipios más pequeños, la desaparición de líneas férreas que conectaban con núcleos urbanos complicó la situación. Este escaso desarrollo de infraestructuras y servicios incentivó el avance de la despoblación y con ello, se fue debilitando el acceso a los servicios básicos. Con el paso del tiempo, las soluciones al abandono rural alcanzaron una visión muy negativa.⁴⁸

El sistema de servicios sociales en nuestro país es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y en consecuencia, es a las que les corresponde determinar la competencia de las Entidades Locales también, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, desde que la cuestión sobre el reto demográfico se ha alzado con fuerza en nuestra sociedad, se han intentado proponer diversas soluciones a nivel estatal⁴⁹ que han tenido como objetivo principal la mejora de los servicios públicos básicos en aquellas zonas afectadas por este fenómeno de despoblación rural, pues es primordial garantizar a los habitantes de la «España Vaciada» una distribución equitativa de los bienes y servicios públicos que pueden llegar a poseer sin que exista ningún tipo de discriminación por el lugar en el que han establecido su vivienda.

Tal y como comentamos en el anterior epígrafe, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, ha sido un intento de abordar la cuestión de la organización rural en España, sin embargo, aunque haya puesto de relieve el problema y haya intentado dar visibilidad a una causa que realmente es bastante preocupante, finalmente ha sido ineficaz. Esto es así porque en primer lugar, la administración central no ha demostrado ningún tipo de compromiso por aplicar esta ley estatal y en segundo lugar, la mayor parte de las competencias de ordenación rural corresponden a las comunidades autónomas. Todos los objetivos que se querían llegar a realizar no se consiguieron, lo que también implicó la falta de suministros de servicios básicos a la población rural.⁵⁰ De esta forma, en la búsqueda

⁴⁸ COLLANTES y F. PINILLA, V. «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, nº 20, 2020, pp. 18-19

⁴⁹ SANZ, F.J., «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, pp. 127-128

⁵⁰ SANZ, F.J., «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 128

urgente de medidas que puedan poner remedio al escaso suministro de recursos que sufre la población de las zonas rurales se elaboró el «Documento de Acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España» de la FEMP, donde se pone de manifiesto la urgencia con la que se debe abordar dicha cuestión de la despoblación y el reequilibrio territorial, así como la exigencia de entender este asunto como otorgar el derecho a la ciudadanía a ser tratados en igualdad de oportunidades y darles la posibilidad de habitar su propia tierra.⁵¹

En dicho documento, se establecen una serie de medidas sobre los «Servicios públicos y sociales» en su apartado 4.3 que se centran, sobre todo, en la oferta de servicios sociales de proximidad, así como la propuesta de unos servicios públicos básicos de calidad en relación con la sanidad y la educación, elementos esenciales si nuestro objetivo es consolidar a la población en un determinado territorio. Por consiguiente, la propuesta de este documento del que estamos hablando consiste en el planteamiento de una serie de medidas relacionadas con la prestación de los servicios públicos. En primer lugar, el documento exige establecer una serie de servicios públicos dirigidos a los ciudadanos, teniendo en cuenta la dificultad de acceso a estos desde las zonas rurales en comparación al acceso que se puede llegar a tener desde el medio urbano y poder así, equiparar condiciones. En segundo lugar, se deben diseñar planes provinciales de cobertura de servicios públicos y sociales con la colaboración de las comunidades autónomas, las diputaciones y el Estado, para garantizar el acceso a servicios como la sanidad o la educación en igualdad de condiciones desde las zonas rurales. Por otro lado, se deben establecer fondos presupuestarios anuales que se preocupen del problema demográfico y garanticen así, la oferta de servicios públicos básicos en el mundo rural. Es más, el documento se propone dar preferencia a determinadas zonas del medio rural en el acceso a los servicios sociales para favorecer que los ciudadanos que habitan el territorio tengan la posibilidad de permanecer allí.⁵²

Por otro lado, el texto pone su preocupación en otros servicios y asistencias básicos, a los que da prioridad, como es la Educación. En este caso, se propone garantizar el acceso a la Educación de 0 a 3 años en aquellas zonas a las que se le haya dado preferencia en relación a la demografía, además de elaborar un programa de subvenciones para garantizar a las

⁵¹ SANZ, F.J, «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 128

⁵² SANZ, F.J, «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, pp. 128-130

familias el acceso a este servicio. En sexto lugar, propone un plan de subvenciones para integrar a la población inmigrante, dirigidas a aquellas entidades locales que decidan colaborar con este asunto, en coordinación con las ONG y la comunidad autónoma respectiva. Igualmente, se propone descentralizar los recursos asistenciales públicos, como residencias de ancianos, centros de infancia o juventud, para prestar los servicios públicos básicos de manera más cercana mientras que se contribuye a estimular el empleo en estos territorios. En relación con lo anterior, también se busca incentivar de nuevo los presupuestos de la Ley de la Dependencia, recuperar las prestaciones económicas dirigidas a aquellas personas en situación de dependencia que conviven en el entorno familiar e incorporar a aquellos cuidadores no profesionales a la Seguridad Social.⁵³ En definitiva, una propuesta bastante interesante, que se centra en reforzar los servicios públicos básicos más importantes en relación con un marco presupuestario sólido, con la finalidad de asistir en igualdad a la ciudadanía para poder retener a la población rural en su lugar de origen.

No obstante, esta no es la única propuesta que se ha realizado para incentivar el acceso a los servicios públicos básicos desde las zonas rurales. El proyecto denominado «Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico», fue aprobado a finales del año 2019. Para este texto, luchar contra la despoblación rural significa garantizar el derecho de igualdad de oportunidades y ejercicio de los derechos de las personas que habitan el territorio español, sin que pueda existir discriminación por el lugar de residencia. Por todo ello, el documento sugiere, en el segundo de sus «objetivos transversales», asegurar la adecuada prestación de servicios básicos a toda la población que habita el territorio de manera equitativa y para ello propone una serie de «líneas de acción» que se centran en la permanencia en el territorio de aquellas personas que pueden ayudar a su supervivencia. Entre estos puntos destaca la atención a la dependencia para garantizar la asistencia a las personas mayores, apoyar de forma socioeconómica a las personas jóvenes, facilitar la libertad de residencia de las mujeres en el territorio, mejorar las condiciones de crianza de hijas e hijos para equiparar la tasa de natalidad a la Unión Europea, garantizar la igualdad de oportunidades de la infancia evitando la discriminación por el lugar de residencia, coordinar

⁵³ SANZ, F.J., «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 130

una migración regular para su radicación en todo el territorio así como facilitar el regreso de aquellos españoles que se encuentran en el exterior y deseen retornar a España.⁵⁴

Con la intención de reforzar las políticas de atención a la dependencia y de atención a las personas más vulnerables se elaboran también un conjunto de medidas que logren su inclusión social y laboral en la llamada «política palanca VIII» del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» en relación con la crisis del COVID-19. Para ello, se proponen una serie de medidas que se basan en reforzar la atención a la dependencia y los cuidados y modernizar los servicios sociales públicos a través de la aprobación de una Ley Marco estatal, propuesta interesante pero que debería acomodarse al actual sistema de competencias. También se propone la aprobación de una ley para proteger la diversidad de estructuras familiares y poder otorgar así, los servicios necesarios según las características y nivel de ingresos de la población, innovar el sistema de acogida humanitaria y reformar el sistema de prestaciones no contributivas de la Administración General del Estado. Es más, actualmente también existe la pretensión de reformar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local para otorgar mayor autonomía local a los Ayuntamientos en el diseño de políticas públicas.⁵⁵

En cuanto al Anexo 4 del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» se desarrollan dos medidas que ponen en relación la prestación de los servicios sociales con el reto demográfico. En primer lugar, el texto se preocupa por los cuidados y se centra en dos tipos de los mismos. Por un lado, es consciente de la baja tasa de natalidad que presenta el territorio, por lo que se desea incentivar la libertad de elección de residencia de las mujeres para facilitar su elección por la edad en que quieren ser madres y el número de hijas e hijos que desean tener. Por otro lado, se ocupa de los cuidados de larga duración, referidos estos a las personas mayores que habitan las zonas afectadas por el fenómeno de la despoblación y propone el refuerzo de la atención a la dependencia en relación con una población cada vez más envejecida. En segundo lugar, se insiste en la relevancia que tiene el acceso por todos los ciudadanos en igualdad de condiciones a los productos y servicios básicos que se ofertan, así como el acceso a los instrumentos y herramientas disponibles de la manera más autónoma posible por todas las personas. Como llevamos comentando a lo largo de todo el epígrafe, se

⁵⁴ SANZ, F.J., «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 131-132

⁵⁵ SANZ, F.J., «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, pp. 132-134

resalta la necesidad de eliminar la brecha existente entre áreas urbanas y rurales en cuanto a prestación de servicios públicos básicos se refiere.⁵⁶

En último lugar, nos debemos referir a varios planes estratégicos elaborados por el Estado en relación con la prestación de servicios sociales y el reto demográfico. Por un lado, el «Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico» elaborado por el Estado en mayo del año 2021, que se propone innovar los servicios sociales, reforzar los cuidados de larga duración, y hacer de España un país más accesible. Por otro lado, el «Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una estrategia de Desarrollo Sostenible», aprobado en febrero del año 2019, en el que una de sus «políticas palanca», se centra en mejorar la protección social suministrando unos servicios de calidad y manteniendo ciertas prestaciones sociales en relación con la vivienda, la sanidad o la atención a las personas dependientes. Por último, en el «eje estratégico 5» del «Plan España Digital 2025», publicado en julio de 2020, tiene como objetivo transformar digitalmente la prestación de los servicios de la Administración General del Estado lo que mejoraría la adaptación de los servicios públicos para los ciudadanos en el territorio en relación con las características particulares de las personas y de la zona en la que habitan, favoreciendo la descentralización en la prestación de los servicios, hecho que favorece de forma muy relevante a luchar contra la despoblación rural, eliminando las brechas de acceso a determinados servicios que existen entre el medio rural y el urbano.⁵⁷

4.2. La economía en las zonas rurales.

Durante la segunda mitad del siglo XX ya podían definirse cuatro causas que provocaban los desequilibrios entre la población del territorio. En primer lugar, un gran número de población rural se dedicaba a una agricultura intensiva que resultaba ser de poca productividad. En segundo lugar, en la economía rural existían muy pocas opciones de empleo que no fueran la agricultura por lo que el nivel de renta de las personas era inferior. Por otro lado, en la gran parte de los lugares del medio rural, las densidades de población eran bajas por lo que los habitantes que ocupaban esos territorios, se encontraban dispersos. Es más, estas zonas rurales solían encontrarse muy alejadas de los núcleos urbanos de mayor importancia. Por

⁵⁶ SANZ, F.J, «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 134

⁵⁷ SANZ, F.J, «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, pp. 135-136

último, la mayor disparidad de género que se daba en las zonas rurales, contribuyó a empeorar la brecha que ya se podía observar entre el medio urbano y el medio rural.⁵⁸

No obstante, no todo serían noticias negativas. La España rural de la década de 1990 había experimentado una importante modernización agraria con la integración de nuevas herramientas de trabajo, lo que provocó el aumento de la productividad del trabajo agrario. En paralelo, también aumentaron las oportunidades del trabajo no agrario en el medio rural, lo que causó que la renta de los habitantes de las zonas rurales aumentase notoriamente. Asimismo, el medio rural español comenzó a experimentar un mayor acceso a los servicios públicos e infraestructuras, que mejoró la calidad de vida de los ciudadanos. A pesar de ello, estos territorios no consiguieron llegar a unas condiciones de igualdad efectiva con el medio urbano pues, por un lado, la modernización agraria no pudo detener las continuas migraciones de población del medio rural y, por otro lado, el acceso a los servicios públicos y las infraestructuras era bastante desigual en relación al acceso que se experimentaba desde las ciudades.⁵⁹

La modernización de la agricultura, no consiguió equiparar el nivel de renta de los agricultores al resto de la población. Por un lado, la productividad del sector agrario no creció más rápidamente que la del resto de sectores, sino que al contrario, continuó siendo inferior. Por otro lado, la renta de los hogares dedicados al sector agrario seguía siendo notablemente inferior al resto de los hogares españoles. A ello se sumaba que los agricultores debían enfrentarse a grandes obligaciones financieras lo que ocasionó que la renta de estos trabajadores creciera mucho más lentamente respecto de los salarios industriales. Es decir, el escaso nivel de productividad sumado a unos salarios bajos en comparación con el resto de la población, provocó la salida de trabajadores hacia otros sectores, buscando mejores oportunidades laborales.⁶⁰

⁵⁸ COLLANTES y F. PINILLA, V. «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, nº 20, 2020, p. 14

⁵⁹ COLLANTES y F. PINILLA, V. «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, nº 20, 2020, pp. 14-15

⁶⁰ COLLANTES y F. PINILLA, V. «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, nº 20, 2020, p. 15

A finales del siglo XX, el medio rural recuperó una notable atención pública en nuestro país, probablemente por la importancia mediática que adquirió el fenómeno de la despoblación. Aquellas políticas que provenían de la Unión Europea, tanto de la Política de Cohesión, como de la Política Agrícola Común (PAC), significaron el incentivo de medidas, recursos y métodos de aplicación. Sin embargo, tras la nueva reforma de 2003, la política rural de la Unión Europea se convirtió en un apéndice minoritario y esto llevó a concluir que la PAC no era la única herramienta que debía asegurar el desarrollo económico del medio rural, pues este ya no sólo depende básicamente de la agricultura. Al contrario, el desarrollo económico rural es multisectorial, con diferentes actividades económicas disponibles y un gran número de recursos susceptibles de explotación de manera eficiente. Y para que este desarrollo pueda hacerse realidad, es necesario que se desarrollen medidas e incentivos a los habitantes de estos territorios para mejorar la calidad de los servicios e infraestructuras, además de estimular la gran variedad de actividades que podrían llegar a realizarse, para asegurar la permanencia de la población en estas zonas.⁶¹

Por consiguiente, nuestra política rural consiste en el desarrollo de las medidas de la Unión Europea. En el periodo de 2014-2020, esta política se centró en seis objetivos de los que cinco seguían siendo agroalimentarios y agroambientales y solamente uno de ellos, se correspondía con el «desarrollo económico de las zonas rurales» con carácter multisectorial. En el caso de España, estas medidas se cofinancian por el fondo FEADER y se concreta en un programa marco nacional y diecisiete programas regionales. De esta forma, por lo que se refiere al gasto en estos objetivos, se trata de forma prioritaria las subvenciones a los agricultores para el mantenimiento de los ecosistemas agrarios, seguidamente de aquellas para aumentar la competitividad de la agricultura, para favorecer la cadena alimentaria y la cobertura de riesgos agrarios. En sí, el resultado de esta política general es que la PAC es insuficiente para compensar la pérdida de cohesión social y territorial.⁶²

Tal y como manifiesta la Directriz de ordenación del territorio de política demográfica contra la despoblación en Aragón, la influencia global de los mercados en las economías regionales y en la ordenación de los territorios locales es un hecho que se exterioriza en las actividades económicas. Por ello, cualquier propuesta o política sectorial que pueda desarrollarse para

⁶¹ REGIDOR, G.J., «Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable», en *Documentación social*, nº 185, 2017, pp. 105-107

⁶² REGIDOR, G.J., «Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable», en *Documentación social*, nº 185, 2017, pp. 112-115

mejorar la economía de dichos territorios debe tener en cuenta esta globalización de los sistemas económicos y sociales. En particular, en Aragón, aunque sus densidades de población han sido bajas desde un inicio, se produjo un intenso éxodo rural en la segunda mitad del siglo XX que provocó el tránsito de una economía y una sociedad con fuerte base agraria a un sistema industrial y de servicios, es decir, un modelo territorial que se centró en las grandes urbes. Por ello, para fortalecer la estructura demográfica del medio rural, se deben combinar una serie de variables que dependen del mercado, de las administraciones públicas e incluso tener en cuenta el comportamiento sociológico de los habitantes a la hora de decidir su lugar de residencia. Todo ello sumado a una adecuada movilidad y a la búsqueda de otras perspectivas ligadas al ocio que ofrece la sociedad urbana, complemento necesario en la vida cotidiana de los ciudadanos. En resumen, no consiste tanto en recuperar los habitantes de los censos que había anteriormente, sino de reponer un tejido sólido de población que responda a una base económica fundada en la producción de bienes o servicios ligados al territorio.⁶³

⁶³ Gobierno de Aragón. (2017). Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, pp. 14-15

5. Objetivos en la lucha contra la despoblación rural.

Las Comunidades Autónomas no se han quedado atrás en el desarrollo de medidas y políticas públicas a partir del siglo XXI, con el objetivo de poner fin a la despoblación rural. Como es lógico, los habitantes de la España Vaciada son los más conscientes de la importancia del problema del abandono rural y con el paso del tiempo, la preocupación de los ciudadanos del medio rural aumenta. Estos habitantes exigen, entre otras cosas, un acceso en igualdad de condiciones a los servicios públicos básicos que en el resto de territorios, mayores oportunidades laborales, mejores comunicaciones con los núcleos urbanos de importancia y, en general, que finalice el continuo abandono al que se ha sometido al campo español en los últimos años. Así, algunos de los territorios que más han sufrido este fenómeno de la despoblación y por consiguiente, han elaborado medidas para paliar esta situación son las Comunidades Autónomas de Aragón y Castilla-La Mancha.

5.1. El caso de Aragón.

Como hemos podido observar, una de las Comunidades Autónomas que se encuentra afectada por este fenómeno de pérdida de población es Aragón. Esta región incrementó su población progresivamente a lo largo de los siglos XX y XXI, hasta la llegada de la crisis económica y la aplicación de políticas de ajuste presupuestario. En el año 2012, esta Comunidad Autónoma registró 1.349.467 habitantes censados, descendiendo en el año 2016 hasta los 1.308.563 habitantes. Esto sucedió debido a los continuos movimientos de población hacia los lugares que disfrutaban de mayores posibilidades de empleo, riqueza y de promoción social, como puede ser Zaragoza o su entorno periurbano, así como otros espacios urbanos estatales o extranjeros.⁶⁴ Sin embargo, esta región ha impulsado numerosas iniciativas desde que la expresión «España Vaciada», adquirió la importancia mediática necesaria para que comenzasen a escucharse las peticiones de los pobladores de las zonas rurales de esta región. En relación con esta región, se pueden destacar diversas iniciativas que proporcionan una idea del propósito de la población rural y de las administraciones regionales por hacer frente al reto demográfico.

⁶⁴ Gobierno de Aragón. (2017). Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, p. 5.

De esta forma, conviene destacar el Informe del «Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, sobre las posibilidades en el derecho de la UE de otorgar ayudas de estado para contrarrestar la despoblación en la provincia de Teruel», en el que la Dirección General de Economía del Gobierno de Aragón presentó una consulta al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA) sobre la posibilidad de incluir a la provincia de Teruel en consideración de zona NUTS 3 con densidad de población inferior a 12,5 habitantes/km², siendo estimada como «zona de muy poca población». En concreto, el artículo 107.1 TFUE prohíbe las ayudas de Estado a las empresas pero posteriormente admite la posibilidad de declararlas compatibles y autorizarlas en los supuestos contemplados en el artículo 107, párrafos 2 y 3 TFUE. En principio, las ayudas de estado supondrían una distorsión de la competencia, por ello, entre las causas por las que se permite autorizar las ayudas de Estado se encuentran los objetivos de desarrollo regional, mencionados expresamente en el artículo 107.3.a TFUE.⁶⁵

Para determinar aquellas zonas que podían recibir este tipo de ayudas, la Comisión Europea elaboró un número de directrices que se encuentran en vigor desde 2013. Así, estableció una distinción entre los territorios elegibles y el resto, en función de la renta en relación a la media europea. Por consiguiente, se privilegiaba el nivel Nuts 2, correspondiente en España a la Comunidad Autónoma, en detrimento del nivel Nuts 3, correspondiente en España a la provincia. Esto supone que se compara con la media europea el nivel de renta global de la región y no de la provincia, lo que provoca que no se otorgue visibilidad a una provincia muy poco desarrollada que se encuentra dentro de una región más desarrollada, algo muy negativo para el caso de Teruel en Aragón.⁶⁶

En suma, la adopción del Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014⁶⁷ (REGC), provocó que la mayor parte de las ayudas regionales dejaran de ser notificadas individualmente a la Comisión Europea y aprobadas por ésta, para ser autorizadas automáticamente. Así, el RGEC definió a las «zonas poco pobladas» como regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km², así

⁶⁵ Tribunal de Defensa de la Competencia (2020), Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, sobre las posibilidades en el derecho de la UE de otorgar ayudas de estado para contrarrestar la despoblación en la provincia de Teruel.

⁶⁶ Tribunal de Defensa de la Competencia (2020), Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, sobre las posibilidades en el derecho de la UE de otorgar ayudas de estado para contrarrestar la despoblación en la provincia de Teruel.

⁶⁷ Reglamento (UE) n° 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

como aquellas que sean reconocidas por la Comisión. En el segundo grupo es donde se encuentra la provincia de Teruel y es sobre este hecho por el que el municipio de Teruel está reconocido en los mapas de ayudas como región elegible. Sin embargo, aunque las normas del RGEC suponían un reconocimiento de la despoblación por parte de Europa, estas fueron modificadas en el año 2017, distinguiendo las «zonas muy poco pobladas» (zonas Nuts 2) de las «zonas pobladas (zonas Nuts 3), dejando fuera de aquella a Teruel. No obstante, la noticia positiva de todo ello es que si bien el RGEC ha desplazado a las «zonas poco pobladas» con el nuevo criterio, ha dejado abierta su posible inclusión cuando el Estado miembro solicite motivadamente su incorporación a la Comisión y ésta autorice incluirla en el mapa de ayudas como «zona de muy poca población». Por ello, nada impide que España solicite a la Comisión la inclusión de Teruel en «zona muy poco poblada» y que pueda recibir así, ayudas a la inversión o al funcionamiento por parte de las empresas.⁶⁸

Por otro lado y en la línea con las medidas que comienzan a surgir en relación a la lucha contra la despoblación rural en Aragón, a fecha de 31 de octubre de 2017 se aprobó la «Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación», la cual se divide en 15 ejes temáticos y comprende setenta objetivos que fijan las líneas de acción y a su vez, encaminan la Directriz, y ciento veintidós estrategias que vienen a ser acciones genéricas en la lucha por alcanzar los objetivos anteriores. Pero, además, la Directriz no solamente establece líneas generales de actuación sino que fija ciento ochenta y cuatro medidas concretas y cuatro normas, directamente ejecutables. Por lo tanto, estas trescientas ochenta previsiones, son criterios obligatorios para todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus atribuciones.⁶⁹

Para ejecutar todas las medidas que propone la Directriz, se prevé la creación de dos órganos. Por un lado, el «Observatorio de Dinamización Demográfica y Poblacional», del que formarán parte todas las administraciones y organismos que se encuentren trabajando en la Dirección General de Ordenación del Territorio y que realizará el seguimiento de la ejecución de las previsiones a la vez que establece las prioridades de actuación. Por otro lado, se crea

⁶⁸ Tribunal de Defensa de la Competencia (2020), Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, sobre las posibilidades en el derecho de la UE de otorgar ayudas de estado para contrarrestar la despoblación en la provincia de Teruel.

⁶⁹ Gobierno de Aragón. (21 de enero de 2022). *Presentación de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en Aragón*, Gobierno de Aragón. Recuperado el día 1 de julio de 2022 de <https://www.aragon.es/-/presentacion-politica-demografica-despoblacion>

una «Ponencia» sobre «Demografía y Poblamiento» en el «Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón», para desarrollar propuestas concretas.⁷⁰

Entre los «Objetivos de la Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón», elaborados para poder vencer a la discriminación entre territorios existente en relación a las oportunidades laborales y el acceso a los servicios, se proponen metas tanto demográficas como poblacionales. En relación con los objetivos demográficos se exponen una serie de medidas de las que ya hemos podido analizar su necesidad como son la atención a personas mayores, la mejora de las condiciones para el ejercicio de la maternidad, atraer a la población joven a las zonas rurales y la integración de la población inmigrante. Por otro lado, en relación con los objetivos poblacionales que se proponen, se encuentran los de fomentar la actividad económica y el emprendimiento en el medio rural promoviendo las medidas fiscales necesarias, mejorar las infraestructuras para progresar en el acceso a los servicios básicos y así poder eliminar la brecha entre el medio rural y el medio urbano y facilitar el acceso a las comunicaciones en cuanto a internet se refiere. Igualmente, se pretende mejorar la movilidad de las personas residentes en Aragón, con independencia del lugar donde residan y se pretende usar la estructura del sistema de asentamientos de la «Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón» (EOTA) para la asignación de diferentes funciones territoriales a los asentamientos de población.⁷¹

En la línea de las medidas que están siendo adoptadas por la Comunidad Autónoma de Aragón, debemos destacar el «Proyecto de Ley de Dinamización del Medio Rural de Aragón». Esta medida está compuesta por noventa y siete artículos, divididos en ocho títulos así como varias disposiciones en la parte final, que se preocupan por establecer una cantidad de preceptos que logren mejorar la calidad de vida de los pueblos que componen el territorio de Aragón y poder disminuir así la brecha que existe entre el campo y la ciudad. Así, por ejemplo, el Título V se titula «Políticas públicas en el medio rural» y se divide en once capítulos que se ocupan de distintas políticas públicas como el fomento de la economía del medio rural, energías renovables, agricultura y ganadería o turismo. A su vez, también establece medidas en relación con el urbanismo y la vivienda, los servicios y equipamientos

⁷⁰ Gobierno de Aragón. (21 de enero de 2022). *Presentación de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en Aragón*, Gobierno de Aragón. Recuperado el día 1 de julio de 2022 de <https://www.aragon.es/-/presentacion-politica-demografica-despoblacion>

⁷¹ Gobierno de Aragón. (21 de enero de 2022). *Objetivos de la Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón*, Gobierno de Aragón. Recuperado el día 1 de julio de 2022 de <https://www.aragon.es/-/presentacion-politica-demografica-despoblacion>

en una gran amplitud de sectores como la sanidad, los servicios sociales, la enseñanza el comercio o la cultura así como disposiciones dirigidas hacia la movilidad y el transporte, las tecnologías de comunicación, impulsar el patrimonio cultural e histórico aragonés, favorecer la igualdad de género en el medio rural o apoyos para las familias y la población joven. Como podemos observar, el proyecto se centra en promover el equilibrio territorial y la calidad de vida de la población del medio rural a través de diversos ámbitos.⁷²

En concreto, su exposición de motivos ya indica la relevancia que implica el reto de crear y mantener servicios e infraestructuras sostenibles que tengan un efecto de cohesión social y territorial y que sean capaces de atender todas las necesidades de los habitantes de las zonas rurales. Este proyecto estima de gran relevancia impulsar los servicios públicos en las zonas rurales, especialmente en las zonas escasamente pobladas, para favorecer la conexión entre el campo y la ciudad, fomentar el desarrollo rural y reducir así la brecha que se ha creado. Para ello, tiene en cuenta que el medio rural se encuentra en un proceso de continuo cambio y adaptación en relación con la nueva realidad social, con distintas formas de vida y por ende, nuevas necesidades y tipos de familia. Considera que las familias del medio rural deben contar con medidas sectoriales que cubran sus necesidades en diferentes ámbitos como son la sanidad, la educación, los servicios sociales, la vivienda o la cultura así como otras medidas relacionadas con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Además, sobre todo debemos destacar que esta exposición de motivos repara en que «la clave del éxito es la coordinación y colaboración eficaces entre todos los niveles de la administración: nacional, regional y local, junto con la participación de los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas, que cooperen a todos los niveles para que funcione», tal y como llevamos insistiendo a lo largo de todo el trabajo.⁷³

En resumen, se están llevando a cabo nuevas acciones para frenar el fenómeno de la despoblación como el reciente proyecto «Pueblos vivos» creado en el año 2017, que se está llevando a cabo con la intención de atraer población a las zonas rurales de Aragón. Bajo el lema de «es el momento de volver al pueblo», este es un proyecto de cooperación interterritorial con enfoque LEADER (*Liaison entre Activités de Développement de l'Economie Rural*), dirigido a fijar población así como a atraer nuevos habitantes a las comarcas participantes. Este proyecto va dirigido a dos grupos, en primer lugar, a la

⁷² Proyecto de Ley de dinamización del medio rural de Aragón, nº 209, (12 de abril de 2022).

⁷³ Proyecto de Ley de dinamización del medio rural de Aragón, nº 209, (12 de abril de 2022).

población local para incentivar la colaboración en la lucha contra la despoblación y por consiguiente, la acogida de los nuevos habitantes. En segundo lugar, a los nuevos pobladores, para acompañarlos en el proceso de establecimiento en el nuevo municipio. Todo ello se realiza con los objetivos de conocer el territorio, buscar una vivienda, buscar empleo o integrarse en la vida social del municipio.⁷⁴

5.2. El caso de Castilla-La Mancha.

Otra de las Comunidades Autónomas que se encuentra sufriendo este fenómeno de la despoblación rural es, sin ninguna duda, Castilla-La Mancha. Por extensión, este territorio es la tercera Comunidad Autónoma de España más grande, sin embargo, su población es de 2.032.863 de habitantes, repartidos por 919 municipios. De estos habitantes, 299.460 habitantes viven en 739 municipios con población inferior a 2.000 habitantes, es decir, en el 80% de los municipios de esta comunidad, vive el 15% de la población que la compone. En suma, es en los municipios más pequeños donde este fenómeno de despoblación que afecta de forma económica, social y política, se puede apreciar de forma notoria. De esta forma, la cuestión del abandono rural en esta Comunidad Autónoma así como en muchas otras zonas del interior del país, se ha localizado entre las primeras preocupaciones de los poderes públicos.⁷⁵

Para afrontar el reto demográfico en el que se encuentra Castilla-La Mancha, se ha lanzado la «Estrategia de Desarrollo Local Participativo», centrada en los Grupos de Acción Local (GAL) y la Estrategia para el desarrollo de zonas en riesgo de despoblación, que presentan bajos niveles socioeconómicos. En esta última estrategia, se diferencian cinco áreas geográficas que poseen unas características específicas a la hora de desarrollarse para implementar tanto inversiones territoriales integradas que permitan reunir fondos propios como aquellos provenientes de la Unión Europea. Todo ello, se realiza con la finalidad de incentivar la actividad económica en las zonas que se encuentran en mayor riesgo de despoblación. Es decir, es imprescindible conseguir elaborar una Estrategia Regional frente al Reto Demográfico que conceda preferencia a aquellos objetivos y actuaciones de las Administraciones Públicas, los agentes económicos y sociales y las instituciones de la región.

⁷⁴ Red Rural Nacional (24 de Noviembre de 2021). El proyecto “Pueblos vivos” para atraer a nuevos habitantes a Aragón se consolida en su segunda fase. Red Rural Nacional. Recuperado el 1 de julio de 2022 de <https://www.redruralnacional.es/noticia/el-proyecto-pueblos-vivos-para-atraer-nuevos-habitantes-aragon-se-consolida-en-su-segunda>

⁷⁵ Gobierno de Castilla-La Mancha. (2020) *Pacto contra la despoblación en Castilla-La Mancha*, p. 1

De esta forma, Castilla-La Mancha se convierte en uno de los territorios impulsores de medidas frente a la despoblación rural.⁷⁶

Tal es la preocupación desde esta región que, para afrontar el reto demográfico, una de las normas autonómicas más relevantes que se han desarrollado en Castilla-La Mancha ha sido 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. El preámbulo de dicha ley manifiesta que Castilla-La Mancha, es un territorio eminentemente rural ya que el 90% de su región es rural, más de la mitad de sus municipios tiene menos de 500 habitantes y solamente doce municipios sobrepasan los 30.000 habitantes. En consecuencia, esta Comunidad Autónoma posee territorios con tasas de despoblación muy por encima de la media nacional y europea. Es por esto que se debe reflexionar sobre nuevos desarrollos normativos que pongan de relieve la realidad a la que se enfrentan estas zonas, desarrollos propios que expliquen la situación de escaso desarrollo en la que se encuentra la gran parte del territorio de Castilla La-Mancha.⁷⁷

La ley consta de setenta y siete artículos, distribuidos en siete títulos, y ya es consciente de la importancia que debe tener en el desarrollo rural la interacción con muchos más sectores distintos al de la agricultura, no solamente potenciando la PAC, sino incentivando otras secciones de la economía que junto con el sector agrario, puedan ayudar a desarrollar la región de Castilla La-Mancha. De esta forma, la ley se desarrolla con carácter multisectorial y transversal, en atención a las numerosas actuaciones diferentes que requiere el fenómeno de la despoblación, prestando especial atención en la prestación adecuada de los servicios públicos básicos necesarios a la población que habita la región, incentivando la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, la libertad de elección del lugar donde establecer su vivienda y, en conclusión, mejorando la cohesión económica y social de las zonas rurales.⁷⁸

Entre los objetivos de esta norma autonómica cabe citar el establecido en su artículo 4.a), en el que se manifiesta que se pretende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que habitan el medio rural, aumentando su grado de bienestar y garantizando la adecuada prestación de

⁷⁶ Gobierno de Castilla-La Mancha. (2020) *Pacto contra la despoblación en Castilla-La Mancha*, p. 3

⁷⁷ 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

⁷⁸ 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

servicios públicos, la igualdad de oportunidades de todas las personas incidiendo en servicios necesarios como la educación, la sanidad, la atención a la dependencia, los transportes, la vivienda o la mejora de las infraestructuras indispensables. Además, esta ley recoge una distinción muy importante en su Título II, diferenciando el territorio de las zonas rurales en función de su demografía en «zonas escasamente pobladas», «zonas en riesgo de despoblación», «zonas rurales intermedias» y «zonas en riesgo de despoblación», distinción que será tenida en cuenta para aplicar determinadas medidas específicas en función del territorio.⁷⁹

Por otro lado, Castilla-La Mancha elaboró, por iniciativa del Gobierno Regional, «El Pacto contra la Despoblación en Castilla-La Mancha el 28 de febrero de 2020». Este consiste en una de las iniciativas pioneras dentro del territorio del Estado para afrontar la lucha contra la despoblación en aquellas zonas rurales afectadas por la escasez de servicios públicos, lo que provoca que se encuentren en desigualdad de oportunidades respecto de los demás territorios. Así, el Pacto contra la Despoblación en Castilla-La Mancha tiene como objeto el «elaborar una Estrategia Regional frente al Reto Demográfico, el envejecimiento poblacional y el despoblamiento territorial».⁸⁰

Este pacto, manifiesta en su punto segundo que la Estrategia se desarrollará fomentando la colaboración institucional y social, con el fin de atacar el problema de la despoblación y beneficiar a aquellos habitantes que deseen quedarse en su lugar de origen así como a aquellos nuevos que decidan esta región como destino para ubicar sus actividades. Este punto expone, y debe subrayarse, que no importa el lugar donde una persona decida vivir para que pueda acceder en condiciones de igualdad a servicios básicos como son la sanidad, la educación, la cultura, el transporte o los servicios de comunicación. Por ello, es imprescindible asegurar que los pobladores de las zonas rurales tengan igualdad de oportunidades en relación al resto de habitantes que se ubiquen en el medio urbano, pues esta es una condición indispensable para asegurar el arraigo de población en el medio rural y garantizar su crecimiento económico. Por consiguiente, esta Estrategia desarrolla una serie de medidas en su punto tercero que intentan aliviar el envejecimiento al que se someten las zonas rurales y su abandono. Entre ellas, se proponen seis ejes de actuación, que,

⁷⁹ SANZ, F.J, «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021, p. 140

⁸⁰ Gobierno de Castilla-La Mancha. (2020) *Pacto contra la despoblación en Castilla-La Mancha*, pp. 3-4

resumidamente consisten en, por un lado, el desarrollo sostenible y la garantía de la conectividad en el acceso a las herramientas digitales. Por otro lado, se propone el fomento de todas las actividades económicas y del emprendimiento, la mejora de las infraestructuras necesarias, el acceso a los servicios públicos básicos (con atención a la infancia y el envejecimiento) y la igualdad de oportunidades (entre ellas, la familia, la natalidad o la inmigración). Por último, el sexto eje se ocupa de la fiscalidad y la financiación. Para concluir, cabe destacar que el propio pacto determina que esta lista de medidas de actuación no es un *númerus clausus*, sino que se trata de un punto de partida sobre el que analizar el problema que se debe afrontar.⁸¹

Por último, cabe destacar el punto octavo y décimo del Pacto. En el primero de ellos, se manifiesta la necesidad de la perspectiva de género y la igualdad entre hombres y mujeres. Si recordamos, uno de los principales problemas de la demografía de las zonas rurales es el nivel de masculinización al que se someten los municipios que se encuentran en riesgo de despoblación, mucho mayor al nivel de la media nacional, por lo que superar los obstáculos que den lugar a la igualdad efectiva de oportunidades de hombres y mujeres en el medio rural es algo indispensable. El segundo de los puntos citados, pone de relieve el potencial que puede llegar a tener el mundo rural así como el planteamiento de acciones directas que puedan poner de relieve la realidad de las zonas rurales y de sus ventajas competitivas, sociales y económicas.⁸² Es importante destacar las características de la vida en el mundo rural, para aquellos que decidan elegir un lugar de destino de sus actividades, puedan hacerlo en condiciones de libertad total de elección.

⁸¹ Gobierno de Castilla-La Mancha. (2020) *Pacto contra la despoblación en Castilla-La Mancha*, pp. 4-5

⁸² Gobierno de Castilla-La Mancha. (2020) *Pacto contra la despoblación en Castilla-La Mancha*, p. 6

6. El potencial del medio rural.

El medio rural posee grandes atractivos, ya sea por su oferta de tradiciones, sus paisajes singulares y sus particulares culturas. Así, el Desarrollo Local ha sido propuesto por varios autores como «un proceso dinamizador de la sociedad local» para mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios y se entiende como un deber de las instituciones y los individuos por modificar ciertos comportamientos. Para este desarrollo, se debe tener en cuenta determinados puntos como la fuerza del lugar, pues dentro del mundo globalizado en el que vivimos, los municipios deben adquirir su propia fuerza, restaurando las bases de la convivencia local. Por otro lado, se entiende al lugar como un espacio de solidaridad activa, esto es, el desarrollo y la modernidad han provocado la interacción entre los diferentes sistemas. El sistema local es la base de la convivencia, que debe cooperar y establecer comunicación a escala global para impulsar el desarrollo. En tercer lugar, la cultura popular es lo más simbólico que posee el entorno. Es decir, es muy relevante la conservación y recuperación de la identidad de un pueblo así como de sus culturas, pues tiene un especial potencial para revitalizar la sociedad. Por último, cabe mencionar que es igual de necesario el desarrollo de los recursos naturales y sociales de los pueblos mediante políticas públicas que pongan de relieve el potencial de recursos que poseen estos territorios y el bienestar de los pueblos. Estos lugares ofrecen una buena calidad de vida cuando se armonizan tanto las potencialidades locales como aquellas ofrecidas por el sistema global.⁸³

Asimismo, se deben incentivar nuevas propuestas que estimulen el Desarrollo Local, como los programas LEADER y PRODER, que entre otras cosas estimulan la movilización de la población para la reflexión en común del desarrollo del territorio. Así, se debe superar la antigua imagen del mundo rural y avanzar hacia la modernidad rural utilizando los numerosos recursos que estas zonas conservan para movilizar a la población y renovar los pueblos y su patrimonio. Es importante, mantener la identidad del territorio, apreciando su cultura y desarrollando nuevas formas de observar la ruralidad de los municipios y favoreciendo la implicación de la población en la elaboración de las estrategias locales. En otras palabras, todo ello consiste en la búsqueda de nuevas fuentes de desarrollo, incentivar

⁸³ CARPIO MARTÍN, J, «Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000, pp. 93-94

nuevos empleos, la cultura, el ocio, los servicios, el medio ambiente, otorgar valor a los saberes tradicionales y estimular, en resumen, la inversión local.⁸⁴

En definitiva, la idea que gira en torno al regreso al territorio se encuentra ligada a la demanda de nuevas metodologías, enfoques, comportamientos y actitudes que logre crear una concepción colectiva para el cambio. Se trata de la creación de nuevos proyectos comunes que definan las oportunidades de desarrollo que posee el medio rural, articular estrategias y movilizar los recursos necesarios para articular el futuro de un «espacio local inteligente». Así, el desarrollo de un plan estratégico de carácter local se trata de un procedimiento fundamental para que un territorio pueda definir su situación y su futuro y, a su vez, esto impulsa la cohesión social y la cultura local. En resumen, los pueblos estimarán un futuro positivo cuando la población, la participación social y los poderes públicos junto con los agentes privados, se comprometan a innovar las herramientas utilizadas para el desarrollo rural y exploten las oportunidades que ofrece el mundo rural de manera adecuada y eficiente.⁸⁵

⁸⁴ CARPIO MARTÍN, J, «Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000, p. 95

⁸⁵ CARPIO MARTÍN, J, «Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000, pp. 97-98

7. Conclusiones

El mundo rural se encuentra en una situación de partida muy complicada a la hora de intentar revertir el fenómeno de la pérdida de población al que lleva sometido mucho tiempo. Lejos de disminuir, aunque la huida del mundo rural haya reducido, el problema de la despoblación no ha llegado a su fin, ni mucho menos. Con el desarrollo económico moderno, el campo español no ha sido capaz de dar una respuesta rápida frente a las innovaciones del medio urbano. Con nuevas oportunidades laborales, nuevos sectores económicos en auge, infraestructuras mucho más superiores, mejores accesos a los servicios básicos y mayores comunicaciones, la ciudad ha sabido atraer a aquella población del medio rural que se ha sentido abandonada. A partir de este aislamiento que ha sufrido el medio rural, los habitantes de estos territorios que observan como su lugar de origen pierde más recursos conforme pasa el tiempo, han demandado a los poderes públicos que se ocupen de esta cuestión que lleva sucediendo desde un gran lapso de tiempo.

Como hemos podido observar a lo largo de todo el trabajo, es un gran avance el hecho de que la despoblación rural haya adquirido una gran importancia mediática pues ha centrado las miradas de los poderes públicos en un problema social y económico preocupante que aumenta conforme la sociedad se desarrolla. Es en este punto en el que nos debemos plantear que la lucha contra la despoblación rural ha tomado un buen comienzo al hacerse un hueco en la agenda política de los poderes públicos, sin embargo, no solamente basta con otorgar visibilidad al problema sino que lo realmente necesario es la elaboración de políticas públicas eficaces que modifiquen esta situación.

Como hemos mencionado, elaborar estas políticas públicas requiere de la adecuada colaboración administrativa entre los diferentes niveles territoriales, con el respeto a las competencias que a cada nivel se le atribuyen. Es decir, resulta insuficiente la elaboración de medidas o proyectos legislativos que finalmente no se enmarquen en ningún marco común a nivel nacional, que pueda orientar sobre las causas generales del problema así como las medidas comunes que posteriormente, puedan desarrollarse por los diferentes territorios. Sin ningún marco de referencia, ni ningún tipo de cooperación entre administraciones, el resultado son medidas caóticas, proyectos legislativos ineficaces y por último, se percibe la sensación por parte de la ciudadanía que ocupa estos territorios de carácter rural que sus

demandas no están recibiendo un tratamiento riguroso por parte de aquellos que deben proteger los intereses de todos los habitantes del territorio.

Una de los elementos relevantes que deben ponerse en primer plano, por tanto, es la colaboración entre los diferentes niveles territoriales y el reconocimiento de la diversidad territorial que existe dentro del territorio. Esto ayudaría a elaborar un marco común de protección a las zonas rurales sobre el que apoyar todas las estrategias a nivel regional que surgieran. Debemos tener en cuenta la heterogeneidad que hemos mencionado que poseen los municipios rurales, pues no todos se desarrollan de la misma manera ni poseen características idénticas, por ello es importante elaborar un punto de partida sobre el que apoyar las medidas específicas dirigidas a cada territorio en particular. Estas medidas específicas deberían valorar la posición estratégica que ostenta el concreto municipio en el territorio, su demografía, su cercanía a los núcleos urbanos o su capacidad de vertebración territorial. Así, después de valorar ciertos criterios generales en relación a cada municipio, se podrían adoptar las medidas más adecuadas en relación a las características de cada territorio.

En la misma línea, es importante fomentar la colaboración entre los diferentes niveles de administración territorial porque puede generarse un intercambio de ideas y experiencias bastante interesante en aras a encontrar las soluciones más eficaces que frenen la despoblación rural. La comunicación entre las diferentes administraciones, así como entre las diferentes regiones puede ser un factor muy importante a la hora de descubrir las medidas más eficaces, aquellas que funcionen de manera más eficiente en determinadas zonas y otras que sean más adecuadas para territorios con otras características.

Pero, sin ninguna duda, luchar contra la despoblación rural también significa centrarse sobre todo, en la elaboración de políticas públicas que depositen en el centro el valor que tiene el mundo rural y puedan estimular su economía, el ocio, los recursos, las infraestructuras y en general, que estimen su atractivo. Por ejemplo, se debería comenzar por darle relevancia a aquellos proyectos que tuvieron intenciones de mejorar la situación como la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y a partir de la intención de aplicar eficazmente los instrumentos que se desarrollan, elaborar otros muchos que tengan como pretensión tratar sobre medidas específicas para cada territorio.

Por añadidura, es importante destacar que también se debe dar relevancia a la Administración Local en todo este proceso. Al fin y al cabo, se debe conceder el protagonismo a los municipios que sufren el fenómeno de la despoblación, conocedores de primera mano de las características de su territorio y de las necesidades que brotan entre su población. También deben ser los municipios con sus medidas los que intenten revertir esta situación, para atraer a toda aquella población que se fue en busca de mejores oportunidades así como aquella que decida el entorno rural para el desarrollo de sus actividades. De ahí que, sean los poderes públicos los que deban garantizar este desarrollo y sean las iniciativas locales las que impulsen el adecuado desarrollo rural.

En conclusión, el camino hacia la recuperación de la población y del equilibrio territorial no debe centrarse tanto en la elaboración de una gran cantidad de medidas y planes estratégicos de desarrollo rural que acaben siendo proyectos bien intencionados pero que no puedan ser aplicados eficazmente. No se trata de buscar el desarrollo de muchas políticas públicas sino que se trata de elaborar políticas públicas mejores, comprometidas con las peticiones de la ciudadanía que compone el medio rural. Para ello, es necesario un compromiso por ambas partes, en primer lugar, la asunción de responsabilidad por parte de las diferentes administraciones para dar respuesta a un problema social como es el abandono del territorio rural y en segundo lugar, el deber de colaboración y solidaridad que debe mostrar la ciudadanía en esta cuestión, para apoyar el emprendimiento y el establecimiento de diversas actividades en estas zonas. Estimular este compromiso por elaborar un marco normativo común de protección para el desarrollo sostenible del medio rural, acompañado de las legislaciones específicas de cada región, debe ser la prioridad de los poderes públicos.

8. Recursos bibliográficos.

8.1. Bibliografía.

- ALMEIDA, M. y SANTIAGO, D, «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*, nº 56, 2021, pp. 29-30.
- CÀNOVES, G. y VILLARINO, M. y HERRERA, L, «Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 41, 2006.
- CARPIO MARTÍN, J, «Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural», en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, 2000.
- CERREDA ALMEIDA, M. y SANTIAGO IGLESIAS, D, «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*, nº 56, 2021.
- COLLANTES, F. y PINILLA, V, «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, nº 20, 2020.
- COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA V, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2019.
- Gobierno de Aragón. (2017). Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación.
- Gobierno de Aragón. (21 de enero de 2022). *Objetivos de la Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón*, Gobierno de Aragón. Recuperado el día 1 de julio de 2022 de <https://www.aragon.es/-/presentacion-politica-demografica-despoblacion>

- Gobierno de Aragón. (21 de enero de 2022). *Presentación de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en Aragón*, Gobierno de Aragón. Recuperado el día 1 de julio de 2022 de <https://www.aragon.es/-/presentacion-politica-demografica-despoblacion>

- Gobierno de Castilla-La Mancha. (2020) *Pacto contra la despoblación en Castilla-La Mancha*.

- PINILLA, V. y SÁEZ, L.A. «La despoblación rural en España: Génesis de un Problema y Políticas Innovadoras», en *Informes Ceddar*, nº 2, 2017.

- RECAÑO, J, «La sostenibilidad demográfica de la España vacía», en *Perspectives demogràfiques*, nº 7, 2017.

- Red Rural Nacional (24 de Noviembre de 2021). El proyecto “Pueblos vivos” para atraer a nuevos habitantes a Aragón se consolida en su segunda fase. Red Rural Nacional. Recuperado el 1 de julio de 2022 de <https://www.redruralnacional.es/noticia/el-proyecto-pueblos-vivos-para-atraer-nuevos-habitantes-aragon-se-consolida-en-su-segunda>

- REGIDOR, G.J, «Desarrollo rural en España: una política de estado inaplazable», en *Documentación social*, nº 185, 2017.

- Secretaría General para el reto demográfico (2020), *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>

- SANZ, F.J, «La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021.

- TORNOS MAS, J. «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en *Cuadernos de derecho local*, nº 56, 2021.

- Tribunal de Defensa de la Competencia (2020), Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, sobre las posibilidades en el derecho de la UE de otorgar ayudas de estado para contrarrestar la despoblación en la provincia de Teruel.

8.2. Legislación.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley del País Vasco 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural.
- Ley de La Rioja 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural.
- Ley Foral de Navarra 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural.
- Ley de Castilla-La Mancha 4/2004, de 18 de mayo, de explotación agraria y del desarrollo rural.
- Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 1 de diciembre de 2009.
- 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.
- 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.
- Proyecto de Ley de Dinamización del Medio Rural de Aragón, nº 209, (12 de abril de 2022).

8.3. Jurisprudencia.

- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 193, de 13 de agosto de 1981 (ECLI:ES:TC:1981:32)
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 214/1989, de 21 de Diciembre de 1989 (ECLI:ES:TC:1989:217)