

CARMEN NAVARRO
ÁNGEL RAÚL RUIZ PULPÓN
FRANCISCO VELASCO CABALLERO
(DIRS.)

DESPOBLACIÓN, TERRITORIO Y GOBIERNOS LOCALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2023

ÍNDICE

Pág.

ANÁLISIS INTERDISCIPLINAR DE LA DESPOBLACIÓN: TERRITORIO Y GOBIERNOS LOCALES,

*por Francisco Velasco Caballero, Carmen Navarro Gómez
y Ángel Raúl Ruiz Pulpón*

1. PLURALIDAD CIENTÍFICA EN EL ANÁLISIS DE LA DESPOBLACIÓN.....	7
2. EL FENÓMENO Y LOS CONCEPTOS DE LA DESPOBLACIÓN ..	10
3. INICIATIVAS Y ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN	13
4. GOBIERNOS LOCALES Y DESPOBLACIÓN.....	17
5. ESTRUCTURA DEL LIBRO	20
6. BIBLIOGRAFÍA.....	22

DESPOBLACIÓN, METÁFORAS Y DISCURSO INFORMATIVO,

por Vanesa Saiz Echezarreta y Belén Galletero Campos

1. INTRODUCCIÓN	27
2. METODOLOGÍA	32
2.1. Muestra	32
3. RESULTADOS	33
3.1. Cobertura y evolución de encuadres principales	33
3.2. Metáforas demográficas: el relato apocalíptico	36
3.3. La despoblación como guerra: el relato épico	39
3.4. La despoblación como enfermedad: el relato médico	41
4. CONCLUSIONES	44

	Pág.
5. BIBLIOGRAFÍA.....	46

**LA DESPOBLACIÓN EN EUROPA: DIAGNÓSTICOS
Y ESTRATEGIAS EN PERSPECTIVA COMPARADA,**

por Serafin Pazos-Vidal

1. INTRODUCCIÓN	49
2. ANTECEDENTES	51
3. FINANCIACIÓN DE LA UE PARA APOYAR A LAS REGIONES CON HÁNDICAPS ESTRUCTURALES	53
4. PROPUESTAS ACTUALES: EL PACTO RURAL Y LA VISIÓN A LARGO PLAZO DE LAS ZONAS RURALES	59
5. ARTÍCULO 174 TFUE Y POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEAS.....	65
6. CONCLUSIÓN	70
7. BIBLIOGRAFÍA.....	71

**UN NUEVO PROCESO DE DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA:
LAS CIUDADES MEDIAS EN DECRECIMIENTO,**

*por Luis Alfonso Escudero-Gómez, Juan Antonio García-González
y José María Martínez-Navarro*

1. INTRODUCCIÓN	76
2. LAS CIUDADES MEDIAS	77
3. EL DECRECIMIENTO URBANO	79
4. OBJETO DE ESTUDIO	81
5. AGRUPAMIENTOS DE LAS CIUDADES MEDIAS ESPAÑOLAS EN DECRECIMIENTO.....	88
6. CONCLUSIÓN	90
7. BIBLIOGRAFÍA.....	92

**LA COVID-19 EN LAS ZONAS RURALES ESPAÑOLAS:
¿RENACIMIENTO O ESTANCAMIENTO DEMOGRÁFICO
TRAS LA PANDEMIA?, por J. Javier Serrano y Félix Fajardo**

1. PASADO Y PRESENTE DE LAS ZONAS RURALES ESPAÑO- LAS	100
2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	101
2.1. Objetivo de investigación	101
2.2. Fuente de datos, método y zona de estudio	101
3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	105
3.1. La Covid-19 ¿un impacto territorial diferencial?	105

	Pág.
3.2. El efecto demográfico de la COVID-19 en las zonas rurales españolas	108
4. CONCLUSIÓN	116
5. BIBLIOGRAFÍA.....	116

**LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL,
LAS BRECHAS Y LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN:
¿HACIA UNA PROCURA EXISTENCIAL DIGITAL?;**

por Susana de la Sierra

1. INTRODUCCIÓN	120
2. UNA PERSPECTIVA DESDE LOS DERECHOS	121
2.1. La Carta de Derechos Digitales y otros instrumentos equivalentes	121
2.2. Aproximaciones desde el Derecho positivo.....	123
3. EL DERECHO PROTECTOR: INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA ABORDAR LA BRECHA DIGITAL EN EL ENTORNO RURAL	125
3.1. La tutela desde la ordenación: la regulación de las telecomunicaciones	125
3.2. Otras referencias en la legislación sectorial.....	128
4. EL DERECHO FACILITADOR. UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO Y DE SU GOBERNANZA.....	129
4.1. Reflexiones introductorias sobre el Derecho Administrativo contemporáneo y los nuevos ámbitos de acción pública	129
4.2. El territorio en clave digital	131
5. GOBERNANZA DIGITAL Y ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA EN EL ENTORNO RURAL: HACIA UNA «PROCURA EXISTENCIAL DIGITAL»	136
6. BIBLIOGRAFÍA	137

**HACIA UNA NUEVA ORDENACIÓN JURÍDICA
DEL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA,**

por Francisco Javier Sanz Larruga

1. INTRODUCCIÓN	143
2. HIPÓTESIS DE PARTIDA: LA AUSENCIA DE UNA VERDADERA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA.....	144
3. ALGUNAS INICIATIVAS JURÍDICAS SOBRE ORDENACIÓN RURAL	145
3.1. A nivel del Estado español. En particular, la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.....	145
3.2. Por parte de las Comunidades Autónomas: la normativa específica sobre desarrollo rural.....	147

	Pág.
4. NUEVOS PLANTEAMIENTOS PARA LA ORDENACIÓN RURAL ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO	147
4.1. La nueva política estatal sobre el «reto demográfico». Abanico de medidas contra el despoblamiento rural	147
4.2. La legislación autonómica sobre ordenación territorial y dinamización demográfica	151
5. CLAVES PARA UNA NUEVA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA.	154
5.1. Preliminar.....	154
5.2. La posición subsidiaria y la función impulsora del Estado español.	155
5.3. El protagonismo territorial de las Comunidades Autónomas sin restar el papel de las entidades locales.....	157
6. BIBLIOGRAFIA.....	158

EL USO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PROMOVER EL DESARROLLO TERRITORIAL EQUILIBRADO,

por Noelia Betetos Agrelo

1. APROXIMACIÓN GENERAL	161
2. EL MARCO NORMATIVO	162
3. LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL EQUILIBRADO AL DISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS DE COMPRA PÚBLICA	163
3.1. La planificación de la compra pública	163
3.2. El empleo de los contratos menores como instrumento para promover el desarrollo territorial equilibrado	166
4. LA INCIDENCIA DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA PREPARACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	169
4.1. La determinación del tamaño y duración de los contratos.....	169
4.2. La fijación de la capacidad y solvencia	170
4.3. El establecimiento de los criterios de adjudicación	172
4.4. La imposición de condiciones de ejecución	175
5. EL APOYO FORMATIVO Y OPERATIVO, EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, A LAS PYMES Y DEMÁS OPERADORES LOCALIZADOS EN ZONAS ESCASAMENTE POBLADAS O EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN	177
6. BIBLIOGRAFÍA.....	178

**COMUNIDADES ENERGÉTICAS DE CARÁCTER LOCAL
Y LUCHA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN: CONDICIONANTES
LEGALES Y PAPEL DE LOS ENTES LOCALES,**

por Lucía López de Castro García-Morato

1. INTRODUCCIÓN	182
2. LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS EN DERECHO EUROPEO. CARÁCTER LOCAL	182
3. PLANIFICACIÓN Y AYUDAS: SINERGIAS DEL MARCO ESTRATÉGICO DE ENERGÍA Y CLIMA, RETO DEMOGRÁFICO Y FONDOS EUROPEOS	186
3.1. La LCCTE, el PNIEC y la Hoja de Ruta del Autoconsumo	187
3.2. El Plan de Recuperación: ecosistema de apoyo a las comunidades energéticas y programa de 130 medidas frente a la despoblación	189
4. EL MARCO PLURINORMATIVO FRAGMENTARIO	191
4.1. Legislación eléctrica: trasposición, revisión global, REER y autoconsumo	191
4.2. Regulación progresiva de las comunidades energéticas en convocatorias de ayudas públicas	193
4.3. El impulso de las comunidades energéticas en la legislación autonómica climática	194
4.4. Breve referencia a la legislación de reto demográfico	196
5. EL IMPULSO MUNICIPAL DE LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES ANTE LA LUCHA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN: INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y LEGISLACIÓN LOCAL	197
6. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	202
7. BIBLIOGRAFÍA.....	203

**EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
MUNICIPALES EN LOS PLANES DE LUCHA CONTRA
LA DESPOBLACIÓN, *por Mónica Domínguez Martín***

1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (DE CALIDAD) EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN	208
2. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CALIDAD EN EL ÁMBITO RURAL EN LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.....	213
2.1. Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico	213
2.2. La variable autonómica: los planes autonómicos de lucha contra la despoblación	215
2.2.1. Rasgos generales y vinculatoriedad.....	215
2.2.2. <i>El contenido de los planes autonómicos de lucha contra la despoblación en relación con los servicios públicos.....</i>	221

	Pág.
3. EL IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: ESPACIO DE DECISIÓN MUNICIPAL Y AUTONOMÍA LOCAL.....	224
4. BIBLIOGRAFÍA.....	227

URBANISMO Y DESPOBLACIÓN RURAL.LA NUEVA REGULACIÓN DEL SUELO RÚSTICO Y LOS EQUIPAMIENTOS REGIONALES, *por Juan Antonio Chinchilla Peinado*

1. INTRODUCCIÓN. EL SURGIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN FRENTE A LA DESPOBLACIÓN COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA COHESIÓN TERRITORIAL	230
1.1. La consagración de un principio de protección frente a la despo- blación. Su tenue contenido	230
1.2. Modelos comparados	233
2. INCIDENCIA DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES	234
2.1. La atracción de la regulación del suelo rural a la órbita competen- cial autonómica	234
2.1.1. Modelos reguladores.....	235
2.2. Los usos admisibles en el suelo rústico	241
2.3. Núcleos edificados en el suelo rural	243
3. LA VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO MEDIANTE DOTACIONES SUPRAMUNICIPALES COMO RESPUESTA FRENTE A LA DESPOBLACIÓN	244
3.1. El déficit de dotaciones públicas en los municipios en riesgo de despoblación	244
3.2. Los mecanismos de obtención de terrenos para dotaciones supra- municipales. De las cesiones para dotaciones supramunicipales a los patrimonios públicos de suelo autonómicos	245
4. CONCLUSIONES	248
5. BIBLIOGRAFÍA.....	248

LA NECESARIA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL PARA COMBATIR LA DESPOBLACIÓN,

por César Martínez Sánchez

1. INTRODUCCIÓN	252
2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS INGRESOS DEL ESTADO	253
2.1. Descripción del sistema actual.....	254

	Pág.
2.1.1. Sistema de cesión.....	256
2.1.2. Sistema de variables	257
2.1.3 Sistema para los municipios turísticos	258
2.2. Resultados del régimen de cesión.....	259z
3. LA INCLUSIÓN DE CRITERIOS RELACIONADOS CON LA DESPOBLACIÓN EN EL REPARTO DE INGRESOS DEL ESTADO	265
4. CONCLUSIONES	267
5. BIBLIOGRAFÍA.....	268

MACROPLANTAS FOTOVOLTÁICAS Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA EN ZONAS DE MONTAÑA CON PAISAJES APRECIADOS Y SUELO FÉRTIL. ANÁLISIS PROSPECTIVO EN EL VALLE DE LA FUEVA (HUESCA, ESPAÑA),
por Paloma Ibarra Benlloch, Samuel Esteban Rodríguez, África Heredia La Claustra y Eva M.^a Tomás Del Río

1. INTRODUCCIÓN	274
2. ÁREA DE ESTUDIO Y ESCENARIOS	275
3. HIPÓTESIS DE TRABAJO	278
3.1. Macroplantas de energía renovable y dinámica demográfica del medio rural.....	278
3.2. Actores sociales, uso del territorio y centrales de energía.....	280
4. METODOLOGÍA	281
4.1. Análisis prospectivo de la disposición a residir en la zona toma de datos	281
4.2. Estudio temático y contrastes de hipótesis	283
5. RESULTADOS	284
5.1. Primera hipótesis: ¿un escenario de cambio con macroplantas fotovoltaicas tendría un efecto negativo sobre la dinámica demográfica?.....	284
5.2. Segunda hipótesis: ¿hay diferencias entre grupos según vinculación al Valle en su disposición a abandonar el valle en el escenario de cambio con macroplantas fotovoltaicas?.....	289
5.3. Colectivos singulares	290
6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	291
7. BIBLIOGRAFÍA.....	295

PRÁCTICAS INNOVADORAS PARA COMBATIR LA DESPOBLACIÓN: LABORATORIOS CIUDADANOS EN EL MUNDO RURAL, *por Cecilia Güemes*

1. INTRODUCCIÓN. LA DESPOBLACIÓN: QUÉ ES Y POR QUÉ PREOCUPA	297
---	-----

	Pág.
2. MARCOS INTERPRETATIVOS PARA ENTENDER CAUSAS Y EFECTOS DE LA DESPOBLACIÓN Y CREAR ALTERNATIVAS PARA MITIGARLA	300
3. RURAL EXPERIMENTA. OBJETIVOS, PROYECTOS Y PARTICIPANTES	304
4. VISIONES, ENERGÍAS Y RECURSOS PARA ABORADR LA DESPOBLACIÓN	307
5. CONCLUSIONES	313
6. BIBLIOGRAFÍA.....	315

DESPOBLACIÓN Y JÓVENES: ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS PARA JÓVENES EN LOS PLANES ESTATAL Y AUTONÓMICOS CONTRA LA DESPOBLACIÓN, *por Alicia Sevillano*

1. INTRODUCCIÓN: DESPOBLACIÓN Y JÓVENES.....	317
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DEMANDA: LAS PREFERENCIAS DE LOS JÓVENES	320
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OFERTA: POLÍTICAS PARA JÓVENES EN LOS PLANES CONTRA LA DESPOBLACIÓN	326
3.1. Análisis del Plan de Recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico.....	328
3.2. Análisis de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación del Gobierno de Aragón, la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 y la Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031	331
4. CONCLUSIONES	348
5. BIBLIOGRAFÍA.....	349

EXPERIENCIAS DE FUSIONES Y COOPERACIONES EN ALEMANIA:LECCIONES SOBRE ADAPTACIÓN Y SUPERACIÓN, *por Martin Burgi*

1. HECHOS Y CIFRAS	353
2. ADAPTACIÓN	355
2.1. Para fusiones	355
2.1.1. <i>Reformas territoriales a nivel de comarca</i>	355
2.1.2. <i>Falta de valor a nivel municipal</i>	356
2.2. Para cooperaciones	357
2.2.1. <i>Primer ejemplo: Agrupaciones de municipios en Sajonia-Anhalt</i>	357
2.2.2. <i>Segundo ejemplo: Discusión en Renania-Palatinado</i>	358
3. SUPERACIÓN (CON ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS)	359

	Pág.
3.1. Instituciones de apoyo a la cooperación intermunicipal	360
3.1.1. <i>Actividades del Land</i>	360
3.1.2. <i>Empresas intermunicipales de Derecho privado</i>	361
3.2. Apoyo financiero a la cooperación municipal	363
3.3. Cooperación con la participación ciudadana	364
4. BIBLIOGRAFÍA.....	365

ANÁLISIS INTERDISCIPLINAR DE LA DESPOBLACIÓN: TERRITORIO Y GOBIERNOS LOCALES

Francisco Velasco Caballero

Departamento de Derecho Público
y Filosofía Jurídica
Universidad Autónoma de Madrid
Francisco.velasco@uam.es

Carmen Navarro Gómez

Departamento de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid
c.navarro@uam.es

Ángel Raúl Ruiz Pulpón

Departamento de Geografía
y Ordenación del Territorio
Universidad de Castilla-La Mancha
Angelraul.ruiz@uclm.es

1. PLURALIDAD CIENTÍFICA EN EL ANÁLISIS DE LA DESPOBLACIÓN

La despoblación es una *realidad presente* que afecta a diversos países de la Unión Europea (FOSS y JUVKAM, 2003: 39) y entre ellos, de forma aguda, a España, donde la mitad de los municipios pierden población (COLLANTES y PINILLA, 2019: 248). Prueba de ello es el surgimiento de diferentes plataformas ciudadanas y partidos políticos en provincias y regiones de la España interior afectadas por la despoblación que reivindican su malestar sobre el «olvido» institucional que están sufriendo sus respectivos

territorios, sin obviar las descripciones o reflexiones, más o menos acertadas, provenientes del mundo periodístico, literario o cinematográfico. El fenómeno va mucho más allá de la denuncia o del malestar social de determinados colectivos, pues representa un problema con una evidente dimensión demográfica, institucional, económica, ambiental y territorial.

Las múltiples dimensiones de la despoblación activan también diversas perspectivas de análisis, tanto científicas como prácticas. Estas perspectivas se enriquecen cuando interactúan entre sí, lo cual nos lleva directamente al campo de las *metodologías interdisciplinares*. En nuestro tiempo se insiste, tanto en las ciencias experimentales como en las ciencias sociales, en la conveniencia de la interdisciplinariedad. Sin embargo, pocos son los intentos reales de investigación propiamente interdisciplinar. Hay en esto tanto razones institucionales (la excesiva compartimentación de las áreas de conocimiento, sumada a la alta especialización de los organismos de investigación y de las líneas de financiación) como factores subjetivos (la sofisticación del conocimiento en cada área científica dificulta la comunicación de investigadores y expertos de distintas áreas) y metodológicos: más allá de la voluntad de interacción científica, no hay parámetros claros sobre cómo actuar de forma interdisciplinar. Dentro de sus modestos objetivos, este libro pretende aportar conocimiento no solo sobre el problema de la despoblación, sino también sobre cómo pueden interactuar las distintas disciplinas científicas que se ocupan de este tema y enriquecerse unas con otras. En este sentido, los distintos capítulos de este libro pretenden mostrar que las distintas perspectivas científicas y epistemológicas sobre la despoblación deben actuar de forma *circular*, condicionándose unas a otras, sirviéndose mutuamente de sus hallazgos. De este modo, los expertos en despoblación podrán —parafraseando el lema de la investigación científica— asomarse desde horizontes más altos al fenómeno y llegar así más lejos en sus análisis.

Diversas ciencias sociales, tanto jurídicas como políticas o económicas, e incluso lingüísticas, definen *los conceptos y las categorías* con las que entendemos y actuamos sobre la realidad. En esa medida, quienes desde las ciencias naturales y/o experimentales analizan, miden e investigan el fenómeno y las causas del despoblamiento lo hacen a partir de paradigmas epistemológicos (conceptos) formados en otras disciplinas. Así, por ejemplo, el análisis geográfico de la despoblación no puede hacerse sin atender a cómo el derecho configura los diversos gobiernos locales sobre un mismo territorio (provincias, comarcas, municipios, entidades locales menores). También ha de atender a cuáles son los actores económicos (públicos y privados) y las prioridades de acción política en ese mismo territorio. Estos factores, todos ellos condicionantes de la investigación geográfica o territorial, están formulados científicamente mediante conceptos y categorías que, de esta forma, viajan de una a otra disciplina (DÍEZ SASTRE, 2018:137). Así, por ejemplo, el concepto de «red de municipios» con el que hoy se explica jurídicamente la posición constitucional de las provincias (CAAMAÑO, 2004:

86), coadyuva a una comprensión geográfica también reticular del territorio, estructurado a través de nodos de población en interacción continua. El propio concepto de «reto demográfico» es una creación politológica que condiciona el entendimiento geográfico y económico de la realidad territorial.

A su vez, de forma circular, el conocimiento empírico alcanzado en la economía humana, la geografía o la demografía, enunciado mediante sus correspondientes conceptos y sistemas conceptuales, condiciona al derecho, la sociología y la ciencia política. Así, la tipificación geográfica de las *ciudades intermedias*, caracterizadas científicamente por su diversidad económica y su interacción con el territorio circundante, es determinante para el diseño de un sistema idóneo de financiación local que refleje las múltiples externalidades positivas y negativas que esas ciudades ofrecen a los pueblos de su entorno. De esta forma, la «ciudad intermedia», que es un concepto inicialmente geográfico, condiciona el análisis y la adecuada regulación de la financiación local.

La perspectiva interdisciplinar también posibilita que hallazgos obtenidos en unas disciplinas concretas y con sus propias técnicas de investigación nutran diseños y exploraciones analíticas de otras áreas de conocimiento, permitiendo un tipo de retroalimentación que dinamiza avances científicos. Gracias, por ejemplo, a los estudios propios de las ciencias de la comunicación sobre el *relato* con el que emerge la despoblación en los medios, los politólogos pueden explicar mejor los procesos de toma de decisiones públicas. De igual modo que los estudios con *técnicas etnográficas* propias de la antropología social permiten conocer mejor los cursos de vida y las coyunturas vitales de los habitantes de áreas en procesos de despoblación y pueden ser de enorme utilidad para los expertos en diseño de políticas públicas.

Todas estas razones y algunas más (la creciente complejidad de los problemas, la natural complementariedad entre saberes, etc.) hacen deseables las aproximaciones interdisciplinares a los problemas en general y al de la despoblación en particular. Estamos mejor preparados para enfrentar los retos globales si los abordamos conjuntamente y en relación de interdependencia entre diferentes disciplinas. Esta es la lógica que ha inspirado el diseño y elaboración de este libro. Gestada a partir de una selección de ponencias presentadas en el I Congreso Interdisciplinar sobre Despoblación (Ciudad Real, septiembre 2022), esta obra colectiva reúne trabajos realizados desde muy diversos enfoques: económicos, geográficos, jurídicos, politológicos, sociológicos, demográficos, de administración pública y de ciencias de la comunicación. Leídos en conjunto, aportan claves complementarias entre sí para avanzar en la comprensión del fenómeno de la despoblación, de la complejidad de sus diversas dimensiones y de algunas posibles respuestas de políticas públicas para tratarlo.

Antes de dar paso a su lectura, sin embargo, es preciso detenerse en algunas cuestiones generales que permitan contextualizar el tema general de esta obra. Los epígrafes que siguen presentan la despoblación y su alcance como problema público, muestran las principales iniciativas puestas en marcha para ofrecer respuestas al mismo, y finalmente se centran en el papel de los gobiernos locales en la búsqueda de soluciones. Una de las enseñanzas del enfoque plural de esta obra es la recurrente referencia a los gobiernos locales cuando se trata de reflexionar sobre nociones de despoblación o apuntar a formas de abordarla. De ahí que, junto con su lógica interdisciplinar, uno de los sellos distintivos de esta obra es la centralidad de los gobiernos locales a la hora de dar respuestas a este problema colectivo.

2. EL FENÓMENO Y LOS CONCEPTOS DE LA DESPOBLACIÓN

Según se ha dicho ya, en el análisis de la despoblación ha ganado protagonismo actual, como categoría política central, el llamado «reto demográfico». Este concepto describe una amplia gama de problemas asociados al comportamiento y a las características de la población actual, como el descenso de la fecundidad, el creciente envejecimiento, la multiplicación de distintas formas de movilidad o los procesos de despoblación. Sin enjuiciar la trascendencia social de la falta de reemplazo generacional o las consecuencias de los procesos migratorios, la despoblación, entendida como la *pérdida efectiva de población* en un periodo determinado de tiempo (PINILLA y SAÉZ, 2017: 2; JOHNSON y LICHTER, 2019:3), ha despertado un inusitado interés político y mediático en los últimos años.

Desde un punto de vista conceptual, *despoblación* suele confundirse con *despoblamiento*, que nosotros estudiamos como los efectos de la despoblación sobre el sistema de asentamientos o sobre la no concentración de efectivos en los núcleos de población (RUIZ y RUIZ, 2021:185). Por tanto, consideramos que el despoblamiento refleja la situación de los municipios más ruralizados, frente a la pérdida cuantitativa de efectivos que plantea la despoblación y que afectaría tanto a ámbitos rurales como urbanos. La baja densidad poblacional del interior peninsular no es una realidad nueva, pues el despoblamiento rural español es secular, como también es la pérdida de población de los espacios rurales en beneficio de los urbanos una vez que las ciudades se convirtieron en centros de atracción demográfica tras la industrialización de la economía. Por ello, la aproximación conceptual resulta esencial a la hora de priorizar las distintas escalas de la despoblación en España, puesto que abarcarían desde la despoblación rural vinculada a los procesos migratorios campo-ciudad durante la década de los años cincuenta y sesenta del siglo xx (éxodo rural), hasta la reciente disminución de población en núcleos rurales y ciudades pequeñas y medias asociadas

a los efectos de la reciente crisis económica, que se interpreta dentro de la denominada «segunda oleada de despoblación» (ESPARCIA, 2021:77). Este proceso pone el énfasis en la paralización de los saldos migratorios de origen exterior que son los que explican, en general, el crecimiento demográfico conseguido durante el primer lustro del presente siglo.

Entre 1950 y 2018, la población residente en los municipios rurales españoles decreció 3,9 millones de personas, pasando de suponer un 34,6 por 100 de la población total en 1950, a tan solo el 12,5 por 100 en 2018 (GUTIÉRREZ *et al.*, 2020: 18); mientras que si nos referimos a la evolución demográfica más reciente, el Informe sobre el reto demográfico y la despoblación en cifras indicaba que ocho de cada diez municipios menores de 5.000 habitantes habían perdido población en la última década en España (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2020). Como hemos indicado, la desaceleración de la inmigración extranjera desde el año 2007, el mantenimiento de los flujos de salida de la población local hacia las ciudades, y el carácter nulo del crecimiento natural (nacimientos-defunciones), serían factores que explicarían el decrecimiento poblacional. El proceso ha agravado el vaciamiento de la España interior frente a la densificación de la periferia peninsular y de las principales áreas urbanas, especialmente de Madrid, Barcelona y Valencia (MOLINERO, 2019: 19). Tomando como ejemplo la Tabla 1, observamos el alcance de este proceso en los últimos veinte años en las comunidades autónomas españolas, tomando como referencia las zonas por debajo de los 12,5 hab./Km² que es el umbral para definir las áreas escasamente pobladas según el criterio planteado por la Unión Europea.

En España, casi la mitad de su superficie está por debajo de este umbral, habiendo perdido alrededor de un 21,5 por 100 de sus efectivos en los últimos veinte años. Observamos cómo la pérdida de población se reproduce en gran parte de la España interior, de carácter rural. Por ejemplo, destaca el caso de la Comunidad de Galicia, donde las áreas de débil poblamiento han perdido más de un 36,5 por 100 de sus efectivos. A pesar de esas cifras, hay que enjuiciarlas desde el punto de vista de su escasa significación geográfica y el porcentaje de la población que encarnan, pues apenas afectan a un 2 por 100 de los habitantes de la región, similar al caso del Principado de Asturias. En consecuencia, si tomamos como referencia la extensión geográfica, podemos verificar que la situación de Castilla y León es manifiestamente más delicada porque la despoblación se acelera (un 30 por 100 menos de habitantes) en las tres cuartas partes de su territorio. Castilla-La Mancha también manifiesta esta tendencia, con fuertes pérdidas de población en zonas rurales de la provincia de Cuenca (un 29 por 100 menos). Los indicadores de las dos Castillas ponen de manifiesto dos cuestiones: la primera, que las tres cuartas partes de los municipios pierden población, evidenciando el minifundismo municipal; y la segunda, el modelo desequilibrado en la distribución de la población, ya que son las capitales provinciales las que realmente concentran a la mayoría de los efectivos demográficos. En contraste, las Comuni-

dades Autónomas que muestran indicadores positivos son la Comunidad de Madrid (+15,4 por 100), Canarias (+14,2 por 100), y el País Vasco (+7,3 por 100), explicados, entre otros factores, por la influencia de los procesos de contraurbanización, por la promoción de suelo industrial y por la proximidad o dinamicidad de determinados centros turísticos.

Tabla 1: Áreas escasamente pobladas (<12,5 hab/Km²) con porcentaje afectado y cambio (2000-2020).

TERRITORIO*	% CON DENSIDAD <12'5 HAB/KM2			CAMBIO 2000-2020		
	SUPERFICIE %	POBLACIÓN %	Nº MUN. %	POBLACIÓN (2020)	ABSOLUTO	RELATIVO %
España	48,9	2,7	48,7	1.295.645	-355.466	-21,5
Castilla y León	75,8	14,1	76,9	336.854	-141.492	-29,6
Aragón	73,2	11,0	77,0	146.205	-26.967	-15,6
Castilla-La Mancha	62,2	10,6	67,5	216.338	-62.141	-22,3
Rioja (La)	56,4	3,3	54,6	10.581	-3.154	-23,0
Cantabria	52,8	3,1	30,4	17.952	-5.049	-22,0
Extremadura	50,7	13,1	44,1	139.791	-31.810	-18,5
Navarra	47,1	3,4	39,7	22.338	-3.846	-14,7
Cataluña	40,8	0,9	25,3	68.080	-2.619	-3,7
Asturias	34,5	2,2	33,3	22.388	-10.811	-32,6
Comunidad Valenciana	33,7	1,0	22,7	50.766	-9.099	-15,2
Andalucía	28,6	2,2	21,0	187.431	-29.239	-13,5
Galicia	22,4	1,9	13,7	51.877	-30.052	-36,7
País Vasco	19,4	0,4	6,4	8.142	+553	+7,3
Madrid	11,6	0,1	14,5	7.607	+1.013	+15,4
Murcia	8,8	0,6	4,4	8.314	-739	-8,2
Baleares (Illes)	2,8	0,0	1,5	208	-110	-34,6
Canarias	1,4	0,0	1,1	773	+96	+14,2

Fuente: INE y CNIG (Elaboración propia).

*Ordenados por superficie geográfica

3. INICIATIVAS Y ESTRATEGIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN

En la pérdida o ganancia de población intervienen distintos *factores de índole social y económica*, tanto endógenos como exógenos, que influyen tanto en la decisión final de los individuos de quedarse o desplazarse hacia otro lugar, como en la elección de tener o no descendencia. La inversión económica, la creación de empleo, la promoción personal, la presencia de infraestructuras sanitarias y educativas, la accesibilidad real, el nivel de bienestar social, o la atracción por las formas de vida de las ciudades son factores que, entre otros, explican la naturaleza multidisciplinar del fenómeno de la despoblación, tanto en sus causas, como en las medidas necesarias para tratar de paliarlo (COLLANTES y PINILLA, 2019:73 y 249).

De esta realidad se hacen eco las variadas iniciativas llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno a lo largo de los últimos decenios. El primer hito significativo lo constituye la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En un año tan temprano como 2007, en el que aún no había una conciencia política y social extensa sobre la despoblación ni había comenzado la última ola de despoblación rural tras la crisis de 2008 (COLLANTES y PINILLA, 2019: 177), aquella ley estableció muchas de las bases conceptuales y los instrumentos de actuación administrativa que luego se han repetido en las numerosas leyes, estrategias y planes autonómicos aprobados en el último quinquenio. Así, las escalas de despoblación y las zonificaciones hoy presentes en las leyes y estrategias autonómicas tienen su origen en la comprensión comarcal del desarrollo rural, ya presente en la Ley estatal 45/2007. Lo mismo se puede decir de la técnica de la planificación y de la programación de subvenciones, como instrumentos hoy característicos de las políticas de reto demográfico (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2022). Los resultados prácticos de esta ley fueron muy escasos. Debido al escaso margen competencial del Estado en materia territorial, la aplicación efectiva de la Ley 45/2007 se hacía casi por completo dependiente de los presupuestos anuales y los planes territoriales de las comunidades autónomas (SANZ LARRUGA, 2021: 141). Y lo cierto es que en esos años fueron muy pocas las iniciativas relevantes de las comunidades autónomas.

En fechas ya más recientes, a nivel nacional, la creación del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos en 2013 supuso un importante paso para promover la elaboración de una Estrategia Española por el cambio demográfico y posibilitar la obtención de más fondos presupuestarios para las políticas de desarrollo rural, con el objetivo de fijar población en las zonas rurales a partir de la diversificación económica y la participación social. En ese mismo año, la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España en el Pleno del Senado (16-01-