# INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL

DIANA SANTIAGO IGLESIAS
LUIS MIGUEZ MACHO
ANTONIO JAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ
*Dirección*

ALICE DE NUCCIO
BEATRIZ AGRA COSTA
*Coordinación*

# INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2021



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBOOKS
**Incluye versión en digital**

Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España y de la ayuda de la Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional y la Consellería de Economía, Emprego e Industria de la Xunta de Galicia, para la consolidación y estructuración de unidades de investigación, concedida al grupo de investigación de la Universidad de Santiago de Compostela GI-1876 "Empresa y Administración", Grupo de Referencia Competitiva del Sistema Universitario de Galicia - ED431C 2019/15.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2021 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Diana Santiago Iglesias, Luis Miguez Macho y Antonio Javier Ferreira Fernández (Dirs.) y Alice de Nuccio y Beatriz Agra Costa (Coords.)]
© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-1390-246-3
DL NA 1388-2021
*Printed in Spain. Impreso en España*
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 – Pamplona

# *Sumario*

*Página*

PRÓLOGO ..... 19

CAPÍTULO I

**LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL** ..... 29

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

**1. No hay remedio** ..... 29
**2. La colonización agraria** ..... 30
**3. La industrialización de los pueblos** ..... 34
**4. La ganadería intensiva** ..... 37
**5. El desarrollo rural** ..... 39
**6. El turismo cultural** ..... 41
**7. La ordenación del territorio** ..... 44
**8. El mapa municipal** ..... 47
**Orientación bibliográfica** ..... 50

CAPÍTULO II

**HACIA UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE. PROPUESTA DE UN INDICADOR PARA LOS MUNICIPIOS RURALES EN GALICIA** ..... 53

ANA IGLESIAS-CASAL
LUCÍA REY-ARES
M.ª CELIA LÓPEZ-PENABAD

**1. Introducción** ..... 54
**2. Estado de la cuestión** ..... 55

*Página*

**3. Metodología** ..... 56
*3.1. Muestra* ..... 56
*3.2. Variables* ..... 57
*3.3. Metodología* ..... 59
**4. Resultados** ..... 62
**5. Conclusiones** ..... 67
**Referencias bibliográficas** ..... 68
**Anexos** ..... 70

CAPÍTULO III

**LA JUNTA CENTRAL DE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR (EL PROYECTO COLONIZADOR ESPAÑOL DE LA LEY GONZÁLEZ BESADA: LA JUNTA CENTRAL DE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR)** ..... 77

JULIO CÉSAR MUÑIZ PÉREZ

**1. Introducción** ..... 77
**2. Ley de emigración** ..... 78
**3. Ley de colonización y repoblación interior de 1907** ..... 81
**4. Proyecto fracasado de ley de colonización y repoblación interior de 1911** ..... 86
**5. Proyecto fracasado de ley sobre colonización y repoblación interior de 1914** ..... 89
**6. Reglamento concesión de terrenos 1915** ..... 90
**7. Real Orden 1917** ..... 91
**8. Reglamento de aplicación de la ley de colonización 1918** ..... 93
**9. Proyecto de Ley 1921** ..... 97
**10. Real orden 1921** ..... 100
**11. La Junta durante la dictadura de Primo** ..... 100
**12. El fin de la Junta Central de repoblación** ..... 103
**13. Conclusiones** ..... 108
**Referencias bibliográficas** ..... 109

*Página*

CAPÍTULO IV

**INCIDENCIA DE LAS MEDIDAS DE IMPULSO DEMOGRÁFICO EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL** ..... 111

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

**1. Introducción** ..... 112

**2. Algunos conceptos previos sobre demografía y políticas demográficas. ¿hacia un "Derecho Demográfico"?** ..... 112

**3. Los retos demográficos en España y, en particular, la despoblación rural** ..... 115

**4. La respuesta pública ante el despoblamiento rural en España** ..... 119

*4.1. El Estado español. Las "Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el reto demográfico"* ..... 119

*4.2. Las Comunidades Autónomas de la "España vaciada"* ..... 124

*4.3. Las propuestas de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)* ..... 129

**5. Medidas de impulso demográfico en las zonas rurales despobladas** ..... 129

*5.1. Metodología de trabajo en las iniciativas de impulso demográfico de las Comunidades Autónomas* ..... 129

*5.2. Cuadro general de medidas: intento de sistematización. Las medidas más demográficas.* ..... 131

*5.3. Algunos aspectos funcionales de interés: la "dimensión transversal" de la cuestión demográfica y el criterio del "impacto demográfico"* ..... 135

**6. Reflexiones finales** ..... 137

*6.1. Una nueva gobernanza con una clara dirección política* ..... 137

*6.2. La perspectiva de la ordenación territorial. La ordenación rural como asignatura pendiente* ..... 141

**Referencias bibliográficas** ..... 143

*Página*

CAPÍTULO V

**LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN EN ITALIA: REORDENACIÓN TERRITORIAL Y ÁREAS INTERNAS** ..... 147

MARZIA DE DONNO
CLAUDIA TUBERTINI

**1. La clave de la fragmentación municipal en Italia. Los procesos de fusión: un balance de la experiencia y su reflejo en las dinámicas demográficas** ..... 148
**2. La alternativa a la cooperación intermunicipal: ¿Cuáles son los efectos en la lucha contra la despoblación?** ..... 158
**3. La "strategia nazionale per le aree interne": un nuevo enfoque en la lucha contra despoblación en Italia** ..... 163
**4. El papel de la cooperación intermunicipal en la "Strategia nazionale per le aree interne"** ..... 169
**5. Algunas conclusiones** ..... 173
**Referencias bibliográficas** ..... 175

CAPÍTULO VI

**MEDIDAS DE INCENTIVO ECONÓMICO, EMPRESAS Y DESPOBLACIÓN EN PORTUGAL** ..... 179

PEDRO COSTA GONÇALVES
MARIANA TRALHÃO

**1. Consideraciones iniciales** ..... 179
**2. Medidas de fomento de la inversión y creación de empleo en el interior** ..... 182
**3. Incentivos fiscales** ..... 188
**4. Breve referencia a la estrategia común de desarrollo transfronterizo** ..... 191

*Página*

CAPÍTULO VII

***SMART COMMUNITIES*: LA PLANIFICACIÓN INTELIGENTE COMO POSIBLE INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN** ..... 193

DIANA SANTIAGO IGLESIAS

**1. Situación de partida** ..... 194

**2. Estrategias innovadoras para la mejora de la calidad de vida: las *smart communities*** ..... 199

**3. Aproximación al concepto de *smart community*** ..... 201

*3.1. La importancia de su delimitación conceptual* ..... 201

*3.2. Elementos definitorios* ..... 204

3.2.1. Territorio ..... 204

3.2.1.1. Delimitación del ámbito espacial ..... 204

3.2.1.2. Taxonomía ..... 206

3.2.2. Medios ..... 208

3.2.3. Objeto ..... 210

3.2.4. Fin ..... 213

**4. La planificación de una *smart community*** ..... 214

*4.1. Algunas cuestiones previas* ..... 214

*4.2. El proceso de diseño y aprobación de un proyecto* smart community ..... 215

4.2.1. Primera fase: diseño de estrategias y programas de territorios inteligentes ..... 215

4.2.2. Segunda fase: la aprobación de proyectos ..... 218

*4.3. El nivel de madurez de un proyecto* smart community ..... 219

**Referencias bibliográficas** ..... 221

*Página*

CAPÍTULO VIII

**EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS PARA CONTRARRESTAR LA DESPOBLACIÓN RURAL** ..... 227

ANGELO GIUSEPPE OROFINO

**1. Evolución de la técnica y nacimiento del urbanismo moderno** ..... 227

**2. La prestación de servicios telemáticos como primer remedio al abandono de las zonas rurales** ..... 230

**3. La garantía del acceso a los servicios electrónicos como medio para el reconocimiento de la ciudadanía digital** ..... 235

**4. Breves observaciones a modo de conclusión** ..... 237

**Referencias bibliográficas** ..... 238

CAPÍTULO IX

**LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO: UNA OPORTUNIDAD PARA CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES** ..... 243

ANDREA GARRIDO JUNCAL

**1. El desafío demográfico en la España rural** ..... 243

**2. La necesidad de adaptar la prestación de servicios sociales a las peculiaridades poblacionales** ..... 247

**3. El servicio de atención residencial según el Defensor del Pueblo** ..... 253

**4. Conclusiones** ..... 254

**Referencias bibliográficas** ..... 257

*Página*

CAPÍTULO X

**EL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FÓRMULA PARA COMBATIR LA DESPOBLACIÓN EN ÁREAS RURALES** ..... 259

MARÍA ANTONIA ARIAS MARTÍNEZ

**1. Introducción** ..... 259

**2. Concepto y regulación del teletrabajo en la administración pública** ..... 262

**3. La regulación del teletrabajo y la salvaguardia de intereses de carácter social** ..... 270

**4. Condicionantes del teletrabajo como fórmula para revertir la despoblación** ..... 273

*4.1. Condicionantes de carácter técnico y estructural* ..... 273

*4.2. Condicionantes derivados del régimen jurídico del teletrabajo en la Administración Pública* ..... 275

4.2.1. Limitaciones de carácter objetivo derivadas del puesto de trabajo ..... 276

4.2.2. Limitaciones de carácter subjetivo ..... 278

**5. Reflexión final** ..... 283

**Referencias bibliográficas** ..... 284

CAPÍTULO XI

**EL TELETRABAJO COMO FÓRMULA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE LAS ZONAS RURALES** ..... 287

NORA M.ª MARTÍNEZ YÁÑEZ

**1. Introducción** ..... 288

**2. Oportunidades del teletrabajo y su reflejo en la normativa** ... 289

*2.1. Análisis de las ventajas del teletrabajo para las empresas, los trabajadores y la sociedad* ..... 289

*2.2. Adecuación de la regulación del teletrabajo a sus oportunidades* ..... 292

**3. Fragmentación del sistema de fuentes reguladoras del teletrabajo y efectos sobre su uso contra la despoblación** ..... 295

*Página*

*3.1. El teletrabajo por cuenta propia* ..... 295
*3.2. El teletrabajo al servicio de la Administración Pública* ..... 299
*3.3. El teletrabajo por cuenta ajena* ..... 300
**4. Consideraciones sobre el lugar de trabajo a propósito del teletrabajo en zonas rurales despobladas** ..... 304
*4.1. La determinación del lugar de trabajo: instalación y localización geográfica* ..... 304
4.1.1. El derecho del teletrabajador a determinar el lugar de trabajo ..... 305
4.1.2. Los poderes empresariales respecto de la determinación del lugar de trabajo ..... 309
*4.2. Combinación del trabajo presencial y el trabajo a distancia: teletrabajo semipresencial* ..... 313
*4.3. Efectos del lugar de trabajo sobre las condiciones de trabajo* .. 315
**5. Negociación colectiva y teletrabajo en zonas rurales despobladas** ..... 318
*5.1. En torno a la idoneidad de la negociación colectiva para orientar el teletrabajo a la lucha contra la despoblación* ..... 318
*5.2. Contenidos convencionales para hacer del teletrabajo un instrumento de lucha contra la despoblación* ..... 322
**6. Política de empleo y teletrabajo en zonas rurales despobladas** ..... 325
**Referencias bibliográficas** ..... 329

CAPÍTULO XII

**LA POLÍTICA DE RECUPERACIÓN DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL. EL CASO DE GALICIA** ..... 333

LUIS MIGUEZ MACHO

**1. Introducción. Declive demográfico, despoblación del medio rural y abandono de la tierra agraria productiva** ..... 334

*Página*

**2. De la reestructuración de la propiedad agraria a la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva** ..... 337
**3. El banco de tierras de Galicia y el nuevo banco de explotaciones** ..... 341
**4. La introducción de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva** ..... 343
*4.1. Antecedentes* ..... 343
*4.2. Los proyectos de movilización de tierras y los polígonos agroforestales* ..... 344
*4.3. El programa de aldeas modelo* ..... 348
*4.4. Las agrupaciones de gestión conjunta* ..... 351
**5. Conclusiones** ..... 353
**Referencias bibliográficas** ..... 355

CAPÍTULO XIII

**URBANISMO Y DESPOBLACIÓN EN ITALIA** ..... 357
GIOVANNI MARIA CARUSO
GUIDO BEFANI

**1. La relevancia jurídica de la despoblación entre urbanismo, libertades individuales y políticas de cohesión social** ..... 358
**2. Las "áreas internas" entre programación estratégica y planificación urbanística** ..... 362
**3. Las medidas de contención de la despoblación en la legislación especial en materia de "apoyo y valorización de los pequeños ayuntamientos" y de "protección y valorización de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario"** ..... 366
**4. Problemas y perspectivas en la lucha contra la despoblación: el urbanismo como punto de llegada necesario de las medidas de contención del fenómeno** ..... 370
**Referencias bibliográficas** ..... 374

*Página*

CAPÍTULO XIV

**EL TRANSPORTE DE PERSONAS EN EL MEDIO RURAL** .... 379

ELOÍSA CARBONELL PORRAS

**1. Transporte urbano y transporte rural: problemas y soluciones diferentes en un entorno sustancialmente distinto** ..... 380

**2. Regulación y competencias** ..... 386

**3. Los servicios públicos de transporte en el medio rural. La integración de los de uso general y especial y el transporte a demanda** ..... 390

**4. El transporte público en vehículos turismo: el taxi y el arrendamiento con conductor en las zonas rurales** ..... 396

**5. El transporte privado en un entorno rural: la movilidad colaborativa** ..... 400

*5.1. Aclaraciones previas y variedad de servicios y actividades que se incluyen en la movilidad colaborativa* ..... 400

*5.2. El vehículo compartido de forma sucesiva* ..... 403

*5.3. El vehículo compartido por asientos* ..... 405

**Referencias bibliográficas** ..... 409

CAPÍTULO XV

**LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE ÁREAS INTERIORES EN ESPAÑA: CLAVES PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS CULTURALES** ..... 413

LEONARDO SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ

**1. El patrimonio cultural en el escenario de las áreas interiores en España** ..... 414

*1.1. Algunos datos sobre el fenómeno de la despoblación la España interior* ..... 414

*1.2. La Despoblación y el Patrimonio cultural de las zonas rurales de interior* ..... 416

*Página*

*1.3. Tomando conciencia de las singularidades del binomio despoblación & Patrimonio cultural: la articulación de una nueva sensibilidad social e institucional* ..... 423

**2. Las bases jurídicas para un abordaje del doble objetivo: planificando la conservación y el aprovechamiento del patrimonio cultural en áreas de interior** ..... 426

*2.1. Patrimonio, despoblación y áreas rurales de interior en la planificación estatal* ..... 428

*2.2. La planificación autonómica en materia de política demográfica* ..... 433

**3. Algunas valoraciones finales: transversalidad y sostenibilidad como líneas guía para la activación del patrimonio cultural como recurso frente a la despoblación** ..... 439

**Referencias bibliográficas** ..... 446

CAPÍTULO XVI

**SERVICIOS AGROECOSISTÉMICOS Y PATRIMONIO RURAL MATERIAL E INMATERIAL** ..... 449

MASSIMO MONTEDURO

ALICE DE NUCCIO

**1. Observaciones preliminares** ..... 450

**2. El vocabulario de los servicios agroecosistémicos para la valorización del patrimonio territorial** ..... 454

**3. Fundamentos constitucionales de la repoblación rural dentro del marco de la agroecología** ..... 462

**4. El peso de los servicios agroecosistémicos dentro del ámbito de los instrumentos jurídicos de lucha contra la despoblación rural** ..... 469

**5. Perspectivas para un futuro próximo: la aparición del principio de no regresión ambiental y su extensión a la protección del *agri-food heritage*** ..... 478

**Referencias bibliográficas** ..... 482

*Página*

CAPÍTULO XVII

**DESPOBLACIÓN, AYUDAS DE ESTADO Y DEDUCCIONES FISCALES A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL** ..... 491

IGNACIO CALATAYUD PRATS

**1. Introducción: despoblación, actividad de fomento y libre competencia** ..... 491

**2. Ayudas de estado y derecho comunitario. Elementos de las ayudas de Estado** ..... 498

**3. Poder tributario de las comunidades autónomas y ayudas de Estado** ..... 501

**4. Ayudas de estado regionales permitidas** ..... 509

**5. Notificación y autorización de ayudas de estado regionales** . 512

**6. Impuestos directos que gravan la actividad empresarial en España y viabilidad de establecer ventajas tributarias** ..... 514

**Referencias bibliográficas** ..... 516

*Thomson Reuters ProView. Guía de uso*

# *Prólogo*

Si somos realistas, los juristas no podemos dejar de plantearnos una especie de duda metódica sobre el poder que tiene el Derecho para aportar soluciones a los grandes problemas de la sociedad. Sabemos al menos que la existencia de mecanismos jurídicos destinados a regularlos no garantiza por sí misma resultados muy positivos si el entorno socioeconómico y político es demasiado desfavorable.

Pero también sabemos que hay una fuerza particular en el Derecho, algo que solo él puede aportar. *Law matters*, se piensa a menudo al percibir que tal o cual mecanismo jurídico puede ser la clave de la solución de un problema específico. Hay que añadir también que el poder del Derecho varía según el contexto, especialmente el histórico. Cuando el poderío propiamente político del Estado se reduce, los recursos jurídicos adquieren un peso particular: ¿no es acaso esto lo que está ocurriendo en el contexto europeo[1]? Cabe pensar también que es lo que se observa a menudo en períodos de crisis[2].

La cuestión sobre la que versa el presente libro es un problema socioeconómico y político muy complejo: la despoblación de ciertas zonas rurales en nuestros países. Este fenómeno se percibe en toda la Unión Europea, si bien está más o menos acentuado según los países. España, Italia y Grecia lo sufren fuertemente; otros Estados menos. Los estudios muestran que, por lo general, se experimenta de manera más intensa en los Estados más recientemente integrados en la Unión que en los demás[3]. El libro que van a leer centra su análisis sobre todo en el marco de España, que se ve muy afectada, especialmente en su parte oeste y noroeste, pero también incluye análisis referentes a los casos de Italia y de Portugal.

---

1. Léase el convincente alegato en este sentido de un abogado de derecho público empresarial: Paul Lignières, *Le temps des juristes. Contribution juridique à la croissance européenne*, LexisNexis, 2012.
2. Jean-Bernard Auby, "Le droit administratif et la crise", *Droit Administratif*, 2014, p. 17.
3. *Vid*. *Revista Rural* de la UE, n. 26, 2018: "Les villages intelligents pour revitaliser les services ruraux".

Huelga decir que la despoblación rural se debe a factores variados y complejos y que la lucha contra el declive territorial que implica pasa por toda clase de vías que no son jurídicas por naturaleza. Es evidente que, sin impulso político y sin movilización por lo menos de medios financieros, no se puede afrontar de una manera mínimamente eficaz.

No obstante, el Derecho puede poner sus instrumentos específicos a su servicio y, de todos modos, en un momento u otro, es inevitable una formalización jurídica de las actuaciones. Incluso se puede ir más allá y decir que, en el marco de políticas del tipo de la que combate la despoblación rural, el Derecho aporta, en algunos momentos de los procesos específicos de actuación, los medios y las formas de su propio poder y, llegado el caso, también el apoyo de sus propios valores (como la igualdad[4], la continuidad de la actuación pública, la "buena administración", etc.).

El análisis económico dominante durante largo tiempo consideraba a los territorios como una realidad escasamente significativa –en relación con los mercados en particular–. Éste, sin embargo, como otras ciencias sociales, experimentó hace unas décadas un "giro espacial" y se ha desarrollado la economía espacial, en concreto a través de reflexiones sobre la competitividad de las ciudades, sobre la polarización y sobre las teorías de la localización[5]. Paralelamente, el análisis económico dominante tendía a considerar el Derecho y las instituciones como realidades escasamente relevantes, pero esta indiferencia se ha atenuado fuertemente, en especial con el desarrollo de las tesis neoinstitucionalistas defendidas sobre todo por Douglas North[6].

En todo caso, economistas y juristas se pueden poner fácilmente de acuerdo sobre el hecho de que el Derecho puede aportar dos tipos de ingredientes a las políticas de desarrollo territorial. Puede aportar recursos de confianza, lo cual es esencial para el progreso económico y social[7]: las comunidades locales solo pueden progresar, o evitar retroceder, si tienen la sensación de que su marco de vida y de actividad seguirá siendo satisfactorio a largo plazo. Esto implica un respaldo ciudadano, a pesar

4. O esta versión sofisticada y más cercana a los razonamientos económicos que es la equidad: Germàn Coloma, *Las funciones económicas del derecho, Problemas del Desarrollo*, vol. 32, n.° 126, 2001, p. 125.
5. Jean-Bernard Auby, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, 2.ª ed., 2016, pp. 191 ss.
6. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: Cambridge University Press, 1990.
7. Ver, por ejemplo: Yann Algan y Pierre Cahuc, *La société de défiance*, Editions rue d'Ulm, 2007.

de que algunos ejemplos internacionales muestran que dicho respaldo se obtiene a veces por vías poco democráticas[8].

El Derecho puede contribuir, además, a proporcionar instrumentos concretos de desarrollo. Estos se revelarán más o menos eficaces según el contexto, no hace falta decirlo, puesto que las dinámicas de desarrollo o de declive son sistemas intrincados de factores que interactúan unos con otros y a veces pueden contrarrestarse. Los instrumentos en cuestión pueden ser institucionales –marcos de actuación, formas de cooperación…– o pueden ser funcionales, materiales –ayudas financieras, normas que favorezcan ciertos avances técnicos[9]...–.

Desde un punto de vista social, económico y político, ¿cómo caracterizar los territorios rurales en situación de despoblación?, ¿qué problemas tienen? El hecho de que se despueblen es en sí la señal de un fracaso. Las perspectivas que ofrecen no son lo suficientemente positivas para que los ciudadanos tengan deseos de quedarse: su partida, la de sus hijos, el hecho de no tener muchos hijos, todo esto es la señal evidente de un "voto con los pies" de rechazo, por emplear la terminología que se debe al economista norteamericano Charles Tiébout.

Lo que hace que el problema sea especialmente complejo es el hecho de que las dificultades de los territorios afectados no solo son económicas; en algunos casos, sin duda, ni siquiera son principalmente económicas. En el caso de Francia –pero ello es probablemente cierto también en España– las zonas de mayor pobreza se encuentran en los centros urbanos, no en los territorios rurales[10]. A esto se le podría añadir que, en la economía globalizada actual, los territorios locales son, paradójicamente, los principales vectores potenciales de desarrollo[11].

El elemento económico desempeña un papel muy importante, como es natural, en las dificultades que sufren los territorios rurales en situación de despoblación: pertenecen casi necesariamente a lo que un experto en desequilibrios territoriales, Laurent Davezies, califica como "territorios no productivos en dificultades[12]".

Sin embargo, el malestar que sienten se nutre de otros factores. A modo de comparación basada en la experiencia francesa, tras la crisis

8. Germán Burgos, "Legal Institutions and Economic Growth: The Asian Experience", *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n.° 14, 2006.
9. Germán Burgos Silva, "Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva teoría institucional", *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, n.° 7, 2002.
10. Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille y Ana Povoas, *Théorie de la justice spatiale*, 2018.
11. Pierre Veltz, *L'économie désirable*, Le Seuil, 2021.
12. Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Le Seuil, 2012, pp. 74 ss.

denominada de los "chalecos amarillos" que sacudió el país en 2018 y 2019, un estudio del Consejo de Análisis Económico[13] ha mostrado que el malestar que sienten los habitantes de los territorios afectados –a menudo, más periurbanos que verdaderamente rurales, pero eso poco importa– se debía a una combinación de factores, asociados en particular a los problemas de empleo, el peso de la fiscalidad, las carencias en los equipamientos y los servicios públicos, el coste de la vivienda o la insuficiencia de los vínculos asociativos. Es este tipo de combinación de elementos, igualmente, la que crea la situación sistémica de declive característica de los territorios rurales en situación de despoblación.

En estas dinámicas negativas, ¿se puede atribuir al Derecho y a las instituciones alguna responsabilidad? Es discutible, tanto más si se tiene en cuenta que los factores de regresión siempre se entremezclan y que, por tanto, si existen carencias en las instituciones, solo tienen consecuencias significativas cuando se combinan con otros factores: la ausencia de estructura hospitalaria en un determinado territorio rural puede no ser un problema grave si las posibilidades de transporte fáciles y rápidas permiten acceder a la del territorio vecino, pero puede tener consecuencias dramáticas si ese no es el caso.

Sin embargo, se aprecia perfectamente a veces que las carencias de naturaleza jurídica, especialmente institucionales, tienen un peso importante en el declive de ciertos territorios. En el caso francés, por tomarlo de nuevo como ejemplo, un estudio de 2019[14] estableció que existían zonas bastante numerosas del país donde el tiempo medio de acceso a los servicios básicos –policía/gendarmería, colegios, supermercados, estaciones de servicio– excedía de 25 minutos. Otro estudio, este del Tribunal de Cuentas, muestra que ciertos territorios tienden a atraer solo a los funcionarios jóvenes, a menudo ansiosos por marcharse a regiones más atractivas, y no a los funcionarios veteranos[15].

Por lo tanto, ¿en qué dirección se pueden buscar mecanismos jurídicos susceptibles de frenar, o incluso de revertir, el movimiento de despoblación rural? El objeto de la presente obra es justamente explorar esta

13. Órgano asesor del gobierno en materia económica, compuesto por expertos.
14. Llevado a cabo por una misión parlamentaria de evaluación del acceso a los servicios públicos en los territorios rurales: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/l15b2297_rapport-information.
15. Tribunal de Cuentas, L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'Etat. Pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers, 2019: https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laffectation-et-la-mobilite-des-fonctionnaires-de-letat#:~:text=La%20gestion%20des%20affectations%20et,ressources%20humaines%20de%20l'%C3%89tat.

cuestión, en especial en el marco español y con algunas incursiones en el ámbito de Italia y Portugal.

Se puede comprobar que unos autores formulan propuestas de carácter más institucional y otros, sugerencias de carácter más bien funcional o material.

La organización territorial se pone fuertemente en cuestión, a causa sobre todo de la fragmentación municipal, significativa tanto en Italia como en España.

Igualmente, en estos dos países el carácter pluralista de la organización territorial debe ser superado por una coordinación de las dinámicas impulsadas por el Estado central, por una parte, y por las entidades territoriales y, en particular, por las comunidades autónomas y las regiones, por otra.

Respecto de los instrumentos funcionales y materiales, el libro insiste en múltiples ocasiones en la importancia del mantenimiento y del desarrollo de la oferta de servicios y, sobre todo, de servicios sanitarios, educativos y sociales, así como de transporte. Se hace hincapié en ciertas herramientas "clásicas" como la fiscalidad, pero también en las oportunidades que ofrece el teletrabajo y, más en general, el desarrollo de la digitalización, así como aquellas relacionadas con el progreso de la agricultura ecológica.

En el capítulo 1 ("La lucha contra la despoblación rural"), Fernando López Ramón hace inventario de los distintos tipos de políticas de lucha contra la despoblación rural, desde la colonización agraria hasta el fomento del turismo rural, pasando por la ganadería intensiva. Aboga por una reforma del mapa municipal, que permitiría la constitución de entidades locales más capaces de controlar las incertidumbres del equilibrio territorial.

En el capítulo 2 ("Hacia un desarrollo sostenible. Propuesta de un Indicador para los municipios rurales en Galicia"), Ana Iglesias Casal, Lucía Rey-Ares y María Celia López Penabad someten los municipios rurales gallegos a la prueba de un indicador de desarrollo sostenible, basado en criterios de carácter económico, social y medioambiental. De ello resulta que dichos municipios salen bien parados en el plano medioambiental, pero sufren de carencias diversas en materia económica y, sobre todo, social. De ahí surge la idea de que lo que necesitan estos municipios es un desarrollo de la oferta de servicios.

En el capítulo 3 ("La Junta Central de Colonización y Repoblación Interior. El proyecto colonizador español de la ley González Besada"), Julio César Muniz Pérez recuerda que la despoblación rural es un problema

experimentado por España desde el siglo XIX. Describe las soluciones que intentó aportar la ley de 1868, al crear la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior, que dio origen, a mediados del siglo XX, al Instituto Nacional de Colonización.

En el capítulo 4 ("Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural"), Francisco Javier Sanz Larruga describe las políticas llevadas a cabo para luchar contra el declive demográfico, "problema de Estado" que afecta especialmente a las zonas rurales. Menciona las contribuciones del Estado y de las comunidades autónomas, así como las de la Federación Española de Municipios y Provincias. A su juicio, el problema solo podrá encontrar solución con una nueva gobernanza, que suponga una transformación de la organización territorial.

En el capítulo 5 ("La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas"), Claudia Tubertini y Marzia de Donno presentan el caso de Italia, donde el problema de la despoblación rural se plantea igualmente. Culpabilizan de ello principalmente a la fragmentación municipal (más de 8.000 municipios, de los cuales el 70% tienen menos de 5.000 habitantes). Los procedimientos de modificación de las estructuras municipales son demasiado complejos y las soluciones solo pueden provenir de la cooperación intermunicipal y de la intervención del Estado, que actualmente se canaliza a través de una Estrategia Nacional para las Áreas Internas.

En el capítulo 6 ("Medidas de incentivo económico, empresas y despoblación en Portugal"), Pedro Costa Gonçalves y Mariana Tralhão, tras señalar que en Portugal el problema de la despoblación rural afecta esencialmente al interior del país, ya que la costa se encuentra más poblada y desarrollada, estiman que la clave del problema se encuentra en la idea de cohesión territorial y en las políticas correspondientes. Dicha idea, presente en los tratados europeos y en la Constitución de Portugal (artículo 81), solo se ha traducido en una política específica a partir de 2016, con un Programa Nacional de Cohesión Territorial, que fue sustituido en 2018 por un Programa de Puesta en Valor del Interior.

En el capítulo 7 ("*Smart Communities*: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación"), Diana Santiago Iglesias explica que el éxodo rural en España se ha dirigido hacia las zonas costeras y las periferias de las áreas metropolitanas, dando lugar a un espacio local desjerarquizado, fragmentado y difuso. Para combatir este fenómeno, propugna el desarrollo de "comunidades inteligentes", basadas en las técnicas y métodos de la *smart city*, incluso en materia de planificación.

En el capítulo 8 ("El uso de medios electrónicos para contrarrestar la despoblación rural"), Angelo Giuseppe Orofino explica por qué la prestación de servicios telemáticos debe considerarse como una solución primordial a la despoblación rural. En los espacios donde este fenómeno es significativo, la garantía del acceso a los servicios electrónicos debe considerarse muy particularmente un elemento de lo que se podría denominar la ciudadanía digital.

En el capítulo 9 ("La estrategia nacional frente al reto demográfico: una oportunidad para corregir los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sociales"), Andrea Garrido Juncal observa que, en las zonas rurales, el confinamiento relacionado con la crisis del COVID 19 se ha vivido mejor, pero que la carencia de ciertos servicios se ha dejado sentir especialmente. Señala que deben hacerse esfuerzos particulares en relación con los servicios sanitarios, educativos y sociales, y en relación con la atención a la dependencia, la seguridad y la conectividad, todo ello fomentando la cooperación entre niveles de gobierno y apoyándose también en la colaboración con el sector privado.

En el capítulo 10 ("El teletrabajo en la administración pública como fórmula para combatir la despoblación en zonas rurales"), María Antonia Arias Martínez analiza la contribución que el teletrabajo en la función pública puede aportar a la lucha contra la despoblación rural. A las condiciones de carácter técnico y estructural que enmarcan esta contribución, se añaden las condiciones derivadas del régimen particular del teletrabajo en la administración, tanto los límites objetivos relacionados con los puestos de trabajo como ciertos límites subjetivos relacionados con las orientaciones y aptitudes personales de los funcionarios.

En el capítulo 11 ("El teletrabajo como fórmula contra la despoblación de las zonas rurales"), Nora Martínez Yáñez analiza la contribución que el teletrabajo en el sector privado puede aportar a la lucha contra la despoblación rural. Desde el punto de vista jurídico, esta contribución se ve notablemente condicionada por la pluralidad de las fuentes normativas y por la combinación de los derechos de los trabajadores y de los poderes de las empresas para la determinación del lugar de trabajo. El capítulo analiza igualmente las dimensiones vinculadas a la negociación colectiva y a la política de empleo que comporta el desarrollo del teletrabajo en zonas rurales despobladas".

En el capítulo 12 ("La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de la lucha contra la despoblación del medio rural"), Luis Miguez Macho muestra cómo la despoblación rural implica el abandono de la tierra agraria, al desarrollo desordenado de la vegetación

y al aumento correlativo de los riesgos de incendio. Contra estos fenómenos, la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia se propone facilitar el acceso a la tierra y estimular las actividades agrarias, a la vez que refuerza su sostenibilidad, regulando el Banco de Tierras de Galicia.

En el capítulo 13 ("Urbanismo y despoblación en Italia"), Giovanni Maria Caruso y Guido Befani explican cómo, en Italia, la actuación contra la despoblación rural deriva de obligaciones impuestas al Estado por la Constitución, especialmente en su artículo 3, que consagra la igualdad territorial y en su artículo 119, que impone el objetivo de eliminar los desequilibrios económicos y sociales. Asimismo, señalan que el urbanismo es un elemento obligado en todos los medios de esta actuación.

En el capítulo 14 ("El transporte de personas en el medio rural"), Eloísa Carbonell Porras muestra que la política de transporte, en la medida en que se basa en el Programa de Desarrollo Sostenible derivado de la Ley de 2007 sobre el desarrollo sostenible del medio rural, puede aportar su granito de arena a la lucha contra la despoblación rural, en concreto, combinando los medios de transporte generales y los medios especiales y apoyándose en los transportes privados en el marco de una "movilidad colaborativa".

En el capítulo 15 ("Patrimonio cultural y despoblación"), Leonardo Sánchez Mesa demuestra que la lucha contra la despoblación rural es una clave esencial en la gestión sostenible de los recursos culturales.

En el capítulo 16 ("Servicios agroecosistémicos y patrimonio rural material e inmaterial"), Massimo Monteduro y Alice de Nuccio explican cómo la conversión agroecológica puede contribuir a la lucha contra la despoblación rural, por la reducción de la inseguridad alimentaria y el incremento de la sostenibilidad medioambiental, socioeconómica, técnica e institucional de las producciones agroalimentarias.

En el capítulo 17 ("Fiscalidad y despoblación rural"), Ignacio Calatayud Prats analiza la contribución que los incentivos fiscales, especialmente a favor de las empresas, pueden aportar a la lucha contra la despoblación rural, dentro del límite de lo que permiten las reglas europeas relativas a las ayudas de Estado.

Se debe agradecer a todos estos autores la eficaz exploración que han realizado de un tema tan complicado, sobre el cual no es evidente *a priori* que los juristas posean una visión especialmente pertinente. Demuestran así que, frente a los problemas más complejos de la sociedad, la ciencia jurídica puede movilizarse y que, si bien no proporciona todas las claves –cosa que nadie podría pretender–, al menos puede proponer un enfoque

útil. Demuestran también que los juristas no son indiferentes a la suerte de los territorios en los cuales viven y que pueden contribuir eficazmente a la reflexión sobre los resortes de su desarrollo o, cuando sea por desgracia necesario, sobre los medios para frenar su declive.

Bayona, 15 de mayo de 2021
Jean-Bernard Auby
*Profesor de derecho público emérito de Sciences Po Paris*

*Capítulo I*

# La lucha contra la despoblación rural[1]

Fernando López Ramón

*Catedrático de Derecho Administrativo*
*Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: 1. NO HAY REMEDIO. 2. LA COLONIZACIÓN AGRARIA. 3. LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LOS PUEBLOS. 4. LA GANADERÍA INTENSIVA. 5. EL DESARROLLO RURAL. 6. EL TURISMO CULTURAL. 7. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 8. EL MAPA MUNICIPAL. ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

## 1. NO HAY REMEDIO

Puede resultar descorazonador y quizá también políticamente incorrecto afirmar que no se vislumbran soluciones claras, rápidas y uniformes para combatir la despoblación rural. La postura adecuada, en este mundo de imágenes y gestos, consistiría más bien en asumir la necesidad imperiosa de establecer planes y programas que permitieran articular las actuaciones de todos los niveles de poder territorial. Y ello identificando la desertización como la causa de males variados, que pueden ir de los incendios forestales o los expolios del patrimonio cultural a la pérdida de las señas de identidad o la ruina material de amplias zonas.

La España despoblada forma ya parte del deprimente ideario territorial que hemos ido creando a golpe de fracasos exteriores e interiores, con el trasfondo de las pérdidas coloniales. Nuestra leyenda negra más arraigada es quizá la de origen autóctono, gestada y nutrida especialmente a lo largo del siglo XIX mientras iba consumándose la desaparición del proyecto imperial. Tiene componentes religiosos, sociales, económicos, culturales y políticos que han ido conformando una imagen patria de intolerancia, prepotencia,

1. Publicado en *Anuario del Gobierno Local* (2019).

atraso, ignorancia e ineficacia. En las cuestiones territoriales, que son las que aquí nos interesan, esa negativa visión se proyecta en el desprecio hacia el territorio, que fácilmente se califica como estepario o desértico.

Pues bien, aun siendo ése el contexto, insistiré en la premisa inicial: no hay remedio. Al menos, no hay un remedio universal y eficaz contra la despoblación rural, puesto que es el resultado de un complejo cuadro de causas no sólo económicas y políticas, sino también sociales, ambientales y culturales. La emigración del mundo agrario tradicional puede tener origen, ciertamente, en los intereses del gran capital y en las decisiones del poder público, pero también se sustenta en estrategias familiares, en condiciones climáticas y edáficas, en deseos de liberación y progreso, y, en definitiva, en decisiones individuales.

Lo diré de otra manera: muchos seres humanos creen que viven o que han de vivir mejor en ciudades. En ellas encuentran o piensan que van a encontrar adecuados servicios sanitarios, sociales o educativos, así como oportunidades de trabajo, de ocio y de negocio. Poco importa, a efectos del discurso que aquí interesa, si esas aspiraciones reflejan o no una realidad. Lo significativo es que prevalece la voluntad individual y finalmente colectiva que nos lleva a agruparnos en ciudades.

Mientras reconozcamos el básico derecho de libre desplazamiento, será difícil, en efecto, modificar las corrientes migratorias, tanto internas como internacionales. Dentro de los Estados de Derecho es imposible impedir las transferencias de habitantes del mundo rural al urbano; incluso simplemente intentar desincentivarlas suele ser muy costoso y de escaso éxito, además de traducirse en una tremenda contradicción ante la necesidad de ofrecer alojamiento y servicios a los nuevos urbanitas. Las mismas fronteras estatales no pueden ya contener –ni con prohibiciones, ni con muros, ni con disparos– los movimientos humanos que buscan el paraíso de las ciudades occidentales mostrado en los medios de comunicación masiva.

La historia de los intentos modernos de reformar esa situación nos permite identificar los esfuerzos conectados a grandes políticas públicas –principalmente, la agraria, la industrial y la turística–, ninguna de las cuales ha aportado solución significativa. Haremos un repaso de las características y problemas principales de esas líneas de actuación pública que terminan confluyendo en la ordenación del territorio.

## 2. LA COLONIZACIÓN AGRARIA

En la política agraria se sitúan las primeras experiencias ilustradas de la colonización interior, que se aplicaron en Sierra Morena y otros lugares

de Andalucía bajo la inspiración de Campomanes y la dirección inicial de Olavide. Colonos bávaros, alemanes y suizos fueron "destinados a la labranza, cría de ganados y a las artes mecánicas" en las nuevas poblaciones, donde "no habrá estudios de Gramática… y mucho menos de otras facultades mayores" (Fuero de 1767: art. 5).

El siglo XIX conoció algunos intentos normativos de continuar esa política. Así, en 1855 se aprobó la creación de colonias agrícolas con la pretensión de desarrollar ciertas ideas colectivistas. En contraste, en 1866 se forjó el concepto del "coto redondo acasarado" como base de un sistema de colonización individualista. Ambas leyes, con sus contradicciones, se refundieron en 1868, siendo sus resultados escasamente satisfactorios pues sólo se usaron en la práctica para obtener las ventajas fiscales que ofrecían.

El liberalismo agrario dominante condujo a la toma de conciencia de su miserable situación por el campesinado. Levantamientos, huelgas, incendios y ocupaciones constituyeron, ya desde la Restauración, episodios habituales, fomentados por el anarquismo, en los medios rurales. Al margen de las soluciones revolucionarias, la situación forzó una línea de pensamiento reformista, sostenida por el catolicismo social y singularmente por el regeneracionismo que lideraba J. Costa.

Al calor de estas ideas, la reforma agraria se convirtió en elemento imprescindible de los programas políticos. En 1907 se aprobó el régimen de colonización y repoblación interior, que pretendía repartir tierras entre agricultores pobres creando explotaciones agrarias económicamente viables. Fue una norma de escasa trascendencia práctica, ya que únicamente logró asentar un total de 1.679 campesinos en 11.243 hectáreas. Diversos proyectos se sucedieron sin éxito. De 1911 fue el promovido por Canalejas, que preveía la extensión de las tierras colonizables proponiendo por primera vez el uso de la potestad expropiatoria en las zonas donde el Estado hubiera realizado obras hidráulicas. Los proyectos Alba de 1916 diseñaban una más completa reforma agraria a través de medidas fiscales, financieras y expropiatorias, constituyendo un sistema tan adelantado para su época que nunca tuvo la más mínima posibilidad de ser aprobado por las Cortes. Otras propuestas menos ambiciosas corrieron igual suerte.

La dictadura de Primo de Rivera obtuvo algunos logros en esta materia. Se ayudó a grupos de arrendatarios a comprar las tierras que cultivaban, de manera que, a lo largo de tres años, 4.202 campesinos pudieron adquirir 21.501 hectáreas. En todo caso, estas reformas no sirvieron para atajar la creciente problematicidad de la cuestión agraria.

En la época de la Segunda República, tanto las reivindicaciones campesinas como los planteamientos reformistas se centraban en la distribución

de la tierra. España era un país básicamente agrícola y por eso el control de la tierra significaba el control de la principal fuente de riqueza nacional. Sociológicamente predominaban los valores extremos en las propiedades rurales, con pocas explotaciones de tipo medio, ubicadas éstas, además, sobre una mayor proporción de suelos improductivos. En ese contexto, estaba generalizado el convencimiento de que era necesario modificar la distribución de la propiedad agraria. Así, en la Constitución de 1931, tras disponerse que "la propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de interés social" (art. 44), se recogió todo un programa de política agrícola, que comprendía "el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos", además de crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías de comunicación (art. 47).

No obstante, sólo tras arduas negociaciones, el Gobierno Azaña consiguió formar un texto que reunía un cierto consenso y que, no sin dificultades, logró la aprobación parlamentaria. La Ley de Reforma Agraria de 1932 era una norma compleja, tanto en su redacción, no siempre suficientemente perfilada, como de cara a su aplicación. En ella se creaba un inventario de la riqueza expropiable, donde se incluyeron todas las propiedades que habían de ser expropiadas o confiscadas por simbolizar la opresión del campesinado: desde las pertenecientes a la Grandeza y las procedentes de antiguos señoríos jurisdiccionales, hasta las mal cultivadas, las sistemáticamente arrendadas, las no regadas pudiendo serlo y las que excedieran de determinadas superficies.

Una correcta aplicación de la ley hubiera podido poner a disposición del Estado 577.559 hectáreas, suficientes para asentar a unos 60.000 campesinos con sus familias. Sin embargo, las propias contradicciones internas de la coalición gubernamental, las trabas puestas por la derecha y la falta de colaboración de la izquierda determinaron unos discretos resultados. A fines de 1933, únicamente se habían realizado 4.399 asentamientos en un total de 24.203 hectáreas, frustrándose las expectativas generadas.

Las reivindicaciones campesinas se agudizaron con la depresión económica mundial y el alto nivel de paro. El triunfo electoral de las derechas en 1934 no impidió inicialmente la aplicación de la ley: durante ese año hubo 6.269 asentamientos sobre 81.558 hectáreas. Pero al año siguiente, tras la caída del ministro Giménez Fernández, representante preclaro del catolicismo social, se introdujeron en la ley importantes modificaciones que acabaron con toda esperanza de llevar a cabo una reforma agraria

significativa: supresión del inventario de la riqueza expropiable, potenciación de las vías para eludir las expropiaciones e incremento de la cuantía de las indemnizaciones. Con el Gobierno del Frente Popular, los asentamientos dejaron de estar controlados por las autoridades, produciéndose numerosas ocupaciones de fincas: entre marzo y junio de 1936, 111.000 campesinos fueron asentados en 572.000 hectáreas, aunque lo fueron por un período breve, hasta el fin de la Guerra Civil.

En 1939 se creó el Instituto Nacional de Colonización (INC), al que se encomendó la transformación y redistribución de la propiedad rústica, con el conocido objetivo de establecer el mayor número posible de patrimonios familiares. Las primeras regulaciones de su actividad confiaban en asentamientos realizados por los mismos propietarios (leyes de 1939 y 1940), planteamiento que hubo de ser modificado, asumiendo el Estado la construcción de las grandes obras hidráulicas, la transformación de las tierras y la sucesiva colonización de las zonas regables (leyes de 1949, 1958 y 1962).

En la práctica, se produjeron graves desfases, sobre todo por la falta de coordinación entre los sectores administrativos de la agricultura y las obras hidráulicas. No obstante, la labor del INC entre 1950 y 1970 fue importante, pues se pusieron en regadío 527.425 hectáreas, se mejoraron los riegos de otras 24.637 hectáreas y se instalaron 20.720 familias. Por otra parte, el organismo llevó a cabo una política de fomento de las obras de colonización de interés local, de realización de nuevos regadíos por particulares, de constitución de cooperativas, etc. Eso no quiere decir que la trayectoria del INC esté exenta de críticas, pues sus grandes realizaciones estuvieron dominadas por una óptica de productividad, olvidando en buena medida las implicaciones de ordenación territorial que conllevaban las transformaciones en regadío, la creación de infraestructuras y de nuevos pueblos. Los planteamientos continuaron en el ámbito estatal con la creación del IRYDA (1971–1995) y después con la actuación de las comunidades autónomas.

En todo caso, la distribución de la propiedad de la tierra no ha variado sensiblemente como consecuencia de estas intervenciones. Siguen predominando las grandes explotaciones, existiendo caracterizadas zonas latifundistas. Todavía se producen en esas zonas movimientos campesinos que reivindican el reparto de la tierra. Pero es indudable que el grado de conflictividad ha disminuido sensiblemente, debido, sobre todo, a que España ha dejado de ser un país fundamentalmente agrícola. La industrialización, efectivamente, ha reducido las bolsas de miseria del campo, aunque no las ha eliminado por completo.

Ahora bien, al mismo tiempo los tejidos industriales han generado o fomentado fuertes corrientes migratorias desde las zonas rurales a las grandes ciudades sin que la política de colonización agraria haya servido para contener esos procesos. La idea de "arraigar en la nación a las familias desprovistas de medios de trabajo", que ya en 1907 se diseñaba para "disminuir la emigración y poblar el campo" (Ley de Colonización y Repoblación Interior: art. 1), no ha podido imponerse a la despoblación rural. Ni siquiera se ha logrado con las "colonizaciones de alto interés nacional", definidas en 1939 como aquellas que exigían complejas actuaciones y elevadas inversiones estatales "transformando profundamente las condiciones económicas y sociales de grandes extensiones de terreno" (Ley de Colonización de Grandes Zonas: base 1.ª; refundida en Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1972: art. 92).

Paradójicamente, quizá cabría afirmar que el fracaso poblacional de la política de colonización agraria deriva en parte de su relativo éxito aplicativo. Me explicaré: la experiencia de las familias de colonos asentados fue dura pero fructífera. Hubieron de experimentar, en muchos casos, el desarraigo derivado de su instalación en los nuevos poblados, sufrir jornadas agotadoras para poner en marcha sus parcelas y asumir severos pagos para mantenerse en los lotes adjudicados. Sin embargo, también disfrutaron de casas propias dignas, contaron con el asesoramiento de esforzados ingenieros agrónomos y lograron ser pequeños propietarios rurales. El problema se planteó con la segunda generación: los hijos de los colonos, que habían podido acceder a la educación, tendieron lógicamente a buscar empleos y ocupaciones adecuados a sus competencias y habilidades. La consecuencia ha terminado siendo la venta de los antiguos lotes heredados, determinando nuevos procesos de concentración de la propiedad agraria y de emigración a las zonas urbanas. Aquellos *"nuevos"* poblados de colonización han ido perdiendo habitantes, con casas vacías o convertidas en segundas residencias. Ni tan siquiera los agricultores que quedan han de residir ya en la cercanía de su explotación.

## 3. LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LOS PUEBLOS

Otra política ensayada al objeto de corregir la despoblación ha consistido en la promoción industrial de ámbitos rurales. Históricamente, una primera encarnación de estos objetivos se encontraba en la planificación regional, que comenzó siendo en Estados Unidos, a principios del siglo XX, una respuesta intelectual a los problemas territoriales de las grandes aglomeraciones urbanas. En su adaptación a las necesidades de los Estados sureños, la atención se centraba en las cuestiones del subdesarrollo

y las zonas marginales, llegando a defenderse la idea del plan social regional-nacional, con el objetivo de restablecer el equilibrio territorial alterado por el asalto del Norte urbano sobre el Sur agrario. Se trataba, en todo caso, de una visión opuesta al fenómeno del crecimiento de las grandes ciudades, un planteamiento teórico sin aplicaciones prácticas.

Dentro de los variables experimentos del *New Deal,* iniciado por Franklin D. Roosevelt tras su elección presidencial (1932), se llevó a cabo la fusión del movimiento teórico de la planificación regional con la práctica y las ideas de la planificación del crecimiento metropolitano en ámbitos regionales. De esta manera, se produjo una notable alteración del inicial significado anti-metropolitano de la planificación regional. La trayectoria de la fórmula institucional más conocida, la *Tennessee Valley Authority,* puso de manifiesto esa transformación. La ley que aprobó su creación (1933) permitía utilizar integralmente las potencialidades de una gran cuenca que afectaba a varios Estados, mediante actuaciones de desarrollo energético, control de inundaciones y de erosión de suelos, repoblación forestal y diversificación industrial. En los primeros años, el organismo constituido construyó embalses, mejoró el régimen hidrológico, inició la repoblación forestal y planificó nuevas ciudades. Pero, a partir del segundo mandato de Roosevelt (1936), toda idea de planificación regional de contenido social fue abandonada. La TVA se convirtió en una formidable máquina de promoción de la expansión industrial y la urbanización mediante su sencilla política de proporcionar energía industrial barata. El crecimiento económico pasó a dominar la planificación del desarrollo.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la planificación regional quedó sumida en el olvido en Estados Unidos. Los esfuerzos se concentraron en el crecimiento económico, que habría de servir tanto para asegurar el pleno empleo como para la redistribución regional de las rentas. En el mismo sentido, en el plano internacional la calificación de países subdesarrollados servía para sugerir la necesidad de incorporarse al desarrollo mediante un proceso de industrialización acelerado.

La recuperación de los planteamientos regionales se produjo de la mano del impulso que experimentaron los estudios de localización económica con la colaboración de economistas, geógrafos, sociólogos y administrativistas. En lugar de postular el desarrollo de los recursos regionales endógenos, se optó por el crecimiento geográficamente concentrado, en la creencia de que los polos de desarrollo irradiarían su influencia a las restantes áreas. La planificación regional centró su interés en el establecimiento de estímulos a la localización industrial y en el crecimiento acelerado de las grandes ciudades, que se consideraba esencial para el desarrollo de las zonas rurales deprimidas. Los estudios teóricos suponían

que la polarización del progreso económico no impediría equilibrar las diferencias regionales a través de un efecto de goteo.

No obstante, en el ámbito estadounidense, la planificación regional no llegó a prevalecer sobre la libertad de empresa. Dominó la doctrina del desarrollo desigual, que consideraba ineficaz todo intento de combatir los desequilibrios regionales, entendiendo que estos eran la consecuencia de las deficiencias de los propios territorios.

Las doctrinas de la planificación regional se incorporaron al Reino Unido a través del informe Barlow (1939), emitido por la Real Comisión sobre distribución de la población industrial, que puso de relieve el nexo entre el crecimiento de las aglomeraciones urbanas y los atrasos regionales. El informe proponía crear una agencia central de planificación que impulsara la descongestión de las grandes ciudades, la dispersión industrial y la diversificación del desarrollo regional. Conforme a estos planteamientos, tras la Segunda Guerra Mundial, la Ley de Distribución de Industrias (1945) fomentó la localización industrial descentralizada mediante la exigencia de autorización administrativa para la apertura de industrias y el establecimiento de variados incentivos en las áreas de desarrollo. Sin embargo, los desequilibrios territoriales persistieron e incluso se incrementaron, predominando el interés económico en la concentración industrial de las zonas urbanas.

En la experiencia española, las primeras manifestaciones de una política general de desarrollo regional se encuentran en la legislación de la planificación económica (1964–1975), que siguió los patrones británicos recomendados por el Banco Mundial. Los planes de desarrollo económico y social, si tuvieron el efecto de introducir una visión amplia de la planificación regional, coincidieron también en prestar singular atención a la localización industrial. La idea dominante fue que la instalación de nuevas industrias en las zonas subdesarrolladas sería el factor decisivo para corregir los desequilibrios territoriales.

El I Plan (1964-67) previó medidas de desarrollo regional, como los polos de desarrollo o de promoción industrial y los polígonos industriales. El II Plan (1969-71) continuó la política de polos y polígonos añadiendo algunas medidas de colaboración con las entidades locales, de escasa trascendencia en la práctica. Por último, el III Plan (1972-75) permitió abandonar la política de polos en favor de un sistema más sencillo de localización de las nuevas instalaciones en las grandes áreas de expansión industrial que carecían de una ubicación determinada, con el objetivo de dar un alcance auténticamente regional a la política territorial.

Como es sabido, el arrinconamiento del modelo de planificación general de la economía, derivado de la crisis mundial de la energía (1973), junto a la profunda transformación política de España, desembocaron en la supresión del Ministerio de Planificación (1976) y el fracaso de los trabajos preparatorios del IV Plan. Los instrumentos más directamente conectados a la lucha contra la despoblación rural, como las zonas de localización industrial agraria preferente, de protección artesana o de ordenación de explotaciones agrarias, coincidieron en su aplicación con las grandes áreas de expansión industrial, los polos de desarrollo, las zonas de localización industrial y las de urgente reindustrialización, conformando un conjunto heterogéneo de actuaciones.

Tras el ingreso de España en las Comunidades Europeas (1986), este tipo de instrumentos recibió un notable apoyo. En efecto, la política regional primero y luego los fondos estructurales proporcionaron amplios medios para infraestructuras, equipamientos y actuaciones empresariales tendentes a corregir los desequilibrios regionales. Los resultados, sin embargo, aun siendo muy importantes para la economía general del país, no han producido el reequilibrio territorial deseado.

## 4. LA GANADERÍA INTENSIVA

La ganadería ha sido y es una vía de desarrollo económico fundamental, tanto históricamente como en la actualidad. Las poco favorables condiciones naturales del clima, del suelo y de la vegetación en muchas zonas de nuestro país, con periódicas heladas y sequías, dificultan enormemente el cultivo agrícola. De ahí el significado de la ganadería extensiva y trashumante, que permitió la unión económica entre las grandes superficies de monte bajo, de escasa productividad agrícola, y un animal, la oveja, excepcionalmente dotado para tan duras condiciones naturales. El aprovechamiento y la fertilización del rastrojo constituyó una aportación económica fundamental de los ovinos autóctonos que, en su lento pero constante movimiento, transformaron los escasos productos del suelo en lana y carne.

Se trataba, pues, de un característico sistema ganadero de base territorial, apoyado en el medio natural y que solía combinarse con pequeñas explotaciones de otros animales (cerdos, aves) basadas en el aprovechamiento de los subproductos de la explotación agraria. Una fórmula que, en general, se correspondía con los modernamente denominados sistemas extensivos.

Como es sabido, la trashumancia sufrió profundas crisis en determinados momentos históricos, especialmente en el siglo XVIII con la decadencia del comercio lanero y la pérdida de privilegios que supuso la introducción de las ideas liberales patrocinadas por políticos ilustrados. Sin embargo, la cabaña ganadera no decreció, aunque se produjo una alteración del mapa ganadero. Así, entre 1780 y 1860, aumentó la ganadería de labor (necesaria para los nuevos cultivos) y la cabaña porcina (por la demanda de carne en las poblaciones en proceso de crecimiento), se mantuvo el ovino (dado el incremento de los barbechos y rastrojos) y disminuyó, en cambio, la ganadería vacuna y caprina, que fueron, pues, las grandes víctimas de la expansión agrícola del siglo XIX. Posteriormente, cuando el proceso roturador parecía haber llegado a ser incompatible con el mantenimiento de una alta densidad ganadera, el aumento en la producción de grano para piensos parece haber ayudado a mantener los niveles ganaderos tradicionales.

Los modernos sistemas ganaderos industriales se introdujeron de manera general en España en la década iniciada en 1960. Tuvo lugar entonces una modificación sin precedentes de la ganadería española, con introducción de razas extranjeras, opción estabuladora, alimentación con piensos compuestos y gestión mediante los contratos de integración ganadera empleados por las empresas productoras de piensos. Los sistemas tradicionales entraron en una crisis sin paliativos que probablemente hemos de considerar ya definitiva, sin perjuicio de la pervivencia o la recuperación de algunas modalidades de ganadería extensiva.

Diversos factores contribuyeron a los cambios, como la ayuda norteamericana para la importación de soja y semillas usadas en la fabricación de piensos compuestos tras el Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos (1953) o la prosperidad fomentada por el Plan de Estabilización (1959), que hizo crecer la demanda de carne y leche. Pero, especialmente, la estabulación fue la opción vivamente recomendada en el Informe del Banco Mundial sobre la economía española (1965). De esta forma se produjo, ciertamente, un evidente progreso económico inmediato, pero ello a costa de una fuerte dependencia genética, sanitaria y tecnológica del extranjero.

Además, esos sistemas intensivos, que constituyen ya la forma habitual de producción ganadera en las zonas de débil densidad poblacional de la península Ibérica, presentan notables problemas ambientales. Afectan negativamente al aire, por la generación de malos olores, y al suelo, la vegetación y el agua, por los abundantes vertidos de residuos. El empleo del estiércol y otros desechos orgánicos como abono natural ha dejado de ser posible en muchos casos por saturación de las tierras de cultivo.

En alguna experiencia, se ha tratado de establecer una normativa de protección ambiental aplicable a las explotaciones ganaderas conforme a pautas de ordenación territorial. Tal es el objetivo de las Directrices Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas de Aragón (Decreto 200/1997), aprobadas conforme a las previsiones de la legislación de ordenación territorial de la propia comunidad autónoma. Sin embargo, por debajo de las apariencias coordinadoras, el examen de su contenido permite identificar la finalidad de facilitar el cumplimiento por las explotaciones ganaderas del tradicional sistema de las actividades clasificadas.

Llama, por ejemplo, la atención la general reducción de las distancias con respecto a lo que cabría considerar el módulo típico de los dos mil metros de separación entre las instalaciones ganaderas y el núcleo urbano. Así, las rebajas permiten una explotación industrial de porcino a 600 metros del núcleo urbano, distancia que con carácter general se limita a 400 metros si se trata de municipios agrícolas y ganaderos de menos de dos mil habitantes, autorizándose a estos mismos municipios a reducir tales distancias a 250 metros (o a 375 metros, si cuentan con más de dos mil habitantes); incluso cuando el municipio en cuestión esté enclavado en zonas desfavorecidas de montaña, la distancia mínima aplicable es de 200 metros solamente. En la misma línea permisiva, para la regularización de instalaciones se establecieron larguísimos plazos y condiciones muy relajadas, que llegan a prever la continuidad de explotaciones ilegales bajo la calificación de "administrativamente en precario".

Ciertamente, junto a esas medidas permisivas, en las mismas directrices cabe referir instituciones más interesantes, como las áreas de expansión ganadera, que garantizan la disponibilidad de infraestructuras adecuadas, o las zonas con sobrecarga ganadera, donde se restringe la implantación de nuevas actividades. La línea a seguir es, así, la de coordinar las decisiones relativas a las explotaciones ganaderas con los objetivos correspondientes a la protección del medio ambiente y otras políticas públicas, como el turismo rural. Una vía adecuada a tal fin pueden ser los instrumentos que proporciona la legislación de ordenación del territorio, aunque conviene no dejarse llevar excesivamente por los planteamientos teóricos, ya que el dominio sectorial de las políticas públicas continúa ejerciendo un fuerte peso, como puede apreciarse en la subordinación de los objetivos ambientales a los intereses sectoriales del desarrollo ganadero.

## 5. EL DESARROLLO RURAL

La intervención administrativa en materia agraria incluye variadas manifestaciones que pueden ser empleadas para combatir la despoblación.

Ya hemos hecho referencia a los reiterados intentos de promover la transformación del territorio mediante importantes obras públicas –en especial, obras hidráulicas– que desembocan en la formación y reparto de nuevas explotaciones agrarias. Ahora interesa dar cuenta de otras modalidades de intervención administrativa más vinculadas a la promoción de las estructuras empresariales.

La mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias es objetivo de variadas medidas de fomento, entre las que destacan las orientadas a su modernización. Distintas modalidades de intervención administrativa se han sucedido a tal fin en la legislación estatal: las explotaciones agrarias ejemplares y calificadas, que recibían una serie de beneficios en recompensa por el esfuerzo desarrollado por los titulares (1952), las explotaciones familiares agrarias, que eran objeto de apoyo para lograr su transformación y mejora (1981), y las explotaciones agrarias prioritarias, cuya modernización se impulsa con variadas actuaciones conforme a los planteamientos europeos (1995).

Particular interés ha de concederse a la agricultura de montaña, que conforma un ámbito de tratamiento preferencial identificado en la Constitución (art. 130.2) y en la política agraria de la Unión Europea. La legislación aprobada en 1982 prevé mecanismos de desarrollo de las zonas de agricultura de montaña y especialmente de las áreas de alta montaña, estableciendo los procedimientos de declaración y de actuación. El instrumento básico son los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña elaborados con participación de las entidades territoriales implicadas y de los particulares interesados, que también se organizan en comités de coordinación encargados de la ejecución de los programas. En ellos se articula un conjunto variado de acciones y medidas de protección ambiental, realización de obras públicas, formación profesional y medidas de fomento de las explotaciones agrarias, el turismo, la industria y la artesanía.

Una notable y más amplia aplicación de estas técnicas la encontramos en la legislación de desarrollo rural sostenible (Ley 45/2007), que trata de organizar la cooperación entre los tres niveles de poder territorial: el estatal, el autonómico y el local. Se establecen fines amplios de mantenimiento y ampliación de la base económica del medio rural, del nivel de población, y del patrimonio natural y cultural. Específicamente, se identifican objetivos de fomento de una actividad económica continuada y diversificada, de dotación de infraestructuras y equipamientos, de acceso a la vivienda y otros. Como instrumento principal de ejecución se prevé un programa nacional aplicable en las zonas rurales prioritarias, que se delimitan en función de su baja densidad poblacional y escasa actividad económica.

Las acciones encaminadas al desarrollo rural sostenible comprenden, por supuesto, el apoyo a la actividad agraria, con particular atención a la formación profesional y a las necesidades de algunos colectivos como mujeres, jóvenes o empresarios individuales. Pero también se incluyen medidas de diversificación económica, de conservación de la naturaleza, de creación y mantenimiento del empleo, de promoción de energías renovables, especialmente de las derivadas de la biomasa, de gestión integral del agua, de incremento de la seguridad ciudadana, de mejora de los servicios públicos sanitarios...

La participación del público en el sistema de desarrollo rural sostenible no parece tan intensa como la que cabe apreciar en otros ámbitos de intervención administrativa como la agricultura de montaña. Así, los programas son formados burocráticamente, estableciéndose medidas de coordinación interadministrativa (Consejo para el Medio Rural) y una participación limitada de los interesados (Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural). No obstante, cabe destacar la figura de los contratos territoriales de zona rural, que han de contener el conjunto de compromisos de desarrollo sostenible suscritos entre las diversas administraciones públicas y los titulares de las explotaciones agrarias.

La idea de los convenios interadministrativos de colaboración, de honda tradición francesa, parece muy adecuada para instrumentar acciones de reequilibrio territorial. Permiten traducir en compromisos financieros y organizativos las potencialidades de diversos actores locales y nacionales, garantizando la utilidad y eficacia de los resultados.

## 6. EL TURISMO CULTURAL

En el movimiento turístico primigenio tuvo gran importancia el asociacionismo. La Asociación Catalana de Excursiones Científicas (1876) o el Centro Excursionista Catalán (1891) han llegado a formar verdaderas señas de identidad cultural. En el ámbito madrileño, la Institución Libre de Enseñanza formó la Sociedad para el Estudio del Guadarrama (1886), que pretendía unir la educación y la investigación científica con la colaboración de geólogos, zoólogos y botánicos; el *guadarramismo*, de raíces krausistas, concebía la excursión como una nueva forma de conocer la naturaleza, con el trasfondo de la preocupación moral por la renovación de la sociedad española. En otros lugares actuaron de manera similar las sociedades de turismo propiamente dichas, como el Sindicato de Iniciativa y Propaganda de Aragón (1925), que siempre ha manifestado un entendimiento cultural del turismo, siendo cuna de sociedades de montañeros o

fotografía. Antecedentes estos que tienen amplias manifestaciones, como se pone de relieve en la literatura de viajes, y que podrían servir para proporcionar las bases éticas de un nuevo turismo.

Sin embargo, bajo el resplandor y la rentabilidad de los destinos turísticos, durante los largos y devastadores años del desarrollismo, la organización del turismo y su ordenamiento correspondiente tan apenas se fijaron en el viaje, en la ruta, en el itinerario. Lo importante era el destino, el paraíso terrenal ofrecido a módicos precios en forma de tumbona y jarra de sangría. El desarrollo turístico había sido una de las recetas del Plan de Estabilización de 1959, que llevó a primar sin reservas el crecimiento del sector y su influencia en la economía general del país. Ninguna cautela se opuso al auge desenfrenado del turismo, que llevó a amurallar las costas con líneas de apartamentos, a destrozar numerosos paisajes, a invadir ecosistemas frágiles con urbanizaciones, a adoptar soluciones poco meditadas para problemas graves como los relativos al abastecimiento y vertido de aguas o a los residuos. El binomio sol-playa constituía una fórmula con éxito en el plano estrictamente económico, de manera que no parecía necesario buscar otros atractivos turísticos.

La crisis de ese modelo turístico manifestada en torno al año 1990 sirvió para impulsar nuevas modalidades, que fueron recibiendo variadas denominaciones: turismo rural, deportivo, de negocios, sanitario, religioso, social. En ocasiones, estas categorías cobijan otras, de manera que el turismo rural puede llegar a ser verde o el turismo deportivo configurarse como de aventuras, incluso el turismo de negocios puede especializarse en los congresos, el turismo sanitario ceñirse a lo termal, el turismo religioso vincularse a lo mariano y el turismo social limitarse a la tercera edad. Añádanse las variantes de turismo cinegético, piscícola, fotográfico, científico, golfístico, gastronómico y otras.

El concepto jurídico de turismo permite todas esas especialidades. Así, ya en las recomendaciones de la ONU sobre el turismo internacional (Roma, 1963), se estableció que las finalidades del viaje del turista pueden ser de placer ("distracción, vacaciones, salud, instrucción, religión y deporte") o de negocios ("familia, misiones y reuniones"). Sucede, en definitiva, que el viajero de otros tiempos recibe hoy la denominación de turista.

Las crisis del turismo son crisis económicas, no culturales y ni mucho menos éticas. Crisis derivadas particularmente del notable incremento de los destinos turísticos, de forma que, al disminuir estos de la mano de la inseguridad generada por los fundamentalismos religiosos y los conflictos nacionalistas y sociales, las crisis del turismo occidental y particularmente

del español desaparecen o se atenúan, formando ciclos en constante proceso de transformación.

En todo caso, haya o no crisis turística, los planteamientos éticos voluntaristamente unidos al turismo en los períodos de las crisis persisten. La idea de que es posible un turismo cultural se ha generalizado, hasta el punto de depositar en esa variante viajera nada menos que esperanzas de equilibrio territorial. "A la redención del agro por el turismo rural y cultural", parece ser el eslogan de la moderna ideología turística. No podía ser otra la consecuencia de haber puesto en relación un concepto tan amplio como el de turismo con algo tan impreciso como la cultura.

En la práctica, las manifestaciones del turismo rural son muy diferentes. Agrupan minúsculas actividades de tipo complementario, junto con pequeñas empresas familiares y también ensayos de mayor fuste como la formación de redes en torno a itinerarios culturales. Modernamente, la ruta ha pasado a conformar una nueva especialidad que recupera planteamientos primigenios. Al principio el foro de atención de este sector fueron antiguos trayectos como el canal de Castilla, la Cañada Real, el sendero pirenaico, la Ruta de la Plata y el camino por excelencia, el de Santiago. Ya entonces resultaba difícil encontrar elementos jurídicos comunes a tan variados supuestos: un canal, una vía pecuaria, un camino rural, una línea férrea... Paulatinamente el panorama conceptual se ha complicado notablemente con la aparición de los itinerarios culturales imaginados en la cartografía, que cuentan con amplias manifestaciones internacionales, nacionales, regionales y locales.

Desde 1987, el Consejo de Europa promueve programas de itinerarios culturales transnacionales con fines educativos y culturales que permitan comprender y respetar los valores comunes de los europeos. Ha establecido para ello el certificado de *Itinerario Cultural del Consejo de Europa* que acredita el respeto de los criterios establecidos. Además, el Instituto Europeo de Itinerarios Culturales presta ayuda para el desarrollo, ejecución, evaluación y promoción de los proyectos de redes, el desarrollo de investigaciones históricas, la adopción de fórmulas de turismo sostenible y todo tipo de estrategias de promoción y financiación.

Aunque el modelo habría de ser el Camino de Santiago y sobre el papel se insiste sobre todo en los valores inmateriales, cabe apreciar que la exigencia y búsqueda de entornos agradables y atractivos va determinando que no siempre nos encontremos con elementos auténticos u originales. En efecto, empiezan a abundar las recreaciones y, en general, la cultura digerible propia del turismo de masas. Una cierta *disneylandización* se advierte en los mismos relatos que acompañan a la identificación de las

más variadas rutas imaginadas: itinerarios de civilizaciones, que pueden, a su vez, ser de tipo bélico como la de los vikingos, de sesgo comercial como la de los fenicios, de ocupación territorial como la de los *andalusíes* o reflejando la huida y persecución de pueblos como la de los judíos; itinerarios religiosos con especialidades en los monasterios, el románico o los cementerios; itinerarios comerciales y económicos que van desde la producción de hierro al olivar y la vid; itinerarios artísticos de la prehistoria, la cerámica, el megalistismo o el *Art Nouveau*; itinerarios históricos también, referidos a la trayectoria de personajes como el emperador Carlos o Napoleón. Suelen ir acompañados de actividades que buscan animar a los visitantes como mercados populares y rurales, ferias, fiestas, representación de batallas, festivales y otros eventos. Grandes decorados, en definitiva, que quizá ayuden a hacer digerible el pasado europeo y a promover cierto desarrollo económico que se supone sostenible.

La medida en la que tan variadas experiencias se insertan en el medio rural y lo potencian resulta muy desigual. En ocasiones cabe incluso apreciar que el éxito empresarial de algunas iniciativas autóctonas termina acentuando la despoblación. No es, en efecto, infrecuente que inversores de fuera adquieran explotaciones turísticamente rentables imponiendo una gestión de la actividad alejada del lugar e incentivando el cambio de residencia a zonas urbanas de los triunfadores locales. En definitiva, los intereses ambientales y culturales del turismo, tan ligados a los ámbitos rurales tradicionales, pueden ser un tanto coyunturales, una especie de tabla de salvación empleada mientras se recuperan los resultados económicos de las grandes cifras que proporciona el turismo de masas.

## 7. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El acogimiento de la corrección de los desequilibrios territoriales como una finalidad pública, en términos históricos, va ligado al proceso de corrección de los planteamientos extremos del liberalismo económico. La formulación de la teoría del Estado social o del bienestar supuso, ante todo, el compromiso del poder público con el aseguramiento de un alto nivel de vida de la población, especialmente en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, al orientarse la intervención administrativa hacia los sectores que permitían un mayor y más rápido crecimiento, se contribuyó a incrementar las diferencias entre las zonas metropolitanas desarrolladas y las amplias zonas sometidas a procesos de desertización o subdesarrollo.

En ese contexto, la propia teoría económica fue acogiendo la idea esencial de que, a las previsiones sectoriales y temporales sobre las actividades productivas que se pretende incentivar, hay que añadir datos de

localización. De ahí deriva la ciencia de la Economía Regional y, en el plano de la acción pública, la planificación del desarrollo regional a la que hemos hecho referencia anteriormente.

Paralelamente a esa asunción por la teoría económica y su praxis del objetivo de corrección de desequilibrios territoriales, el urbanismo comenzó a requerir ámbitos más amplios de intervención con el objetivo de incluir los diferentes aspectos implicados: rurales, económicos, sociales, culturales y ambientales. No obstante, esta perspectiva se centra en la regulación de los usos del suelo. Se completa con la aportación geográfica, que dará como resultado un concepto interdisciplinario de la ordenación territorial en el que se aúnan los anteriores aspectos económicos y urbanísticos. El objetivo es ordenar los asentamientos y demás usos territoriales superando los planteamientos sectoriales y proporcionando pautas para las instalaciones industriales, la realización de infraestructuras, el establecimiento de servicios, la previsión de áreas de recreo, la vocación, en definitiva, de las diversas zonas del territorio.

La lucha contra la despoblación rural forma parte, así, de la ordenación territorial, cuya finalidad esencial consiste en corregir los desequilibrios que provoca el espontáneo crecimiento económico. En tal sentido, en la prestigiosa Carta Europea de Ordenación del Territorio (1982) se destaca el objetivo consistente en "reducir las desigualdades regionales y alcanzar una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de la vida" (párr. 4.º). A través de esta función pública, se pretende apoyar una justicia territorial que, con visión de largo plazo, mejore las condiciones de las zonas deprimidas. Lo cual conlleva renunciar a los beneficios inmediatos que la aglomeración de población y la existencia de infraestructuras proporcionan a las zonas desarrolladas.

Paulatinamente, la ordenación del territorio ha ido incorporando un ulterior elemento teleológico a su propia finalidad básica de corrección de los desequilibrios territoriales, logrando establecer una valoración genérica de enorme importancia sobre las características del territorio deseado. En efecto, la irrupción de la problemática ecológica, con la generalizada adopción de políticas públicas de protección del medio ambiente, ha determinado una importante evolución del concepto de nivel de vida, que se ha transformado en calidad o marco de vida. Esa calidad de vida, con sus exigencias sociales, culturales y especialmente ambientales caracteriza el modelo de territorio cuyos desequilibrios se pretende corregir.

Disponemos, pues, de herramientas conceptuales y de técnicas administrativas útiles para combatir la despoblación rural. Lo cual no significa

que podamos efectivamente combatirla, ni mucho menos que podamos llegar a alcanzar el "*equilibrio demográfico*" que se fija explícitamente como principio inspirador de la política de ordenación del territorio, por ejemplo, en el Estatuto de Aragón (2007: art. 71.8).

El camino a seguir viene siendo orientado a través de variados marcos programáticos que incluyen también listados de medidas concretas a adoptar. Un ejemplo de tal planteamiento se encuentra en la Directriz especial contra la despoblación de Aragón (Decreto 165/2017), que trata de hacer frente al fenómeno del envejecimiento poblacional y la desertización. Nada menos que un 72,77% del territorio autonómico reúne únicamente al 2,06% de los habitantes de la Comunidad Autónoma, agrupados en 872 asentamientos "de problemática viabilidad". La directriz presenta la novedad, frente a documentos anteriores de difícil encaje conceptual, de estar elaborada conforme a lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (Decreto legislativo 2/2015), lo que permite insertarla en un régimen jurídico general que establece los documentos integrantes del instrumento, los procedimientos a seguir, los órganos competentes y los efectos correspondientes. No obstante, según se advierte en el preámbulo de la propia directriz, "los epígrafes de carácter normativo son escasos". Predomina la identificación de estrategias que orientan la actuación de los poderes públicos en relación con el mercado laboral, la vivienda, la sanidad, la educación, los servicios sociales, la movilidad, las nuevas tecnologías, el envejecimiento, las mujeres, los jóvenes, la inmigración y otros aspectos. En un esfuerzo por fijar el alcance de esos grandes ejes de actuación, en la directriz se incluyen también medidas que concretan el alcance de las estrategias.

En el ámbito estatal encontramos una Estrategia nacional frente al reto demográfico aprobada por el Consejo de Ministros en 2019. Aquí no estamos ante un instrumento dotado de un régimen jurídico, sino ante un documento típicamente político en el que se identifican grandes objetivos transversales y líneas de acción para afrontar la despoblación y los desequilibrios de nuestra pirámide de población.

En esa línea, previamente la Federación Española de Municipios y Provincias había constituido una Comisión de Despoblación, que elaboró un listado de medidas para luchar contra la regresión demográfica (2017). La situación se identificaba como "un problema de Estado", caracterizado por la baja densidad, el envejecimiento, la caída de la natalidad y la pérdida continua de población. Entre las propuestas figuraba la constitución de una mesa estatal contra la despoblación integrada por representantes de los tres niveles de administraciones territoriales: locales, autonómicas

y estatal. La finalidad dominante era lograr compromisos presupuestarios y tributarios para fomentar el desarrollo local, el empleo, los servicios públicos, las infraestructuras, la vivienda y otros objetivos de reequilibrio demográfico.

## 8. EL MAPA MUNICIPAL

Pese a los variados intentos de atajarla, la despoblación rural sigue siendo percibida como un grave problema de nuestro territorio. Las poblaciones que generaron las complejas relaciones económicas, sociales y culturales de nuestros pueblos se han trasladado en gran medida a las ciudades por causas variadas, que probablemente se resumen, de una parte, en la valoración económica de los conglomerados urbanos como foco de atracción y, de otra, en las aspiraciones de mejorar la calidad de vida de los propios emigrantes. Así, los procesos migratorios contemporáneos vienen desenvolviéndose en la península debido a la incidencia de fuerzas exteriores a los pueblos afectados, como pueden ser las concentraciones industriales, las expropiaciones eléctricas, o las carencias en las comunicaciones y en los servicios, causas que generan el fenómeno migratorio en unión de la voluntad de las personas afectadas de progresar individual y familiarmente, y ello aun a costa del desarraigo y la frustración que en tantas ocasiones han acompañado a estas experiencias.

La corrección del resultado de esas corrientes migratorias, esto es, de los desequilibrados mapas municipales de una gran parte del territorio español, sólo parece que pueda ser sostenible si parte de las propias comunidades afectadas. En otro caso, la promoción del desarrollo rural por impulsos externos produce escasos efectos positivos y de débil permanencia temporal. La única esperanza de cierto reequilibrio territorial es la que puede proceder de las mismas colectividades afectadas. De ahí la necesidad de que estas comunidades se organicen en municipios fuertes.

Sin embargo, en abierto contraste con la paupérrima situación de nuestros municipios rurales, cabe prever que de ellos mismos provengan fuertes resistencias a la pérdida de su personalidad jurídica. No les faltaría razón para reaccionar ante proyectos de operaciones quirúrgicas cuya única finalidad fuera la formación de eficientes entidades administrativas sin prestar atención al equilibrio territorial. En tal tesitura, puestos a tener que ir desapareciendo, es lógico que las envejecidas poblaciones de los pequeños municipios prefieran hacerlo con la dignidad que les otorga el reconocimiento jurídico de su existencia. La legitimidad de tal postura no queda ensombrecida por la circunstancia de que intereses

menos nobles pudieran confluir en los intentos de mantener el *statu quo* de nuestros municipios. Ciertamente es imaginable, en ese sentido, que pudieran identificarse en determinados estratos de la clase política y de la burocracia un tipo de actitudes poco estimables, que lleguen incluso a prolongar artificialmente la agonía de tantos entes moribundos, por ejemplo, mediante un hábil manejo de los padrones municipales. Pero en todo caso, el caldo de cultivo que hace posible la oposición local a las fusiones de municipios tiene fundamento, por lo que, mientras no ataquemos la causa, el problema persistirá.

Por añadidura, en muchas ocasiones las resistencias de los pueblos a desaparecer como entidades jurídicas no sólo podrían derivan de la inquietud que genera la falta de un horizonte claro, sino particularmente de la prevención ante una vida futura conducida por el municipio vecino, objeto de particulares relaciones de amor y odio. También aquí, por tanto, la sabiduría popular tendría sus buenas razones para oponerse a una fusión que pudiera conllevar el sometimiento al núcleo urbano más poderoso del entorno. Puestos a padecer algún tipo de tiranía territorial, quizá pueda resultar preferible la imperial a la feudal.

Frente a tales posiciones eventuales de las poblaciones afectadas por procesos de fusión de municipios aún cabe imaginar una reacción que podríamos calificar de coyuntural, consistente en establecer medios para controlar o sorprender a la opinión pública y a los políticos locales. Con independencia de su moralidad, ese tipo de estrategias parece abocado al fracaso, dada la facilidad que las nuevas tecnologías brindan para forjar nuevos líderes y robustecer procesos de resistencia. Por ello, parece aconsejable actuar uniendo los poderes de organización del territorio con los de ordenación del mismo.

Ambos poderes confluyen en las comunidades autónomas, que son competentes para formar los respectivos mapas municipales (organización del territorio) y para intentar corregir los desequilibrios producidos por el espontáneo crecimiento económico (ordenación del territorio). No obstante, cabría una implicación estatal en la materia al amparo de la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18.ª de la Constitución) con la finalidad de proporcionar soporte jurídico, guías de actuación y estímulos a las políticas de reforma de los mapas municipales de las comunidades autónomas. La intervención sobre el tamaño de los municipios podría, así, concebirse como el inicio de un profundo proceso de reforma territorial: la puesta en marcha de la fase municipal de construcción del Estado de las autonomías. Y ello, desde el entendimiento de la reforma del mapa municipal

no como un fin en sí mismo, sino como el medio para que los ciudadanos afectados puedan tomar las riendas de su futuro y luchar por la mejora de sus condiciones de vida. Operación que requiere de una firme voluntad política de tratar el problema del mapa municipal como la base de la construcción de verdaderos poderes locales. Por eso cabe pensar que estamos ante una cuestión de Estado, tanto en el ámbito central como en los ámbitos autonómicos.

Una operación de Estado, en efecto, consistente en poner en marcha auténticos poderes municipales, en diseñar el sistema de las autonomías locales sobre bases reales, estableciendo municipios que de verdad, todos, pudieran ser autónomos en todo el territorio nacional. Entre otros aspectos, cabría establecer con carácter básico un tamaño mínimo de los municipios españoles: la cifra de 5.000 habitantes pudiera ofrecerse en tal sentido como sensata.

Sobre la base de previsión tan necesaria, tendría que plantearse la revisión de amplios aspectos del régimen local. Las competencias municipales merecerían ser tratadas de otra manera, por ejemplo, ampliando sustancialmente tanto la lista de las competencias garantizadas como la de las exigidas a los ayuntamientos. En los mecanismos de financiación cabría incluir, junto a los fundamentales tributos propios, que permiten canalizar más fácilmente la imprescindible responsabilidad de los titulares del poder ante los contribuyentes y votantes, otras fórmulas como la participación en impuestos estatales o una particular limitación de las transferencias condicionadas, para formar un fondo o una dotación genérica de los municipios desde los presupuestos del Estado y de las comunidades autónomas. Sólo unos municipios sólidos pueden beneficiarse de la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad recibiendo traspasos de competencias autonómicas en materia de educación, sanidad, transporte, trabajo, acción social, vivienda, desarrollo rural y muchos otros. Quizá sería viable entonces el establecimiento de un amplio capítulo de servicios obligatorios que garantizara la igualdad real de todos los ciudadanos.

Finalmente, para evitar el riesgo de que la formación de grandes municipios pudiera acentuar en cada circunscripción el dominio de la correspondiente ciudad central sobre los restantes núcleos de población, sería muy importante articular cautelas de equilibrio interno en los nuevos municipios, haciendo compatible el objetivo de fortalecer la vida municipal con el mantenimiento de la diversidad local. Cabe pensar en la configuración de estatutos de concejo para los antiguos ayuntamientos profundizando en el modelo de las entidades locales menores, en la apertura de cauces singulares de representación de estas realidades dentro de

la organización del nuevo municipio, en el establecimiento de fórmulas comunitarias del tipo de los montes vecinales en mano común, etc. El resultado no debe ser el dominio de las ciudades medias sobre su entorno rural, sino la integración de todos los elementos territoriales en entidades capaces de desarrollar políticas públicas que permitan promover el progreso de las comunidades locales.

En todo caso, la formación de municipios fuertes requiere de un plan de actuaciones que prevea, en uno u otro momento, las fusiones obligatorias. Las fórmulas alternativas no acaban de solucionar el problema: a) las fusiones voluntarias resultan demasiado lentas en su producción y ofrecen escasos resultados, tanto si se considera el número absoluto de municipios afectados como si se valoran las entidades resultantes; b) las mancomunidades intermunicipales tienden a depender excesivamente, en su gestación y en su desarrollo, de los poderes públicos superiores, además de ofrecer el permanente foco de tensiones que supone la posibilidad de su desgajamiento; y c) las comarcas manifiestan una proclividad a generar su propia dinámica, que pudiera ser complementaria de los municipios, pero que de cualquier manera parece ajena a los mismos o deja, al menos, sin cubrir amplias parcelas de la vida local. Son tales circunstancias las que permiten explicar las operaciones de cirugía reconstructiva que vienen experimentado los mapas municipales en diversos países europeos.

Ahora bien, lograr un tamaño adecuado de los municipios no debiera considerarse como un fin en sí mismo, sino más bien como el medio para sostener un territorio vertebrado autónomamente, esto es, organizado en entidades locales democráticas, y capaces de realizar las infraestructuras y de prestar los servicios que se requieren para el desarrollo territorial equilibrado. Sin esa premisa, los intentos de fortalecer la autonomía local se harán en buena medida en el vacío, beneficiando únicamente a los vecinos de los municipios que de verdad existen. Organización y ordenación del territorio son políticas que han de ir unidas para conseguir la formación de municipios autónomos y fuertes, aptos para convertirse en motores del desarrollo local.

## ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

En ocasiones conviene volver sobre viejos estudios, replantear sus bases y reflexionar sobre sus contenidos. Eso es lo que se ha pretendido en este trabajo, donde se retoman estudios anteriores del mismo autor que muestran el elemento común de su relación con la despoblación rural.

Bajo esta óptica, se recogen y sistematizan aquí datos, ideas y criterios procedentes de las siguientes publicaciones:

– LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Régimen jurídico de la intervención administrativa en la agricultura", en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (ed.), *Derecho Administrativo Económico*, t. II, La Ley, Madrid, La Ley, 1991, pp. 279-404.

– LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

– LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La ordenación territorial y ambiental de la ganadería intensiva", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 19, 2001, pp. 145-175.

– LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal", *Revista de la Administración Local y Autonómica*, n. 313-314, 2010, pp. 67-104.

Por precisión de las fuentes, que no por alarde de trayectoria, se realiza esta, en otro caso improcedente, cita de publicaciones propias.

En la literatura general, para las cuestiones aquí tratadas, cabe recomendar:

– MINISTERIO DE AGRICULTURA, *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, 4 vols., Madrid, 1988-1994.

– RICHARDSON, Harry W., *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Madrid, Alianza, 1976.

– TUDELA ARANDA, José (1999), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, III Zaragoza, 1999.

*Capítulo II*

# Hacia un Desarrollo Rural Sostenible. Propuesta de un Indicador para los Municipios Rurales en Galicia[1]

Ana Iglesias-Casal

*Profesora Titular. Departamento de Economía Cuantitativa*
*Universidade de Santiago de Compostela*

Lucía Rey-Ares

*Profesora Ayudante Doctora. Departamento de Empresa*
*Universidade da Coruña*

M.ª Celia López-Penabad

*Profesora Titular. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad*
*Universidade de Santiago de Compostela*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN. 3. METODOLOGÍA. 3.1. *Muestra*. 3.2. *Variables*. 3.3. *Metodología*. 4. RESULTADOS. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

## 1. INTRODUCCIÓN

El envejecimiento poblacional y su corolario, el declive demográfico, son dos hechos generalizados en un importante número de áreas rurales europeas. En las últimas décadas, la reestructuración de la agricultura y el éxodo rural, han provocado que la población tienda a concentrarse en las ciudades, siendo esta una tendencia que continuará en el futuro, dejando aún más vacías las zonas rurales. De hecho, el informe ESPON (2017) estima que, en el año 2050, la población europea en áreas predominantemente rurales se reducirá en aproximadamente 7,9 millones.

España, y particularmente Galicia, no permanecen ajenas a este fenómeno demográfico. El proceso de abandono de pequeñas áreas rurales y el envejecimiento de sus poblaciones avanza imparable (Miranda-García *et al.*, 2019). En 2019, de los 8.131 municipios españoles, más de la mitad –en concreto, un 61,49%– tenían menos de 1.001 habitantes y concentraban al 3,10% de la población; y de los 313 municipios gallegos, un 10,54% tenían menos de 1.001 habitantes, y un 63,90% se encontraba por debajo de los 5.001 habitantes (INE, 2020). Galicia, además, se sitúa entre las comunidades autónomas con mayor índice de envejecimiento (197,06% en 2019), solo por detrás de Asturias.

No cabe duda de que este proceso de despoblación, como también destacan Pazo y Moragón (2018), es uno de los principales retos socioeconómicos a los que Galicia debe hacer frente de manera urgente, promoviendo el desarrollo rural de sus municipios más desfavorecidos. En este contexto, el objetivo principal de esta investigación es el de elaborar un Indicador de Desarrollo Rural Sostenible (IDRS) para el conjunto de los municipios rurales gallegos que favorezca la toma de decisiones a la hora de abordar este complejo problema y permita aproximarnos a las actuaciones que los diferentes municipios, y especialmente aquellos más desfavorecidos, deberían llevar a cabo para encaminarse hacia un desarrollo más sostenible de sus territorios.

Tras esta introducción, la sección II continúa presentando el estado de la cuestión, centrándonos en la importancia del desarrollo sostenible y los indicadores compuestos para aproximarnos a este concepto. La sección III y IV se centran, respectivamente, en la presentación de la muestra y la metodología y en el análisis de la evidencia empírica obtenida. La sección V termina con la síntesis de las principales conclusiones obtenidas.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El proceso de despoblación no solo supone un grave problema demográfico, sino que puede acarrear considerables problemas sociales, con consecuencias como la pérdida de identidad territorial y de valores culturales y sociales, o el deterioro de la sostenibilidad ambiental (Leco *et al.*, 2016). Además, las zonas rurales más afectadas por la despoblación pueden entrar en un "círculo vicioso de declive" (ESPON, 2017; Vaquero y Losa, 2020), en el que cada vez más personas se verán abocadas a abandonar estas áreas en busca de mejores perspectivas laborales y de una mejor y mayor provisión de servicios.

El desarrollo rural, entendido como "el conjunto de actividades y acciones de diversos actores que en conjunto conducen al progreso en las áreas rurales" (Shepherd, 1998) se vuelve imprescindible para frenar este proceso de sangría demográfica. Si bien, este es un concepto que ha ido cambiando desde su concepción, como respuesta a la cada vez mayor complejidad de las áreas rurales, donde la agricultura se ha ido relegando de forma paulatina, dejando así de constituir un aspecto distintivo de estos territorios (Nieto y Gurría, 2010). Y con el cambio en el concepto de desarrollo rural, también el énfasis de las políticas enfocadas en los territorios rurales ha cambiado. De un enfoque centrado fundamentalmente en el sector agrario, se ha pasado a un enfoque más holístico e inclusivo que incorpora otros sectores económicos, además del medio ambiente, abogando así por una mayor sostenibilidad de las áreas rurales.

Tal es el caso de la Unión Europea, donde sus políticas de desarrollo rural tenían su foco inicial en la agricultura, a través de la Política Agraria Común (PAC), para posteriormente ir dando paso a políticas cada vez más integrales, que tratan de fomentar el desarrollo rural endógeno de los territorios a través de otras actividades económicas, y que han motivado la aparición de fondos como los LEADER (*Liaisons entre Actions de Développement de l'Économie Rural*).

Para tratar de aproximarse al concepto de desarrollo rural desde un punto de vista más empírico, a lo largo de las últimas décadas se han propuesto diferentes indicadores. Así, organismos internacionales como el *Banco Mundial* o la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) han tratado de elaborar diferentes índices para evaluar el desarrollo de los territorios (Bhattacharyya *et al.*, 2018).

Estos indicadores compuestos están integrados por diferentes dimensiones. En el caso de la OCDE, se enfocan en cuatro –población y migración;

bienestar social y equidad; estructura y desempeño económicos; y medio ambiente y sostenibilidad–, mientras que en el caso del *Banco Mundial* los indicadores se centran en cinco dimensiones –datos básicos; entorno propicio para el desarrollo rural; crecimiento económico de base amplia para la reducción de la pobreza rural; gestión de recursos naturales y diversidad biológica; y bienestar social–. La dimensión ambiental es, por consiguiente, un factor cada vez más considerado a la hora de aproximarse al desarrollo sostenible de los territorios rurales, como también refleja la propuesta de Fernández-Martínez *et al*. (2020).

La literatura científica confirma la utilidad de los indicadores compuestos para abordar problemas complejos –como es el caso del despoblamiento rural– y apoyar procesos de toma de decisiones. Sin embargo, Cherchye *et al.* (2007) consideran que el uso de este tipo de indicadores puede resultar controvertido, entre otros aspectos, por la subjetividad a la hora de asignar peso a los diferentes ítems o variables que forman los indicadores y, por ello, proponen como alternativa el uso de la metodología del Análisis Envolvente de Datos (o DEA –*ata Envelopment Analysis*–, por sus siglas en inglés) para superar estos inconvenientes.

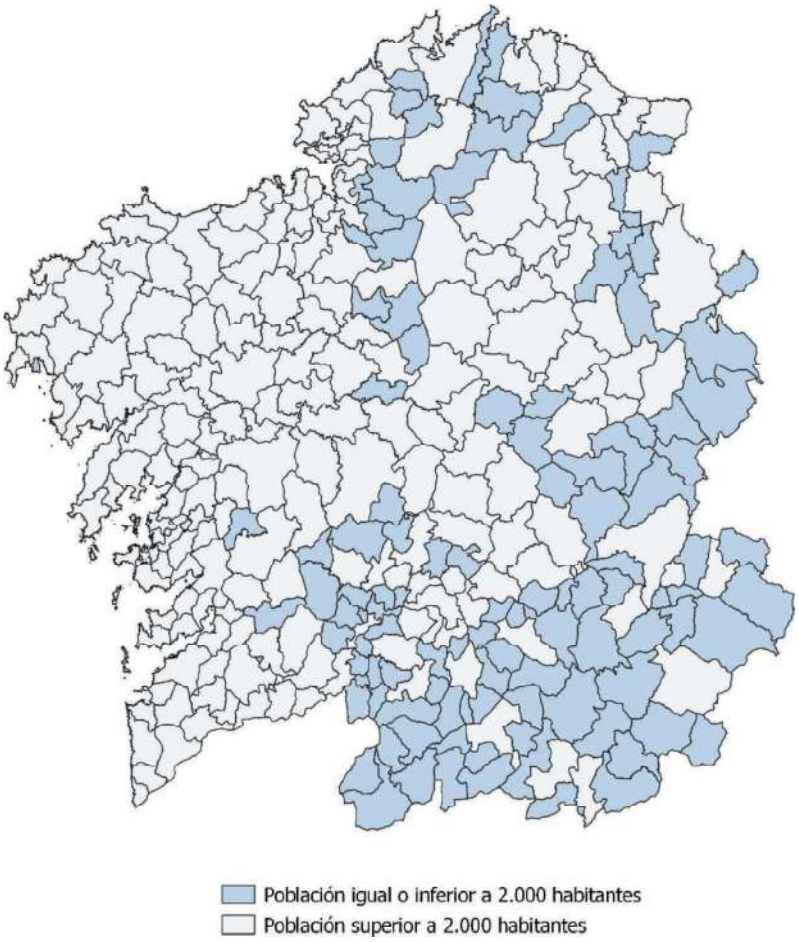
## 3. METODOLOGÍA

### 3.1. MUESTRA

La muestra de estudio de este capítulo está conformada por un total de 114 municipios gallegos que definimos como rurales, por contar con unas cifras de población iguales o inferiores a los 2.000 habitantes en el año 2018. Entre ellos, un total de 83 municipios (esto es, un 72% de la muestra) se encuentran en la categoría que Iglesias-Casal *et al.* (2020) definen como "municipios desfavorecidos o a revitalizar", por estar en una situación demográfica grave que requiere de actuaciones inmediatas para paliar el declive demográfico.

La Figura 1 contiene el mapa de Galicia destacando los municipios que forman parte de esta muestra. El listado de municipios concretos, agrupados por provincias, puede encontrase en la Tabla 2 (Anexos).

**Figura 1.** Municipios que conforman la muestra




Fuente: elaboración propia.

## 3.2. VARIABLES

Un total de doce variables han sido consideradas para la elaboración del IDRS para el caso gallego. Estas variables, siguiendo la propuesta de Fernández-Martínez *et al.* (2020), han sido agrupadas en tres dimensiones fundamentales –económica, social y ambiental–, en aras de poder elaborar subindicadores para cada una de estas áreas. Todos los indicadores recogen los últimos datos disponibles en el *Instituto Galego de Estatística* (IGE), que es la base de datos de donde se han extraído. No obstante, dado que dichas variables están referidas a unidades municipales, pueden, en

función de su disponibilidad, estar referidas a distintos períodos temporales. La Tabla 1 presenta una síntesis de las variables utilizadas, indicando el año de referencia de cada una de ellas.

Las variables que forman parte de la dimensión económica son las siguientes:

- La tasa de actividad, definida como el porcentaje de la población activa sobre la población total –población de 16 o más años–.
- La tasa de ocupación en el sector servicios, que recoge el porcentaje de personas ocupadas en el sector servicios sobre la población de 16 o más años.
- La renta bruta disponible por habitante, en euros.
- Los bienes inmuebles de uso comercial; variable expresada como el porcentaje de uso de locales comerciales respecto al total de inmuebles de naturaleza urbana.
- El número total de empresas.

Por su parte, los indicadores que integran la dimensión social son:

- La tasa de crecimiento de la población. Dado que esta variable presenta valores negativos en algunos municipios, se ha transformado a valores positivos restándole el valor mínimo y sumándole 0,1.
- El número de centros, tanto públicos como privados, de régimen general en funcionamiento en la enseñanza no universitaria. El régimen general incluye tanto las enseñanzas ordinarias (educación infantil, primaria…) como las enseñanzas de adultos.
- El número de médicos/as de atención primaria en centros de salud.
- El número de plazas en centros sociales, considerando tanto los centros públicos como privados que prestan servicios en diferentes áreas (discapacidad, mayores, infancia, inclusión...).

Finalmente, los indicadores que reflejan el aspecto ambiental de los municipios que forman parte de la muestra son los siguientes:

- La superficie forestal, entendida como el porcentaje de superficie forestal sobre la superficie total del municipio.
- La superficie de cultivo, entendida como el porcentaje de superficie de cultivo sobre la superficie total.
- El porcentaje del aprovechamiento de tierras labradas sobre la superficie de cultivo y prado.

**Tabla 1.** Síntesis de los indicadores utilizados por dimensión

| Dimensión | Indicador | Año |
|---|---|---|
| Económica | Tasa de actividad | 2001 |
| Económica | Tasa de ocupación en el sector servicios | 2011 |
| Económica | Renta bruta disponible por habitante | 2017 |
| Económica | Bienes inmuebles de uso comercial | 2019 |
| Económica | Número total de empresas | 2014 |
| Social | Tasa de crecimiento de la población | 2018 |
| Social | Número de centros educativos de enseñanza no universitaria | 2018 |
| Social | Número de médicos/as de atención primaria | 2018 |
| Social | Número de plazas en centros sociales | 2018 |
| Ambiental | Superficie forestal | 2018 |
| Ambiental | Superficie de cultivo | 2018 |
| Ambiental | Tierras labradas | 2009 |

## 3.3. METODOLOGÍA

En este capítulo se parte de una metodología no paramétrica propuesta inicialmente por Charnes *et al.* (1978) y denominada Análisis Envolvente de Datos (DEA), que facilita la estimación de la eficiencia relativa. Esta es una técnica de programación lineal para valorar un conjunto de unidades productivas (unidades de decisión –o DMUs, por sus siglas en inglés–) mediante el establecimiento de *inputs* y *outputs*, en donde los pesos de cada variable y la función de producción son desconocidos.

Aunque la aplicación inicial del DEA fue a unidades de producción, esta técnica se ha ido utilizando de forma gradual en un amplio abanico de aplicaciones. El DEA ofrece un modo alternativo de abordar un problema básico en la construcción de indicadores compuestos, como es el de ponderar los indicadores parciales. El planteamiento es similar al de la construcción de Índices Compuestos (IC); esto es, contamos con ítems o variables cuantificables, pero desconocemos el peso que debemos dar a cada uno. Por lo tanto, el enfoque del *Beneficio de la Duda* (BoD –*Benefit of the Doubt*–), basado en el análisis DEA, es la alternativa adecuada para la construcción de un indicador enfocado en el desarrollo rural sostenible.

El enfoque BoD se utiliza para construir una medida multidimensional de la eficiencia de las DMU en la que se supone solo una variable *input* igual a la unidad para cada unidad de decisión, siendo esta la única diferencia

existente entre la aproximación BoD y los modelos DEA. La aproximación BoD consiste en la agregación de los *outputs* individuales en un *output* compuesto determinando endógenamente los pesos, y seleccionando aquellos que maximizan el valor del indicador compuesto para cada unidad.

Esta metodología presenta una serie de ventajas que la convierten en la alternativa más adecuada para la agregación de indicadores parciales. En primer lugar, la evaluación comparativa proporciona una medida de la eficiencia basada en datos reales. En segundo lugar, la invarianza de las unidades de medida hace que el valor del IC sea independiente de las unidades de los indicadores individuales. En tercer lugar, al permitir asignar a cada unidad la ponderación más favorable, respeta las características individuales de las unidades y sus propios sistemas de valores particulares. Esta flexibilidad en la asignación de ponderaciones a indicadores parciales se puede limitar mediante la introducción de restricciones a los valores de las ponderaciones. Finalmente, identifica aquellos factores que explican en mayor o menor medida la puntuación del IC en cada unidad de análisis y además la puntuación del IC proporciona una imagen general del concepto multidimensional que se está midiendo. Entre las limitaciones podemos destacar que la agregación lineal implica que los déficits en una dimensión se pueden compensar con superávit en otra a una tasa constante.

Para la elaboración de un IC se va a aplicar un modelo secuencial Beneficio de la Duda–Análisis Envolvente de Datos (BoD-DEA). El primer paso consiste en la agregación de indicadores individuales en indicadores de dimensión social, económica y ambiental. La agregación se efectúa después de un análisis de correlación para el conjunto de indicadores, y para aquellos que presentan elevadas correlaciones estadísticamente significativas se elimina uno de ellos. En el segundo paso se agregan los indicadores de dimensión social, económica y ambiental en un indicador compuesto.

En este capítulo, la idea básica es que una buena eficiencia relativa para un municipio en un indicador de una dimensión específica indica que para ese municipio esa dimensión es relativamente importante. El modelo, para agregar el conjunto de indicadores individuales seleccionados dentro de cada dimensión social, económica y ambiental, se formula mediante la siguiente programación lineal para el municipio $m$[2]:

2. La función objetivo representa la suma ponderada de los indicadores individuales para cada municipio $m$. La primera restricción significa que, dados los pesos elegidos para el municipio $m$, el valor del indicador para los otros municipios debe ser 1 o menor que 1. La segunda restricción implica que las ponderaciones deben ser no

$$ID_m = max \sum_{i=1}^{n} \lambda_{m,i} I_{i,m} \Phi$$

$$s.a. \sum_{i=1}^{n} \lambda_{m,i} I_{i,j} \leq 1$$

$$\lambda_{m,i} \geq 0$$

donde $j$=1,…,$m$ e $i$=1,…,$n$ ($n$ son los indicadores individuales dentro de esa dimensión), $ID_m$ es el indicador de dimensión para el municipio $m$, $I_{i,m}$ es el indicador $i$ para cada unidad de decisión $m$, $\cdot I_{i,j}$ es el indicador $i$ para cada municipio $j$, $\cdot \lambda_{m,i}$ y es la ponderación para el municipio $m$ observada para el indicador $i$.

Para elaborar el indicador compuesto IDRS como resultado de la agregación de los indicadores de dimensión social, económica y ambiental obtenidos previamente, usamos la siguiente formulación de programación lineal:

$$IDRS_m = max \sum_{i=1}^{n} \omega_{m,i} ID_{i,m}$$

$$s.a. \sum_{i=1}^{n} \omega_{m,i} ID_{i,j} \leq 1$$

$$\omega_{m,i} \geq 0$$

donde $j$=1,…,$m$ e $i$=1,…,$n$ ($n$ dimensión social, económica y ambiental), $ID_{i,m}$ es el indicador de dimensión $i$ para la unidad de decisión $m$, $ID_{i,j}$ es el indicador de dimensión $i$ para el municipio $j$, y $\omega_{m,i}$ es la ponderación de la unidad de decisión $m$ observada en el indicador de dimensión $i$.

Las ponderaciones en las dimensiones social, económica y ambiental son las más eficientes con el objetivo de alcanzar la mejor puntuación del ID; es decir, se sigue una aproximación de optimización en la agregación de los indicadores.

El valor máximo del IDRS es 1, y los municipios que alcanzan este valor son las unidades más eficientes o con "mejores prácticas". La diferencia entre el valor del IDRS de un municipio y el valor máximo de 1 muestra el déficit de los municipios y sus márgenes potenciales de mejora.

---

negativas y, por lo tanto, el indicador de dimensión es una función no decreciente de los indicadores individuales.

## 4. RESULTADOS

Tras la aplicación de la metodología BoD, hemos obtenido diferentes IDRS para cada uno de los 114 municipios rurales gallegos que conforman la muestra. En particular, se han obtenido cuatro indicadores; esto es, un ID o subindicador para cada una de las dimensiones consideradas –social, económica y ambiental– y otro IDRS global, que aúna las tres dimensiones consideradas. La Tabla 3 (Anexos) presenta los resultados de estos ID para cada municipio, así como los datos del promedio y la desviación típica para cada una de las cuatro provincias gallegas. A mayor puntuación, mejor es la situación relativa del municipio en cada una de las dimensiones. El valor 1, máxima puntuación, es aquel que el modelo otorga a los municipios más eficientes. Ahora bien, como se ha referido en la sección anterior, debe tenerse en cuenta que esta puntuación máxima no significa que los municipios se encuentren en una situación inmejorable, sino que son los mejores en comparación con los demás.

En lo que sigue de esta sección nos centramos en el análisis de los resultados obtenidos en cada una de las dimensiones consideradas: social, ambiental y económica.

El ID social da muestra de cómo se encuentra cada municipio en cuestiones sociales, atendiendo a aspectos tales como la atención sanitaria primaria; la existencia de centros sociales y centros educativos no universitarios; o el crecimiento de la población.

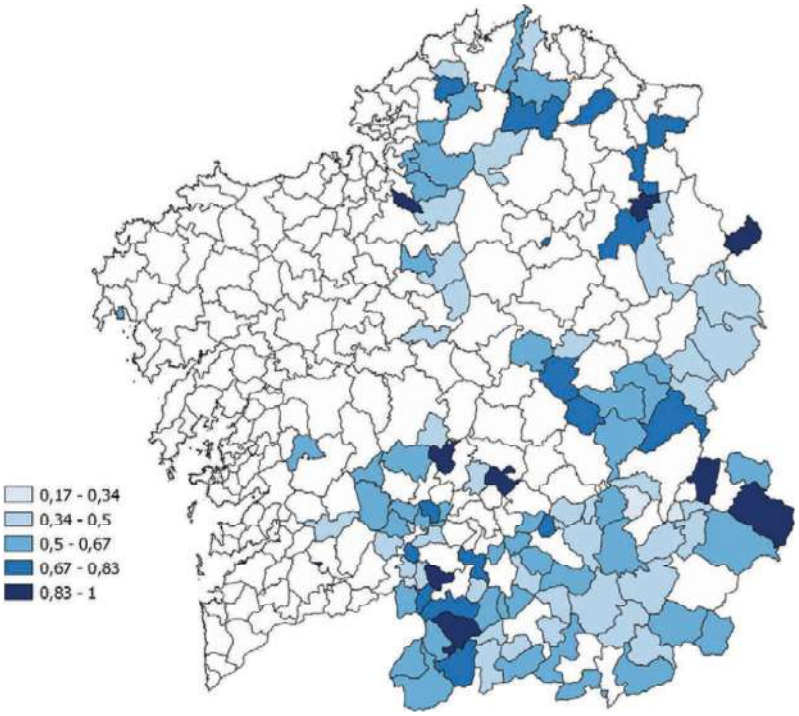
Este subindicador es el que muestra una puntuación más baja para el conjunto de los municipios rurales gallegos, al alcanzar una puntuación media de 0,58 puntos, frente a los 0,85 puntos del ID económico o los 0,93 puntos del ID ambiental. Este comportamiento se repite si analizamos los municipios agrupados por provincias, de forma que en todas las provincias la puntuación del ID social está al menos 0,23 puntos por debajo de los otros subindicadores. La Figura 5 (Anexos) compara el valor del ID económico, social y ambiental, pudiendo observarse cómo el valor del ID social está siempre por debajo de los ID económico y ambiental. Las únicas excepciones son las vinculadas a los municipios de Bande, Carballeda de Valdeorras, Piñor y Vilamartín de Valdeorras.

La Figura 2 presenta gráficamente los resultados del ID social en los 114 municipios rurales gallegos, constatándose que los resultados para la mayor parte de municipios oscilan entre 0,34 y 0,67 puntos. Solo cuatro municipios (Carballeda de Valdeorras, Meira, Mondariz-Balneario y Vilamartín de Valdeorras) alcanzan la máxima puntuación en este indicador.

A la vista de los resultados obtenidos, podemos concluir que la búsqueda de la sostenibilidad del desarrollo rural pasa por implementar mejoras de tipo social en la mayor parte de los municipios rurales gallegos. El

cada vez mayor envejecimiento poblacional demanda un mayor número de servicios sociales de atención a la dependencia, a la vez que puede constituir una oportunidad para fijar y atraer población. De hecho, Díez y Pardo (2020) sugieren que el establecimiento de políticas sociales centradas en la atención y cuidado de las personas mayores puede contribuir a revertir el proceso de declive demográfico.

**Figura 2.** ID social a nivel municipal




Fuente: elaboración propia usando *Quantum Geographic Information System* (QGIS).

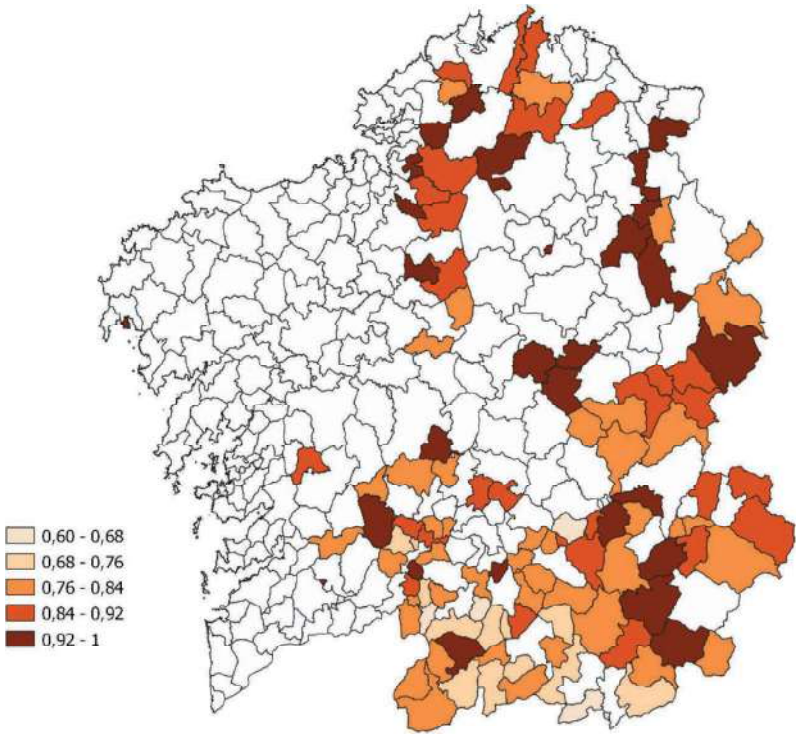
El ID económico, o de actividad económica, está elaborado con base en datos de tasa de actividad, ocupación en el sector servicios, renta bruta disponible por habitante, bienes inmuebles de uso comercial y número total de empresas. Los municipios de Pontevedra son, en conjunto, los que muestran un mayor índice, seguidos de los de Lugo, como refleja la Figura 3. En cambio, Ourense concentra los municipios con menor índice de actividad económica. A Bola, Beade, Calvos de Randín, Carballeda de Avia, Cualedro, Gomesende, Muiños, Oímbra, Os Blancos, Parada de Sil, Quintela de Leirado, Rairiz de Veiga, Sarreaus, Verea, Vilardebós y Vilar de Santos, municipios todos ellos pertenecientes a Ourense, son los que cuentan con los ID económicos más bajos de toda la muestra. Estos últimos son municipios

altamente envejecidos, donde el porcentaje de población de 65 o más años sobre el total de población del municipio supera, en muchos casos, el 50%, lo que tendría su reflejo en bajas tasas de actividad y ocupación.

Los únicos municipios con el valor máximo del ID económico de Ourense son A Gudiña, Avión, Castro Caldelas y Vilariño de Conso, que además presentan muy buenos valores del ID ambiental, pero muy bajos en el ID social. En una situación similar se encuentran los municipios lucenses de Meira, O Páramo, Paradela, Portomarín, Rábade, Ribas de Sil y Xermade, y el municipio coruñés de Corcubión.

Son, en nuestra opinión, municipios con gran potencial de desarrollo rural sostenible que necesitan una mejora importante en cuestiones de índole social. Como antes se ha referido, la provisión de servicios en el marco de la *silver economy* o economía plateada, puede contribuir no solo a la mejora de los ID sociales, sino también de los ID económicos. Por ello, se hacen necesarias medidas de tipo social dirigidas, en este caso, a municipios con potencial económico que además presentan buenos índices ambientales, para así conseguir el deseado desarrollo rural sostenible.

**Figura 3.** ID económico a nivel municipal




Fuente: elaboración propia usando QGIS.

El ID ambiental, elaborado a partir de datos sobre superficie forestal, de cultivo y tierras labradas, muestra valores relativamente elevados en todos los municipios, como refleja la Figura 4. De hecho, el valor mínimo que se alcanza es de 0,74 puntos. Analizando este índice por provincias, la que presenta un menor valor, aunque sigue siendo elevado, es Pontevedra.

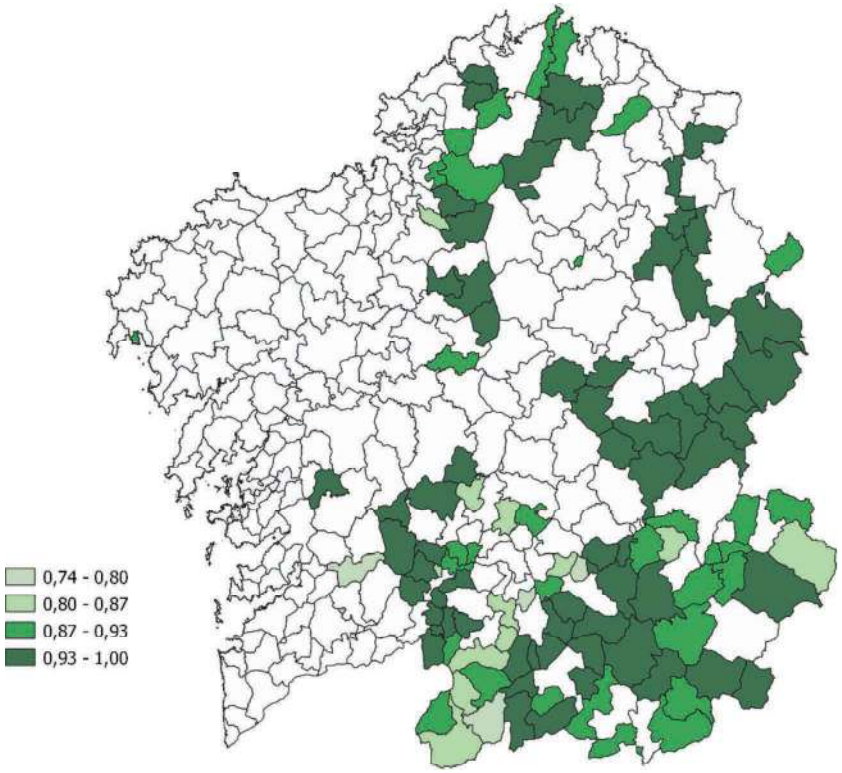
El aspecto ambiental es uno de los grandes atractivos de los municipios rurales, que en su mayoría cuentan con un entorno sano y natural, con actividades de bajo impacto, compatibles con la conservación del paisaje. Este índice toma valores más altos en aquellos municipios con más superficie de tierras trabajadas, aspecto que en algunas ocasiones puede coincidir con una actividad económica menos productiva. Esta situación podría darse en municipios como Castrelo de Miño, Gomesende, Laza, Ribeira de Piquín, Toques, Vilar de Santos o Xunqueira de Ambía, en donde el IC económico toma valores por debajo de la media.

A la hora de establecer las variables para construir el ID ambiental, hemos tratado de incluir otras variables diferentes de la superficie trabajada/productiva, pero la disponibilidad de datos a nivel municipal ha frustrado esta posibilidad. En particular, considerábamos de especial interés poder incluir la superficie quemada, porque en los países del sur de Europa, una de las principales consecuencias de la despoblación a nivel ambiental es el mayor riesgo de incendios forestales (Fernández-Martínez *et al*., 2020). Pero los datos más recientes de esta variable están referidos a 2006 y su inclusión no reflejaría la realidad de la situación.

Los datos del ID ambiental reflejan que, con base en las variables consideradas, el nivel ambiental de los municipios rurales gallegos es elevado, lo que constituye un aspecto de especial relevancia a la hora de buscar alternativas a la vida en poblaciones urbanas.

A la vista de los resultados de cada uno de los ID es evidente que cada municipio rural tiene sus particularidades, siendo necesario que la intervención pública atienda a esta heterogeneidad, para ser capaz de identificar y potenciar aquellos aspectos que puedan favorecer el desarrollo sostenible de los diferentes municipios rurales.

**Figura 4.** ID ambiental a nivel municipal




Fuente: elaboración propia usando QGIS.

Seguidamente elaboramos el indicador compuesto IDRS resultado de la agregación de los ID social, económico y ambiental obtenidos previamente (Tabla 3, Anexos). El IDRS muestra una ordenación de los municipios de tal forma que a medida que la puntuación se hace menor, peor es la situación de municipios en términos de desarrollo rural sostenible. De los 27 municipios con IDRS con valor 1, solo cuatro (Carballeda de Valdeorras, Meira, Mondariz-Balneario y Vilamartín de Valdeorras) cuentan con un ID social máximo; mientras que el resto muestran valores bajos en comparación con las puntuaciones en las otras dimensiones. Esta evidencia no hace sino confirmar la necesidad de mejora de la dimensión social, incluso en aquellos municipios en mejor situación global.

Finalmente, como prueba de robustez a la elaboración de los diferentes ID e IDRS anteriormente presentados, hemos elaboramos un IC mediante un método simple, aproximación equiponderada; en concreto, la suma de rankings.

La suma de rankings, método *naïve*, consiste en sumar, para cada municipio, el orden o ranking que ocupa en cada uno de los indicadores simples o variables. Las principales ventajas de este método residen en el hecho de que no se ve afectado por valores atípicos y en su facilidad de cálculo.

Siguiendo este método hemos elaborado cuatro IC para cada municipio rural en Galicia; esto es, un indicador para cada una de las dimensiones –económica, social y ambiental–, y un indicador global, cuyos resultados se detallan en la Tabla 3 (Anexo).

Hemos escalado los resultados para así poder realizar comparaciones, siendo 1 el valor máximo para cada categoría. A la vista de los resultados, hemos comprobado que no coincide exactamente el ranking para cada uno de los índices calculados (IC *naïve*) con respecto a los ID e IDRS, obtenidos anteriormente siguiendo el enfoque BoD, pero los cambios en la ordenación no son relevantes.

## 5. CONCLUSIONES

La despoblación de las áreas rurales constituye uno de los principales desafíos a los que Galicia debe hacer frente en un futuro inmediato. Las nuevas formas de teletrabajo impulsadas como consecuencia la pandemia de la COVID-19 y el gran avance en las tecnologías de la comunicación han favorecido el retorno de población a las áreas rurales, pero sin duda, como también reconocen Fernández-Martínez *et al*. (2020), son insuficientes para paliar el grave problema demográfico del que adolecen.

Por ello, en aras de facilitar la toma de decisiones a la hora de abordar esta compleja y problemática realidad, este capítulo aborda la construcción de un IDRS para el conjunto de los 114 municipios rurales gallegos; indicador que, hasta la fecha, y desde nuestro conocimiento, no se había propuesto. Con ello, este trabajo busca aproximarnos a las actuaciones que los diferentes municipios, y especialmente aquellos más desfavorecidos, deberían tomar para encaminarse hacia un desarrollo sostenible de sus territorios.

Tras la realización de un indicador global e indicadores parciales para las tres dimensiones consideradas –económica, social y ambiental–, estas son las principales conclusiones que hemos obtenido:

- La Galicia oriental e interior es aquella que, en términos globales, concentra un mayor número de municipios rurales y la que presenta los peores resultados a la vista de los indicadores compuestos en términos económicos y sociales.

- Los municipios rurales gallegos presentan, en general, buenos resultados en la dimensión ambiental, lo que puede constituir un reclamo a la hora de atraer población, especialmente aquella que busca entornos más naturales y tranquilos, en mayor conexión con la naturaleza.

- La dimensión social es la que arroja peores resultados, lo que pone de relieve la necesidad de que la mayor parte de municipios rurales aúnen esfuerzos por mejorar los servicios que ofrecen. El incremento de la oferta de servicios (infraestructuras viarias y tecnológicas, servicios a la población dependiente…) puede, a su vez, generar oportunidades de trabajo y actividad empresarial sostenible, que acabarán por atraer y retener a la población de esas áreas, contribuyendo así a mitigar y revertir el "círculo vicioso de declive" en el que muchas áreas rurales se encuentran ya sumidas.

- En particular, debe fomentarse la mejora de servicios en aquellos municipios con potencial económico, que además presentan un buen índice ambiental, para así conseguir un verdadero desarrollo sostenible.

- Ahora bien, cada municipio es único y tiene sus propias posibilidades de desarrollo, lo que hace que las "recetas globales" no sean válidas para todos, y sea necesario el análisis minucioso de las posibilidades de cada territorio, lo que sin duda requiere de un estudio más detallado.

Las principales limitaciones de este capítulo están relacionadas con las variables o ítems utilizados en la construcción de los indicadores compuestos. En este sentido, la disponibilidad de datos a nivel municipal es más limitada que cuando se considera una unidad territorial mayor (comunidad autónoma, provincia…) lo que impide que todas las variables estén referidas al mismo momento de tiempo; además, sería interesante poder incluir variables adicionales como, por ejemplo, la superficie quemada. Pero a pesar de las posibles limitaciones, esta investigación es susceptible de futuras ampliaciones. Entre éstas, la consideración de las ayudas LEADER, que han posibilitado la realización de importantes inversiones en regiones vulnerables (Nieto y Gurría, 2010), o la inclusión de variables adicionales, como la conexión a internet, en la construcción de los indicadores compuestos sería de gran interés.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BHATTACHARYYA, S., BURMAN, R.R., SHARMA, J.P., PADARIA, R.N., PAUL, S., y SINGH, A.K., "Model Villages Led Rural Development: A

Review of Conceptual Framework and Development Indicators", *Journal of Community Mobilization and Sustainable Development*, 13(3), 2018, pp. 513-526.

CHARNES, A., COOPER, W.W., y RHODES, E., "Measuring the efficiency of decision making units", *European Journal of Operational Research*, 2(6), 1978, pp. 429-444. doi: 10.1016/0377-2217(78)90138-8.

CHERCHYE, L., MOESEN,W., ROGGE, N., y VAN PUYENBROECK, T, "An Introduction to 'Benefit of the Doubt' composite Indicators", *Social Indicators Research*, 82, 2007, pp. 111-145. doi: 10.1007/s11205-006-9029-7.

DÍEZ, J.M, y PARDO, A., "Despoblación, envejecimiento y políticas sociales en Castilla y León", *Revista Galega de Economía*, 29(2), 2020, pp. 1-18. doi: 10.15304/rge.29.2.6959.

ESPON (2017). *Shrinking rural regions in Europe: Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions. Policy Brief. Luxembourg*. Disponible en: https://www.espon.eu/rural-shrinking [Consulta: 3 septiembre 2020].

FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, P., DE CASTRO-PARDO, M., BARROSO, V.M., y AZEVEDO, J.C., "Assessing Sustainable Rural Development Based on Ecosystem Services Vulnerability", *Land*, 9(7), 2020, pp. 222-245. doi: 10.3390/land9070222.

IGLESIAS-CASAL, A., LÓPEZ-PENABAD, C., REY-ARES, L., y SAAVEDRA, A., "Despoblación en el ámbito rural en Galicia y Asturias. Análisis de la situación a nivel municipal", en ODETE, P. *et al*. (eds.): *XXX Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica. Cooperação transfronteiriça: desenvolvimento e coesão territorial*, 2020.

INE (2020). *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero*. Disponible en: https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=517&capsel=517 [Consulta: 26 octubre].

LECO, F., PÉREZ, A., y MATEOS, A.B., "Crisis demográfica en la Extremadura rural: valoración a través de los Grupos de Acción Local (2007-2014)", *Cuadernos Geográficos*, 56(1), 2016, pp. 76-100.

MIRANDA-GARCÍA, M., GALLARDO-COBOS, R., y SÁNCHEZ-ZAMORA, P., "La Metodología Leader y la despoblación rural: el caso de la comarca de Sierra Grande-Tierra de Barros (Badajoz)", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(2), 2019, pp. 9-28. doi: 10.7201/earn.2019.02.01.

NIETO, A., y GURRÍA, J.L., "El modelo rural y el impacto de los programas LEADER y PRODER en Extremadura (propuesta metodológica)",

*Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14(340), 2010, pp. 1-25.

PAZO, A.J., y MORAGÓN, M.P., "El despoblamiento en Galicia: la visualización de la catástrofe", *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 24, 2018, pp. 123-154. doi: 10.4422/ager.2018.02.

SHEPHERD, A., *Sustainable Rural Development*, Palgrave Macmillan, London, 1998. doi: 10.1007/978-1-349-26211-3.

VAQUERO, A., y LOSA, V., "Actuaciones desde la Administración Pública para evitar la despoblación del medio rural. ¿Qué se puede hacer desde los ayuntamientos y diputaciones?", *Revista Galega de Economía*, 29(2), 2020, pp. 1-14. doi: 10.15304/rge.29.2.6723.

## ANEXOS

**Tabla 2.** Municipios rurales que conforman la muestra agrupados por provincia

| *A Coruña* | *Lugo* | |
|---|---|---|
| Aranga | Alfoz | Pedrafita do Cebreiro |
| Capela, A | Baleira | Pobra do Brollón, A |
| Cerdido | Bóveda | Pol |
| Coirós | Cervantes | Portomarín |
| Corcubión | Folgoso do Courel | Rábade |
| Irixoa | Incio, O | Ribas de Sil |
| Mañón | Meira | Ribeira de Piquín |
| Moeche | Muras | Riotorto |
| Monfero | Navia de Suarna | Samos |
| Santiso | Negueira de Muñiz | Trabada |
| Sobrado | Nogais, As | Triacastela |
| Somozas, As | Ourol | Vicedo, O |
| Toques | Paradela | Xermade |
| Vilarmaior | Páramo, O | |
| Vilasantar | | |

| *Pontevedra* | *Ourense* | |
|---|---|---|
| | Arnoia, A | Montederramo |
| | Avión | Muíños |
| | Baltar | Oímbra |
| | Bande | Paderne de Allariz |
| | Baños de Molgas | Padrenda |
| | Beade | Parada de Sil |
| | Beariz | Peroxa, A |
| | Blancos, Os | Petín |
| | Bola, A | Piñor |
| | Bolo, O | Pontedeva |
| | Calvos de Randín | Porqueira |
| | Carballeda de Avia | Punxín |
| | Carballeda de Valdeorras | Quintela de Leirado |
| | Castrelo de Miño | Rairiz de Veiga |
| | Castrelo do Val | Ramirás |
| Campo Lameiro | Castro Caldelas | Riós |
| Dozón | Cenlle | Rubiá |
| Fornelos de Montes | Chandrexa de Queixa | San Amaro |
| Mondariz-Balneario | Cortegada | San Xoán de Río |
| | Cualedro | Sandiás |
| | Entrimo | Sarreaus |
| | Esgos | Taboadela |
| | Gomesende | Teixeira, A |
| | Gudiña, A | Trasmiras |
| | Irixo, O | Veiga, A |
| | Larouco | Verea |
| | Laza | Vilamarín |
| | Leiro | Vilamartín de Valdeorras |
| | Lobeira | Vilar de Barrio |
| | Lobios | Vilar de Santos |
| | Manzaneda | Vilardevós |
| | Melón | Vilariño de Conso |
| | Merca, A | Xunqueira de Ambía |
| | Mezquita, A | Xunqueira de Espadanedo |

**Tabla 3.** Índices Compuestos por dimensiones y global según el BoD y el método naïve, por municipio y provincia

| | IC Social | | IC Económico | | IC Ambiental | | IC Global | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** |
| **A Coruña (prom.; desv.)** | **0,59** (0,10) | **0,25** (0,07) | **0,89** (0,06) | **0,23** (0,21) | **0,94** (0,05) | **0,68** (0,13) | **0,96** (0,03) | **0,55** (0,09) |
| Aranga | 0,50 | 0,21 | 0,85 | 0,18 | 0,97 | 0,86 | 0,97 | 0,55 |
| Capela, A | 0,58 | 0,23 | 0,95 | 0,20 | 0,88 | 0,55 | 0,95 | 0,53 |
| Cerdido | 0,50 | 0,20 | 0,85 | 0,14 | 1,00 | 0,65 | 1,00 | 0,46 |
| Coirós | 0,86 | 0,45 | 0,98 | 0,27 | 0,85 | 0,47 | 0,98 | 0,63 |
| Corcubión | 0,65 | 0,28 | 1,00 | 1 | 0,90 | 0,59 | 1,00 | 0,84 |
| Irixoa | 0,62 | 0,16 | 0,90 | 0,18 | 0,95 | 0,89 | 0,95 | 0,51 |
| Mañón | 0,63 | 0,30 | 0,87 | 0,19 | 0,93 | 0,49 | 0,93 | 0,53 |
| Moeche | 0,67 | 0,32 | 0,80 | 0,15 | 1,00 | 0,65 | 1,00 | 0,51 |
| Monfero | 0,59 | 0,26 | 0,86 | 0,17 | 0,89 | 0,66 | 0,90 | 0,54 |
| Santiso | 0,48 | 0,19 | 0,82 | 0,18 | 0,89 | 0,79 | 0,89 | 0,53 |
| Sobrado | 0,49 | 0,23 | 0,86 | 0,19 | 0,97 | 0,84 | 0,97 | 0,58 |
| Somozas, As | 0,56 | 0,23 | 0,93 | 0,17 | 0,92 | 0,54 | 0,94 | 0,48 |
| Toques | 0,47 | 0,18 | 0,83 | 0,11 | 1,00 | 0,77 | 1,00 | 0,41 |
| Vilarmaior | 0,63 | 0,25 | 0,93 | 0,18 | 0,91 | 0,67 | 0,93 | 0,54 |
| Vilasantar | 0,57 | 0,23 | 0,95 | 0,17 | 0,98 | 0,80 | 0,98 | 0,55 |
| **Lugo (prom.; desv.)** | **0,61** (0,14) | **0,28** (0,13) | **0,90** (0,07) | **0,21** (0,16) | **0,95** (0,03) | **0,66** (0,14) | **0,97** (0,03) | **0,54** (0,15) |
| Alfoz | 0,71 | 0,21 | 0,88 | 0,24 | 0,91 | 0,57 | 0,93 | 0,55 |
| Baleira | 0,49 | 0,21 | 0,97 | 0,23 | 0,98 | 0,82 | 0,99 | 0,61 |
| Bóveda | 0,71 | 0,56 | 0,82 | 0,18 | 0,98 | 0,74 | 0,98 | 0,66 |
| Cervantes | 0,50 | 0,19 | 0,94 | 0,14 | 0,95 | 0,54 | 0,96 | 0,42 |
| Folgoso do Courel | 0,73 | 0,35 | 0,83 | 0,14 | 0,97 | 0,65 | 0,97 | 0,51 |
| Incio, O | 0,62 | 0,34 | 0,81 | 0,13 | 0,94 | 0,55 | 0,94 | 0,47 |
| Meira | 1,00 | 0,59 | 1,00 | 0,79 | 0,94 | 0,59 | 1,00 | 1 |
| Muras | 0,77 | 0,32 | 0,84 | 0,12 | 1,00 | 0,65 | 1,00 | 0,46 |
| Navia de Suarna | 0,44 | 0,17 | 0,82 | 0,18 | 0,97 | 0,58 | 0,97 | 0,46 |
| Negueira de Muñiz | 0,84 | 0,13 | 0,81 | 0,09 | 0,90 | 0,48 | 0,92 | 0,30 |
| Nogais, As | 0,45 | 0,19 | 0,88 | 0,15 | 0,97 | 0,81 | 0,97 | 0,49 |
| Ourol | 0,62 | 0,16 | 0,78 | 0,11 | 0,96 | 0,54 | 0,96 | 0,36 |

| | IC Social | | IC Económico | | IC Ambiental | | IC Global | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** |
| Paradela | 0,67 | 0,20 | 0,96 | 0,17 | 1,00 | 0,57 | 1,00 | 0,48 |
| Páramo, O | 0,50 | 0,22 | 0,96 | 0,12 | 0,99 | 0,81 | 1,00 | 0,45 |
| Pedrafita do Cebreiro | 0,40 | 0,16 | 0,88 | 0,19 | 0,94 | 0,50 | 0,94 | 0,44 |
| Pobra do Brollón, A | 0,53 | 0,27 | 0,83 | 0,18 | 0,97 | 0,78 | 0,97 | 0,58 |
| Pol | 0,70 | 0,56 | 0,95 | 0,17 | 0,96 | 0,86 | 0,98 | 0,67 |
| Portomarín | 0,59 | 0,25 | 1,00 | 0,36 | 0,95 | 0,83 | 1,00 | 0,76 |
| Rábade | 0,79 | 0,33 | 1,00 | 0,69 | 0,87 | 0,46 | 1,00 | 0,74 |
| Ribas de Sil | 0,44 | 0,17 | 0,96 | 0,13 | 0,90 | 0,62 | 0,96 | 0,42 |
| Ribeira de Piquín | 0,45 | 0,14 | 0,82 | 0,12 | 1,00 | 0,58 | 1,00 | 0,37 |
| Riotorto | 0,70 | 0,39 | 0,94 | 0,24 | 0,99 | 1 | 0,99 | 0,78 |
| Samos | 0,62 | 0,28 | 0,85 | 0,16 | 0,95 | 0,64 | 0,95 | 0,52 |
| Trabada | 0,69 | 0,45 | 0,92 | 0,22 | 0,97 | 0,88 | 0,98 | 0,74 |
| Triacastela | 0,56 | 0,22 | 0,84 | 0,16 | 0,94 | 0,51 | 0,95 | 0,47 |
| Vicedo, O | 0,48 | 0,21 | 0,89 | 0,16 | 0,91 | 0,50 | 0,92 | 0,45 |
| Xermade | 0,50 | 0,21 | 1,00 | 0,15 | 0,98 | 0,75 | 1,00 | 0,49 |
| **Ourense (prom.; desv.)** | **0,56** (0,16) | **0,26** (0,16) | **0,81** (0,09) | **0,16** (0,06) | **0,92** (0,06) | **0,65** (0,14) | **0,94** (0,05) | **0,48** (0,11) |
| Arnoia, A | 0,70 | 0,44 | 0,94 | 0,15 | 0,98 | 0,83 | 0,99 | 0,59 |
| Avión | 0,56 | 0,32 | 1,00 | 0,14 | 0,97 | 0,49 | 1,00 | 0,46 |
| Baltar | 0,63 | 0,26 | 0,83 | 0,17 | 0,96 | 0,79 | 0,96 | 0,56 |
| Bande | 0,98 | 0,27 | 0,97 | 0,38 | 0,87 | 0,61 | 0,98 | 0,70 |
| Baños de Molgas | 0,53 | 0,22 | 0,83 | 0,18 | 0,94 | 0,60 | 0,94 | 0,51 |
| Beade | 0,44 | 0,13 | 0,75 | 0,12 | 0,82 | 0,69 | 0,82 | 0,37 |
| Beariz | 0,54 | 0,28 | 0,80 | 0,13 | 0,96 | 0,72 | 0,96 | 0,47 |
| Blancos, Os | 0,36 | 0,15 | 0,74 | 0,11 | 0,93 | 0,84 | 0,93 | 0,38 |
| Bola, A | 0,34 | 0,09 | 0,67 | 0,09 | 0,86 | 0,55 | 0,86 | 0,28 |
| Bolo, O | 0,46 | 0,20 | 0,84 | 0,13 | 0,90 | 0,55 | 0,90 | 0,41 |
| Calvos de Randín | 0,47 | 0,13 | 0,70 | 0,11 | 0,98 | 0,69 | 0,98 | 0,36 |
| Carballeda de Avia | 0,51 | 0,25 | 0,73 | 0,13 | 0,94 | 0,66 | 0,94 | 0,46 |

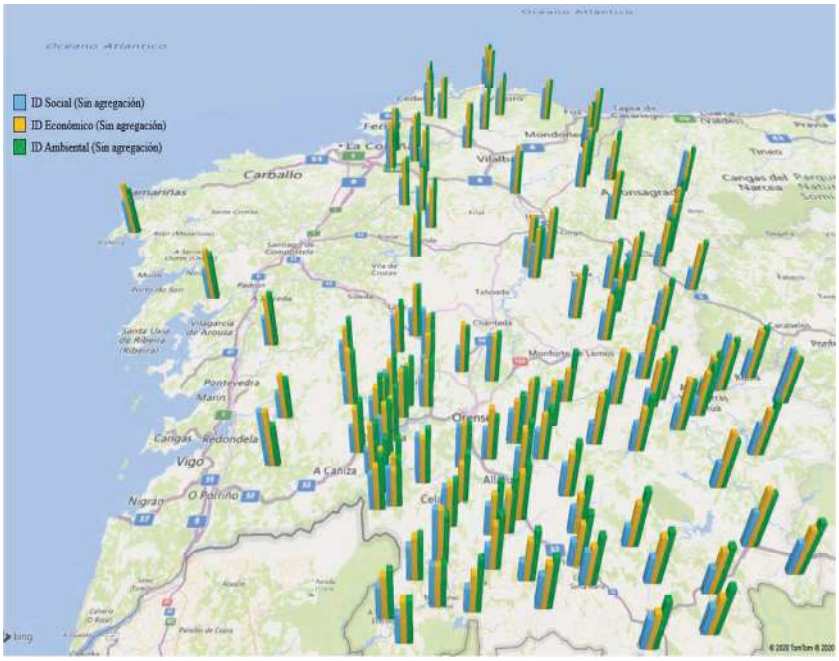
| | IC Social | | IC Económico | | IC Ambiental | | IC Global | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | BoD | Naïve | BoD | Naïve | BoD | Naïve | BoD | Naïve |
| Carballeda de Valdeorras | 1,00 | 0,73 | 0,91 | 0,20 | 0,85 | 0,43 | 1,00 | 0,57 |
| Castrelo de Miño | 0,48 | 0,21 | 0,80 | 0,18 | 1,00 | 0,77 | 1,00 | 0,54 |
| Castrelo do Val | 0,49 | 0,19 | 0,86 | 0,11 | 0,96 | 0,78 | 0,96 | 0,41 |
| Castro Caldelas | 0,57 | 0,27 | 1,00 | 0,44 | 0,92 | 0,51 | 1,00 | 0,67 |
| Cenlle | 0,53 | 0,21 | 0,86 | 0,14 | 0,90 | 0,72 | 0,91 | 0,47 |
| Chandrexa de Queixa | 0,53 | 0,17 | 0,79 | 0,11 | 0,99 | 0,56 | 0,99 | 0,37 |
| Cortegada | 0,45 | 0,17 | 0,90 | 0,22 | 0,95 | 0,76 | 0,95 | 0,55 |
| Cualedro | 0,62 | 0,33 | 0,71 | 0,13 | 0,92 | 0,76 | 0,92 | 0,50 |
| Entrimo | 0,59 | 0,29 | 0,80 | 0,14 | 0,90 | 0,60 | 0,90 | 0,49 |
| Esgos | 0,53 | 0,17 | 0,81 | 0,13 | 0,85 | 0,62 | 0,85 | 0,42 |
| Gomesende | 0,48 | 0,14 | 0,69 | 0,11 | 1,00 | 0,69 | 1,00 | 0,37 |
| Gudiña, A | 0,63 | 0,25 | 1,00 | 0,29 | 0,95 | 0,69 | 1,00 | 0,66 |
| Irixo, O | 0,65 | 0,37 | 0,77 | 0,15 | 0,95 | 0,67 | 0,95 | 0,54 |
| Larouco | 0,32 | 0,14 | 0,80 | 0,13 | 0,93 | 0,78 | 0,93 | 0,41 |
| Laza | 0,36 | 0,15 | 0,77 | 0,11 | 1,00 | 0,65 | 1,00 | 0,38 |
| Leiro | 0,66 | 0,45 | 0,86 | 0,24 | 0,95 | 0,84 | 0,96 | 0,76 |
| Lobeira | 0,64 | 0,20 | 0,80 | 0,14 | 0,85 | 0,47 | 0,85 | 0,41 |
| Lobios | 0,55 | 0,24 | 0,80 | 0,20 | 0,81 | 0,48 | 0,82 | 0,50 |
| Manzaneda | 0,46 | 0,19 | 0,93 | 0,14 | 0,91 | 0,58 | 0,93 | 0,43 |
| Melón | 0,48 | 0,22 | 0,81 | 0,11 | 0,95 | 0,64 | 0,95 | 0,41 |
| Merca, A | 0,76 | 0,85 | 0,81 | 0,20 | 0,82 | 0,54 | 0,84 | 0,64 |
| Mezquita, A | 0,58 | 0,31 | 0,83 | 0,14 | 0,94 | 0,76 | 0,95 | 0,51 |
| Montederramo | 0,40 | 0,13 | 0,89 | 0,15 | 0,95 | 0,50 | 0,95 | 0,38 |
| Muíños | 0,76 | 0,48 | 0,74 | 0,14 | 0,79 | 0,55 | 0,82 | 0,50 |
| Oímbra | 0,57 | 0,27 | 0,66 | 0,12 | 0,89 | 0,68 | 0,89 | 0,45 |
| Paderne de Allariz | 0,60 | 0,26 | 0,80 | 0,14 | 0,91 | 0,55 | 0,91 | 0,46 |
| Padrenda | 0,64 | 0,29 | 0,79 | 0,16 | 0,97 | 0,58 | 0,97 | 0,51 |
| Parada de Sil | 0,36 | 0,14 | 0,60 | 0,10 | 0,95 | 0,55 | 0,95 | 0,33 |
| Peroxa, A | 0,85 | 0,38 | 0,84 | 0,20 | 0,88 | 0,57 | 0,91 | 0,59 |
| Petín | 0,40 | 0,12 | 0,82 | 0,14 | 0,90 | 0,57 | 0,90 | 0,38 |

| | IC Social | | IC Económico | | IC Ambiental | | IC Global | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** |
| Piñor | 0,95 | 0,17 | 0,83 | 0,19 | 0,86 | 0,54 | 0,95 | 0,47 |
| Pontedeva | 0,17 | 0,11 | 0,79 | 0,13 | 0,99 | 0,63 | 0,99 | 0,36 |
| Porqueira | 0,45 | 0,13 | 0,83 | 0,11 | 1,00 | 0,96 | 1,00 | 0,38 |
| Punxín | 0,57 | 0,23 | 0,83 | 0,16 | 0,87 | 0,55 | 0,88 | 0,48 |
| Quintela de Leirado | 0,70 | 0,17 | 0,66 | 0,10 | 0,87 | 0,50 | 0,87 | 0,34 |
| Rairiz de Veiga | 0,54 | 0,26 | 0,74 | 0,13 | 0,97 | 0,90 | 0,97 | 0,50 |
| Ramirás | 0,88 | 0,59 | 0,83 | 0,16 | 0,99 | 0,59 | 1,00 | 0,58 |
| Riós | 0,48 | 0,23 | 0,81 | 0,18 | 0,89 | 0,55 | 0,89 | 0,50 |
| Rubiá | 0,51 | 0,22 | 0,86 | 0,18 | 0,91 | 0,57 | 0,92 | 0,50 |
| San Amaro | 0,71 | 0,38 | 0,76 | 0,13 | 0,88 | 0,64 | 0,89 | 0,49 |
| San Xoán de Río | 0,29 | 0,13 | 0,83 | 0,13 | 0,86 | 0,47 | 0,86 | 0,36 |
| Sandiás | 0,62 | 0,28 | 0,85 | 0,15 | 1,00 | 0,92 | 1,00 | 0,56 |
| Sarreaus | 0,46 | 0,21 | 0,68 | 0,11 | 0,96 | 0,89 | 0,96 | 0,42 |
| Taboadela | 0,56 | 0,26 | 0,94 | 0,26 | 0,80 | 0,44 | 0,94 | 0,54 |
| Teixeira, A | 0,47 | 0,13 | 0,84 | 0,11 | 0,95 | 0,62 | 0,95 | 0,36 |
| Trasmiras | 0,46 | 0,13 | 0,77 | 0,14 | 0,96 | 0,86 | 0,96 | 0,43 |
| Veiga, A | 0,58 | 0,29 | 0,83 | 0,17 | 0,98 | 0,53 | 0,98 | 0,51 |
| Verea | 0,71 | 0,17 | 0,74 | 0,11 | 0,83 | 0,47 | 0,84 | 0,36 |
| Vilamarín | 0,46 | 0,20 | 0,90 | 0,17 | 0,84 | 0,57 | 0,90 | 0,48 |
| Vilamartín de Valdeorras | 1,00 | 1 | 0,86 | 0,24 | 0,93 | 0,81 | 1,00 | 0,84 |
| Vilar de Barrio | 0,58 | 0,31 | 0,78 | 0,17 | 0,98 | 0,93 | 0,98 | 0,60 |
| Vilar de Santos | 0,51 | 0,16 | 0,73 | 0,12 | 1,00 | 0,91 | 1,00 | 0,42 |
| Vilardevós | 0,53 | 0,25 | 0,69 | 0,11 | 0,89 | 0,69 | 0,89 | 0,42 |
| Vilariño de Conso | 0,47 | 0,20 | 1,00 | 0,16 | 0,87 | 0,50 | 1,00 | 0,45 |
| Xunqueira de Ambía | 0,47 | 0,21 | 0,82 | 0,23 | 1,00 | 0,89 | 1,00 | 0,62 |
| Xunqueira de Espadanedo | 0,68 | 0,17 | 0,83 | 0,15 | 0,80 | 0,53 | 0,83 | 0,42 |
| **Pontevedra (prom.; desv.)** | **0,63** (0,22) | **0,26** (0,09) | **0,92** (0,07) | **0,23** (0,16) | **0,86** (0,12) | **0,57** (0,14) | **0,94** (0,08) | **0,50** (0,11) |
| Campo Lameiro | 0,53 | 0,23 | 0,90 | 0,19 | 0,99 | 0,60 | 0,99 | 0,52 |

| | IC Social | | IC Económico | | IC Ambiental | | IC Global | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** | **BoD** | **Naïve** |
| Dozón | 0,49 | 0,20 | 0,96 | 0,11 | 0,96 | 0,79 | 0,97 | 0,42 |
| Fornelos de Montes | 0,48 | 0,19 | 0,81 | 0,13 | 0,74 | 0,49 | 0,81 | 0,40 |
| Mondariz-Balneario | 1,00 | 0,42 | 1,00 | 0,50 | 0,74 | 0,41 | 1,00 | 0,68 |
| **Galicia (prom.; desv.)** | **0,58** (0,16) | **0,26** (0,14) | **0,85** (0,09) | **0,18** (0,12) | **0,93** (0,06) | **0,65** (0,14) | **0,95** (0,05) | **0,50** (0,12) |

*NOTA: "prom." y "desv." hacen referencia a "promedio" y "desviación típica", respectivamente.*

**Figura 5.** Comparación de los ID económico, social y ambiental por municipio rural



*Capítulo III*

# La Junta Central de Colonización y Repoblación Interior (El proyecto colonizador español de la Ley González Besada: La Junta Central de Colonización y Repoblación Interior)

Julio César Muñiz Pérez

*Doctor en Historia y Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Financiero y Tributario*
*UNED*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LEY DE EMIGRACIÓN. 3. LEY DE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR DE 1907. 4. PROYECTO FRACASADO DE LEY DE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR DE 1911. 5. PROYECTO FRACASADO DE LEY SOBRE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR DE 1914. 6. REGLAMENTO CONCESIÓN DE TERRENOS 1915. 7. REAL ORDEN 1917. 8. REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE COLONIZACIÓN 1918. 9. PROYECTO DE LEY 1921. 10. REAL ORDEN 1921. 11. LA JUNTA DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO. 12. EL FIN DE LA JUNTA CENTRAL DE REPOBLACIÓN. 13. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

La historia del siglo XIX y XX de multitud de regiones y comarcas españolas está marcada por el fenómeno de la despoblación que, como

constante histórica, se transforma en un problema recurrente de amplios espacios de la península ibérica.

El siglo XX comienza marcado por la ley de 1868 en la que se materializaron las ideas de teóricos de la colonización interior como Fermín Caballero o Joaquín Costa. De hecho, en la legislación del siglo XIX ya se marcan las pautas que se seguirán durante la primera treintena del siglo XX, de la misma forma en la que en estos seis lustros se marcan algunas de las líneas que se materializarán después en el Instituto Nacional de Colonización.

En esta evolución normativa desde el siglo XIX, se puede observar la influencia que la industrialización, aunque incorporada tarde en España, tiene en el despliegue de las políticas colonizadoras, particularmente, en el creciente papel de la política hidráulica como forma de transformación del campo y cuyo cenit será alcanzado con la política de colonización franquista y en detrimento de otras concepciones. De este modo, la industrialización tuvo profundos efectos en los patrones de poblamiento, puesto que supuso una muy potente fuente de atracción de población rural a las ciudades, acompañada del escaso éxito de las políticas repobladoras decimonónicas.

Podemos recordar aquí la afirmación de Ortega y Gasset[1] en la que constata que "hay comarcas que despiden al hombre del campo y lo recluyen en la ciudad" en referencia a la creciente despoblación de la Castilla de principios de siglo. Es por ello que, una vez manifestados los fracasos de las políticas anteriores en materia de retención de la población, se plantean dos grandes proyectos durante el siglo XX, el primero marcado por la Junta de colonización y repoblación interior, a principios de siglo, y el segundo, a mediados, con el Instituto de colonización, centrándonos en estas líneas en el primero de ellos.

## 2. LEY DE EMIGRACIÓN

Continuando con los esfuerzos repobladores del siglo XIX, podemos señalar como primera gran medida del siglo XX la Ley de Colonización y repoblación interior de González Besada, con la que se crea la Junta Central de colonización. Hablamos de la Ley de 30 de agosto de 1907, de capital importancia en la regulación de la repoblación durante el primer tercio del siglo XX y que debemos cohonestar con la Ley de emigración de 21 de diciembre del mismo año.

Citamos la ley de emigración ya que resulta esencial como paso previo y requisito esencial a la hora de comprender la ley de Colonización

1. ORTEGA Y GASSET, José, "Unas notas de andar y ver: Vaga opinión sobre Asturias", *España*, n. 42, 1915. Cfr. el capítulo II: "El otro paisaje".

González Besada, y es que España se enfrentaba a la paradoja de la emigración en un país con zonas despobladas y, por ello, se plantea como objetivo fundamental evitar el trauma de la emigración internacional mediante la repoblación interior. De este modo ambas normas se complementan al afrontar una misma realidad y con unos fines comunes.

Estos objetivos los encontramos enunciados en la exposición de motivos del Proyecto de la Ley sobre colonización y repoblación interior, al decir: "una población de poco más de 20 millones de habitantes cuenta para su vida y expansión con 500.000 kilómetros cuadrados de territorio, y, sin embargo, gran número de hermanos nuestros tienen que ir a buscar en tierras extrañas y lejanas un sustento que aquí no encuentran. (…) No es, pues, la falta de tierra la causa de nuestra despoblación. (…) se propone para dotar de medios de vida al falto de ellos, en forma que contribuya a poner en cultivo lo que hoy yace improductivo y a perfeccionar el que permanece rudimentario[2]".

Evidentemente hay divergencia en el tratamiento, así uno de los objetivos fundamentales de la Ley de emigración era corregir los abusos que tanto en reclutamiento como en el viaje padecían los emigrantes españoles, creando mecanismos de protección. Pero debemos reiterar la interconexión entre emigración como elemento previo e incluso productor de la necesidad de repoblación que afrontan sendas normas emitidas el mismo año. Uno de los ejemplos de esta imbricación la encontramos en las disposiciones referentes a la creación de la Caja de Emigración, que será transformada en 1924 en el "Tesoro del Emigrante", como forma de tutelar a los migrantes, pero cuyos fondos también podían ser destinados a fines de colonización y repoblación interior de España (lo que constituye una manifestación más de la estrecha vinculación entre migración-despoblación y la necesaria coordinación entre ambas políticas)[3] y que supone dotar de vías de financiación específicas a la Junta de Repoblación.

De hecho, las medidas para controlar la emigración se incrementarían con la dictadura de Primo, estableciendo, con la Ley y Reglamento de emigración[4], la necesidad de que para toda emigración colectiva a países extranjeros "será indispensable autorización especial del Consejo de Ministros, previo informe (preceptivo a tenor de los artículos 11 y 20) de la Dirección general de emigración y de la Junta central". Ley en la que

2. Proyecto de Ley de colonización y repoblación interior, Madrid 24 de Mayo de 1907, *Gaceta de Madrid*, de 29 de mayo de 1907.
3. Concretamente en su artículo 1.1. disponiendo como conceptos de gasto "el auxilio, en la forma y con las garantías que se determinen en cada caso, a los fines de la colonización y repoblación interior de España".
4. *Gaceta de Madrid*, n. 17, de 17 de enero de 1925.

también se establece la representación de la Junta central de colonización en la Junta Central de Emigración (art. 10).

En ambas normas, Ley de colonización y ley de migración, el recurso tradicional de la trabas fiscales y administrativas, (que por otra parte tienen una enorme y antigua tradición) siga siendo aplicable. Por ejemplo, hasta la dictadura de Primo de Rivera, los transportistas de emigrantes debían pagar una tasa por la concesión de la "patente". Por Real Decreto de 28 de agosto se exime de dicha tasa a éstos, pero se impone otra a las compañías extranjeras que transporten emigrantes con un canon extraordinario dirigido a un fondo en beneficio de éstos (se materializaría por ejemplo en concesiones de becas de ampliación de estudios en el extranjero).

Otro aspecto que muestra la imbricación de ambas normas es el que deriva de la discusión sobre a quién debía corresponder la dependencia orgánica de los organismos que crea la Ley de emigración, particularmente las juntas de emigración y el Consejo de emigración. En este punto es destacable analizar la evolución histórica de esta dependencia, puesto que el primer órgano administrativo en materia migratoria se crea en 1881, en forma de una Comisión para "estudiar los medios de contener la emigración[5]", tanto por los abusos que sufrían los migrantes como por la pobreza y despoblamiento que generaba. Esta comisión se limita a realizar propuestas y recomendaciones con el objetivo declarado de "contener en lo posible la emigración por medio del desarrollo del trabajo". A continuación, por Real Decreto de 6 de mayo de 1882, se crea en el Ministerio de Fomento, la Dirección de Agricultura, Industria y Comercio, con una sección encargada de ocuparse de todas las cuestiones relativas a emigración e inmigración. Por Real Orden Circular del Ministerio de la Gobernación de 8 de mayo de 1888, se crea la estructura periférica: las Juntas provinciales de emigración, como órganos de fiscalización y registro. En este contexto, y como muestra Aragón Bombín[6], la Ley de emigración genera la controversia de a qué ministerio debía ser adscrito, ante la posibilidad de ser adscrito a gobernación (interior), en base a la protección de abuso y explotación por parte de las agencias de emigración, como por el Ministerio de Asuntos Exteriores, al considerar que su atención y auxilio era de su exclusiva competencia. Inicialmente, y mediante el Real Decreto de 2 de enero de 1908, el Ministerio de Gobernación estructura un negociado de emigración. Esta situación cambiará en 1911, con un cambio de gobierno, y ante la conexión

5. Creada por Real Decreto del Ministerio de Fomento de 18 de julio de 1881.
6. ARAGÓN BOMBÍN, Raimundo, "Introducción", en MANJÓN, José Ramón (ed.), *Código de Migraciones*, vol. I, Ministerio de trabajo y seguridad social: Dirección General del Instituto español de Emigración, servicio de estudios y planificación, 1989, p. xviii.

entre emigración y repoblación, se decide, por Real decreto de 21 de enero de 1911, adscribir todos los centros (Consejo superior, negociado, juntas locales) a Fomento, mismo Ministerio competente en materia de la Ley de Colonización y repoblación interior. Integración que estimamos coherente para garantizar la coordinación entre dos esferas tan relacionadas.

Posteriormente, con la creación del ministerio de trabajo (el 8 de mayo de 1920) en un contexto de presiones políticas, se adscribirían los órganos de emigración a dicho ministerio, volviéndose a separar los órganos de ambas normas al mantenerse la Junta de Colonización dentro del Ministerio de Fomento. Será cinco meses después cuando la Junta de Colonización se reubique, precisamente en el Ministerio de trabajo, por considerar que realiza una función social y por el tratamiento que realiza de la "cuestión social agraria[7]", operando ambas normas como herramientas complementarias frente a un mismo problema.

## 3. LEY DE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR DE 1907

Nos centramos ahora en el estudio de la Ley de Colonización de 1907, dejando de lado otras tipologías de colonias, que subsistirían al margen de la misma, como son las colonias escolares y penitenciarias[8].

La importancia de la Ley de Colonización de 1907 radica en que el estudio de este periodo permite comprender la evolución de las políticas colonizadoras ilustradas y decimonónicas con la desarrollada tras la Guerra Civil, puesto que de las falencias teóricas y prácticas de la Ley de 1868 nacerá la Ley de 1907, particularmente su escaso cumplimiento, las limitaciones que la iniciativa privada (a la que se recurría como forma preferente) presentaba como recurso eficiente de solución al problema, así como el crecimiento de una presión social, impulsada por la aparición de nuevas ideologías, que situaban a la cuestión agraria en el primer plano de la controversia política del momento. De hecho, la creciente agitación social se percibe en la evolución normativa y constituye uno de los principales problemas del campo español junto a las tierras improductivas y la emigración rural. No obstante, en este punto, podemos tener en cuenta que según Paniagua (p. 118) la legislación colonizadora entre 1892 y 1907

7. *Gaceta de Madrid*, n. 288, de 14 de octubre de 1902, disponiendo dependa en lo sucesivo del Ministerio de trabajo la Junta de colonización y repoblación interior.
8. Por ejemplo, en la Real Orden de 20 de febrero de 1889 relativa a las colonias penitenciarias agrícolas, *Gaceta de Madrid*, de 22 de febrero de 1889, Real Orden de 26 de julio de 1892 para el establecimiento de colonias escolares, *Gaceta de Madrid*, de 27 de julio de 1892.

estaría más preocupada por la definitiva resolución de los problemas competenciales y administrativos originados por la norma de 1868 (que conducen de hecho a una centralización competencial), que por la solución de la cuestión social a la que acabamos de hacer referencia[9]. Una ley que supone el inicio de un proceso de centralización del proyecto colonizador.

En su primer artículo, la Ley de Colonización y repoblación interior afirma que su objeto es "arraigar en la nación a las familias desprovistas de medios de trabajo o de capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar las tierras incultas o deficientemente explotadas". De este modo, se percibe que en la mente del legislador está la conexión entre migración y colonización. Dentro de la emigración debemos considerar tanto la emigración exterior, que se intenta atajar, como la emigración campo-ciudad en un intento de equilibrar la densidad de población creciente de las ciudades industriales.

El proceso con el que lograr tan ambicioso objetivo suponía el reparto, con preferencia a favor de las familias de labradores pobres, de "terrenos y montes públicos incultos" aptas para el trabajo agrícola.

Sin embargo, acto seguido, el artículo 2 manifiesta las dudas del propio legislador en cuanto al proyecto, puesto que "la aplicación de esta ley tendrá, por ahora, carácter de ensayo, y se reducirá su alcance preceptivo a aquellos montes y terrenos propiedad del Estado declarados enajenables que sean susceptibles de cultivo en ciertas zonas, sin daño de la conservación y mejora de la riqueza forestal de los mismos". Una limitación inicial que en realidad se extiende de forma particular a los terrenos titularidad del Ministerio de Hacienda.

Seguidamente (art. 3), se extiende a los Ayuntamientos, a quienes se habilita para enajenar sus bienes que no estén catalogados por causa de utilidad pública y sean susceptibles de división y venta en pequeños lotes (configurados con los mismos criterios que los estatales). No obstante, en el ámbito local comienza a aparecer el problema social del acceso a la tierra, así para los bienes municipales se prevé la necesidad de que la enajenación sea previamente solicitada por tres cuartas partes de los vecinos y el reconocimiento de la conveniencia por el Gobierno de tal medida.

Se abre a continuación, reforzando el elemento social del proyecto, (art. 4) la disciplina de la prelación de los sujetos que podrán ser beneficiarios, estableciendo en primer lugar a los propios vecinos (excluyendo a

9. Esta afirmación debe ser objeto de estudio específico, tanto de la problemática que presentó la norma (analizando la litigiosidad generada) como de un estudio comparado exhaustivo entre ambas normas.

los solteros al limitarse a casados y cónyuges supérstites) del municipio, a continuación, los del término municipal, seguidos de los de la provincia y éstos sobre el resto de la Nación[10]. El criterio de desempate, en igualdad de circunstancias, será el mayor número de hijos.

Esta regulación debemos ponerla en relación con una larga tradición que aprecia en la familia la célula básica de la sociedad y que en el ámbito que nos ocupa supone potenciar la pequeña propiedad familiar tanto por razones productivas como sociales, y que deben vincularse con concepciones religiosas y de la doctrina contenida en la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII.

El procedimiento de reparto y cesión (art. 5) se inicia con la formación de los lotes partiendo de la "unidad mínima de cultivo"[11]. Una parte del terreno se destinará a "repoblación arbórea" y el resto al cultivo de preferencia del concesionario, "pero con el consejo y la dirección técnica que por la Junta se les facilite". Además, la entrega de la propiedad no era inmediata ni definitiva, sino que se establece que, durante el primer lustro, el concesionario podrá ser privado del lote, puesto que es configurado como mero poseedor del lote, pudiendo ser privado de su posesión por incumplir condiciones fijadas en la ley "y las que para su mejor aplicación les señale la junta encargada de este servicio". Tras esos cinco años, devendrán propietarios de los terrenos debiendo satisfacer la contribución territorial (hasta entonces exenta[12]). No obstante, la porción destinada a repoblación arbórea no podrá ser reducida durante los 10 primeros años, y la configuración de la entrega de la propiedad manifiesta similitudes con el régimen de las donaciones condicionadas, al señalarse en la ley "siempre que el terreno quede improductivo, podrá ser en cualquier época reivindicado por el Estado, el Municipio o el pueblo, según su procedencia".

Adicionalmente, en el caso de montes en mano común, su adjudicación se realiza no en base a propiedad, sino en base a censo reservativo.

10. Aquí se manifiesta una vez más la importancia de la división provincial de Javier de Burgos que, si bien hoy ha quedado ensombrecida por las Comunidades Autónomas, sigue siendo determinante en otras como elemento de identidad cultural. Así, por ejemplo, en Castilla y León el sentimiento de pertenencia prioritario es la provincia, y no la Comunidad Autónoma, y esto se manifiesta en los migrantes y en las distintas "casas" establecidas allende los mares. En este sentido SALGADO FUENTES, Carlos Javier, *La evolución de la identidad regional en los territorios del antiguo reino de León (Salamanca, Zamora, León)*, Universidad de Salamanca, Colección Vítor, 2016.
11. En la literalidad de la norma expresada como "la extensión necesaria para el sustento de una familia en la comarca, según se determine en el plan que se establezca por la Junta central, teniendo en cuenta, no sólo la naturaleza de los terrenos, sino su distancia de un centro de población".
12. Esta exención, como veremos después tiene su reflejo en la normativa catastral.

Se establece un canon del 2% del valor de tasación inicial y la posibilidad de redimir el censo abonando el total importe de su capitalización en un máximo de cincuenta anualidades consecutivas.

Como limitación adicional al dominio se establece (art. 5.7) la nulidad de toda donación, permuta o venta durante los 10 primeros años desde la adjudicación, y se configura un derecho de tanteo y retracto a la cooperativa, que adjudicará el lote a un nuevo colono. A nivel de sucesiones, se establece la indivisibilidad a perpetuidad del lote, debiendo traspasarse íntegro a una persona, salvo autorización especial y motivada del Gobierno previo informe favorable de la Junta. También se limita la posibilidad de hipotecar los bienes, limitándolo a hipotecas a favor del Estado o el Municipio. También encontramos limitaciones al imponer, "siendo obligatorio", la constitución de "una Asociación cooperativa entre los nuevos pobladores de cada monte o terreno subdivididos".

La Junta central se constituye en el artículo 6, compuesta de un exministro, ejerciendo la presidencia, dos senadores y dos diputados, el Director general de agricultura, contribuciones, impuestos y Rentas, dos ingenieros de montes, dos agrónomos, y dos personas de reconocida competencia designadas por el Instituto de Reformas sociales. Las funciones que se atribuyen a la junta son: Organizar la elección, división y adjudicación de los bienes, proponer los medios de llevar a cabo la subdivisión de la propiedad privada cuya "excesiva acumulación lo aconseje, en beneficio de la agricultura y las clases rurales". Es quien declara qué montes y terrenos son susceptibles de ser divididos y adjudicados, clasificándolos entre los que pueden destinarse al cultivo agrario. También ejercerá funciones de dirección y patronato sobre las cooperativas de la colonia, de control y de dirección técnica. Es el primer organismo de colonización de carácter centralizador, al asumir todas las funciones de planificación de la colonia y que simplifica procedimentalmente las disposiciones de la ley de 1868.

Adicionalmente se establecen premios a los colonos que mejoren la colonia o amplíen los recursos de la misma (cría de gusanos de seda, cría de animales, piscicultura u horticultura), exenciones fiscales de las operaciones de cesión o venta o la obligación de informar en Cortes del uso de los fondos y los resultados. De este modo vemos que las limitaciones a nivel civil son suficientemente amplias para garantizar la efectividad del poblamiento y evitar posibles intentos de abuso por parte de los colonos.

A nivel reglamentario, contamos con un primer reglamento provisional de ejecución[13], en el que se establecen tres tipos de bienes que obligatoria-

13. Dado a trece de diciembre de 1907, *Gaceta de Madrid*, n. 348, de 14 de diciembre 1907.

mente se verán afectados (montes o terrenos del Estado enajenables, montes propiedad del Estado que, catalogados como de utilidad pública, en circunstancias especialísimas, pudieran hacer conveniente su colonización, y bienes abandonados, baldíos o incultos de dominio público), así como una listado de 5 tipos de bienes que potestativamente pueden ser incluidos (bienes patrimoniales de municipios, montes de pueblos por circunstancias especialísimas, montes declarados de aprovechamiento común si lo solicitan tres cuartas partes de los vecinos, y montes dedicados a aprovechamiento común). Punto en el que hemos detectado un error de bulto, (no señalado por la doctrina consultada) y que pone en contradicción el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley "podrán los pueblos enajenar parcelas de terrenos de aprovechamiento comunal, con exclusión de las dehesas boyales, cuando así lo soliciten…" con el artículo 1.G del primer Reglamento: "los montes dedicados a aprovechamiento común o a dehesa boyal,…". Esta contradicción se mantiene en el Real Decreto aprobatorio del Reglamento a fecha de Gaceta de 15 de marzo de 1908, y tendrá su reflejo en la propuesta de cambio normativo de 1911 que permite integrar esta tipología concreta de inmuebles, lo que manifiesta una extralimitación del Reglamento.

Obviando esta cuestión, el Reglamento continúa disciplinando las reglas para la constitución de las colonias, siendo el órgano competente para la declaración de aptitud la Junta Central, que también determina el número de familias. Se disciplinan los planos, los tipos de edificios (comunales y particulares), la existencia de un campo de experimentación regido por un ingeniero agrónomo y con finalidad didáctica. El Régimen de las colonias, exigiendo un mínimo de 20 familias o, excepcionalmente, 10. Regula el régimen de cooperativas, que se ocupará de comestibles, adquisición de material, transformación primaria, así como funciones financieras y de seguro. También arbitra las reglas de funcionamiento de la junta central, cuya importancia ya hemos señalado al controlar de forma efectiva todo el proceso.

No faltaron críticas a algunas partes de la norma, como la exclusión, por artículo 4, a los sujetos que pagasen contribución[14], ya que suponía excluir a los pequeños propietarios del acceso a la colonización, junto a la reticencia de los municipios a facilitar terrenos municipales al proyecto. Dicha reticencia queda reflejada en el Estatuto Municipal de 1924, cuyo artículo 213[15] les obliga a "fomentar la colonización interior" señalando la posibilidad de enajenar sus bienes a la Junta.

14. Tienen derecho a los beneficios de esta ley los que acrediten no pagar contribución y sean casados o viudos con hijos.

15. *Gaceta de Madrid*, n. 69, de 9 de marzo 1924. Art. 213: "Están obligados también los Ayuntamientos a fomentar la colonización interior, pudiendo enajenar sus bienes

## 4. PROYECTO FRACASADO DE LEY DE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR DE 1911

Es precisamente en 1911[16] cuando se publicará el proyecto de Ley de colonización y repoblación interior de 1911, que aspira a la consolidación de la Ley de 1907 (recordemos que inicialmente publicada con carácter de ensayo).

La nueva norma manifiesta los logros conseguidos hasta la fecha por la Junta de colonización y aspira a la expansión del ámbito de la misma. De este modo, conserva el carácter obligatorio de la Ley para las fincas estatales y se propone ampliar la obligatoriedad a los municipios, pero reservándoles derecho a percibir el valor de los inmuebles. También se desarrolla la posibilidad de colonizar fincas particulares.

Adicionalmente, tampoco podemos obviar que dicha norma plantea como fundamento programático la difusión de la propiedad privada como objetivo de carácter político en un momento de incremento del movimiento obrero y el comienzo de la recepción de teorías marxistas y anarquistas. Este objetivo contrasta con la posibilidad de expropiar fincas particulares, justificado por la propia norma al señalar que la posibilidad de expropiar "es un principio que en nada vulnera los fundamentos del Derecho de propiedad individual, entendido en su sentido recto de cumplimiento de una función social encaminada al aumento de población y a la elevación del nivel económico y moral de los individuos que componen un pueblo". A su vez a la junta se le otorga independencia y autonomía de capital.

De forma más específica, el proyecto infructuoso de 1911 reitera que su objeto es "continuar el desarrollo del procedimiento iniciado en la de 30 de agosto de 1907, con el fin de arraigar en la Nación a las familias desprovistas de medios de trabajo o de capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo, cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas y contribuir a la transformación rápida del cultivo de secano en regadío". Es una Ley mucho más precisa y más detallada, que incorpora buena parte del contenido anteriormente desarrollado a través del primer reglamento a la Ley de 1907.

Nuevamente vuelven a reiterarse la finalidad anti-emigración de la norma, junto a una finalidad económica. Para ello afronta la subdivisión de la propiedad de fincas estatales y municipales, de pueblos o particulares,

---

patrimoniales de aprovechamiento comunal o de propios a la Junta Superior de Colonización y Repoblación interior, conforme a las disposiciones vigentes en la materia".

16. *Gaceta de Madrid*, n. 157, de 6 de junio de 1911.

que los técnicos aconsejen, atribuyéndose tal función a la Junta Central de Colonización y repoblación interior creada en 1907.

En esta ocasión será la Ley (y no el reglamento) el que directamente estructure los tipos de terrenos, creando siete categorías[17]. A cada una de estas categorías se atribuye un régimen jurídico y un procedimiento de carácter específico para su colonización. Dentro de esos procedimientos especiales cabe realizar una especial mención a la inclusión de la dehesa boyal, puesto que el artículo 9 mantiene requisitos adicionales para permitir su enajenabilidad y confirma el tratamiento excepcional de la regulación de 1907 (y por tanto la extralimitación del Reglamento a la que ya hemos hecho referencia), al exigir la instrucción previa de "un expediente administrativo a fin de estudiar la conveniencia de que cese en ellos el carácter de exceptuados que en la actualidad tengan, previos los informes que las circunstancias aconsejen".

Adicionalmente, el papel de los municipios respecto a sus bienes se reduce (o mejor, se reducen las cautelas para garantizar la protección de los intereses de los vecinos), pues éstos no deberán solicitar la colonización en porcentaje alguno, sino que ésta podrá realizarse a instancia de los pueblos (sin señalar procedimiento) o de la Junta. También merece una mención especial la nueva regulación que permite colonizar tierras privadas. Se establecen dos procedimientos, con previa colonización por Estado adquiriendo la finca (la adquisición se materializará bien por enajenación voluntaria u obligatoria) y la opción de colonización por particulares de sus propias fincas con auxilio Estatal.

En caso de previa adquisición de la propiedad por el Estado, se otorga la iniciativa del procedimiento al propietario y a la Junta, regulando tanto la posibilidad de acuerdo con la administración como a través de tasación que realiza la propia Junta[18], y en caso de disconformidad, resolviendo la Presidencia del Consejo de Ministros.

17. En concreto, en el artículo 3: A) montes o terrenos enajenables del Estado en la actualidad o que pasen a serlo en lo sucesivo. Baldíos e incultos. B) Montes o terrenos enajenables propiedad de los pueblos. C) Montes o terrenos declarados por la Administración de aprovechamiento común y dehesas boyales. D) Montes o terrenos propios. E) Montes o terrenos catalogados por causa de utilidad pública. F) Fincas de propiedad particular.

18. Dada la importancia, y como anécdota, la presidencia de la Junta es ocupada inicialmente por un ex ministro y ex embajador que dimite por motivos de salud (de hecho, moriría ese mismo año), D. Bernabé Dávila y Bertololi, será sustituido por Augusto González Besada, que es el ministro que firma la Ley de 1907. González Besada, del partido conservador, cesará por dimisión con el RD de la Gaceta de Madrid, núm. 8 de 8 de enero de 1916, (aunque no se diga en el decreto, lo hace a causa de la obtención de una nueva acta de diputado por Lugo), siendo sustituido por Diego Arias de

Otro de los grandes cambios está en la conformación y funcionamiento de la Junta. Se ve ampliada a presidente (nombrado por la Presidencia del Consejo de ministros) y 17 vocales[19]. Además, se le otorga potestad reglamentaria (sometida a aprobación de la presidencia del Consejo de Ministros y con publicación en la Gaceta).

Vuelven a tener una relevancia especial los incentivos fiscales como incentivo repoblador. Los mismos se regulan de forma autónoma por Real Decreto[20]. A nivel doctrinal cabe destacar que en ese Real Decreto se realiza una muy temprana caracterización de las finalidades parafiscales del impuesto, lo cual es todo un mérito puesto que estamos antes de la enunciación de la teoría económica de las externalidades negativas:

"Puede evidentemente el impuesto corregir en cierto modo el régimen de propiedad, si no en su esencia jurídica, en sus derivaciones de orden económico; puede favorecer la buena explotación de la tierra y perseguir con sus rigores a la incultura y al absentismo; y puede facilitar la emigración lenta pero eficaz del dominio de la tierra, desde las manos inexpertas que sólo aspiran al fruto de la producción espontánea, a las habilísimas que saben convertir las estepas en tierras de labor".

Se habla pues de la "acción correctiva" del impuesto sobre el régimen de la propiedad, y plantea un modelo de tipos progresivos, pero que resulte una mayor tributación cuanto menos mejorada esté la tierra.

En el Real Decreto también se manifiesta un primer paso de modernización, en relación con la contribución territorial en España y, particularmente, en cuanto al avance de la institución catastral[21], puesto que se

---

Miranda y Goytia del partido liberal. D. Diego también había ocupado varias carteras ministeriales previamente, convirtiéndose la Junta en estos momentos en refugio de exministros.

19. Tiene su interés analizar los sujetos que componen la junta, en la que encontramos varios directores generales, cargos políticos, bancarios y, en menor medida, técnicos. El director general de Deuda y clases pasivas. El Director General de Propiedades e impuestos. El director general de Agricultura, minas y montes. El director general de administración local. Dos senadores y dos diputados nombrados por la presidencia del Consejo de ministros. Dos ingenieros agrónomos y dos de montes nombrados por el Ministerio de Fomento. Dos representantes del Instituto de reformas sociales. Un representante del Banco de España y otro del Banco Hipotecario. Un representante de las entidades bancarias libres y un secretario general nombrado libremente por la junta, sin voto.
20. *Gaceta de Madrid*, n. 299, de 26 de octubre de 1913.
21. Hemos trabajado largamente sobre la importancia del Catastro en la economía y su función multifinalitaria. MUÑIZ PÉREZ, Julio César, *Los catastros de la Unión Europea*, Editorial Académica Española, Saarbruken, 2013. O MUÑIZ PÉREZ, Julio César, "La crisis griega o la ineficiencia catastral", *CT: Catastro*, n. 74, 2012, pp. 59-82.

plantea la "unificación del tipo de gravamen en las dos secciones en que hasta ahora se agrupaban a los efectos de la contribución territorial". Esto es, la unificación de la contribución territorial rústica y urbana a efectos administrativos, lo que conduce a la construcción de un único catastro y no a la dualidad rústico-urbano que de hecho todavía se conserva en otros países (por ejemplo, en Italia). De este modo, se construye un impuesto territorial de tipo inverso, en los que el beneficio del cultivo tributa a un 8%, como forma de incentivar la productividad, así como los terrenos cultivados gozan de tipos ligeramente inferiores (14 o 15,5% del valor catastral) frente al 17% de los terrenos incultos. Si bien este proyecto no llegará a aprobarse, la orientación del mismo se reflejará en reformas sucesivas.

## 5. PROYECTO FRACASADO DE LEY SOBRE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR DE 1914

En 1914 encontramos un nuevo proyecto de Ley sobre Colonización y repoblación interior[22], reiterando en gran medida lo señalado por la norma de 1911. Este nuevo proyecto implica una reducción de la inversión estatal en el proyecto colonizador al reducir los fondos aportados por el Estado a las colonias. El legislador lo expresa del siguiente modo: "Ahora bien, la amplitud y desarrollo que debe darse a toda la obra colonizadora, exigiría, si hubiera de proseguirse en la forma en que se ha llevado a cabo en el ensayo realizado, sacrificios por parte del Estado, que no sería prudente imponerle en las circunstancias actuales, y que en ninguna Nación se le ha impuesto con este objeto, por lo que será preciso que las colonias que en lo sucesivo se creen atiendan por sí mismas, empleando parte de sus productos, al pago de las cantidades necesarias para su creación, debiendo atender el Estado únicamente a los gastos generales que origine la obra colonizadora y a facilitar tan solo con carácter de anticipo aquellas cantidades, ínterin las colonias no estén en condiciones de suministrarlas, por cuya razón debe preocuparse éste de la forma de hacer los referidos anticipos sin gravar por ello el presupuesto general".

Entre otras variaciones dignas de mención del proyecto encontramos la obligación de facilitar que las colonias sean creadas "por individualidades o empresas particulares"[23]. El papel de la Junta, en relación con bienes

22. *Gaceta de Madrid*, n. 319, de 15 de noviembre de 1914.

23. La incorporación de la iniciativa popular enlaza con el cambio político que favorece esta nueva ley y supone recuperar parte del espíritu de la anterior Ley de 1868. En la doctrina hemos detectado la frecuente falta de estudio de estas propuestas legislativas (por otra parte, infructuosas), lo que ha llevado a parte de la doctrina a afirmar que, si bien la ley de 1907 comparte los objetivos, difiere en cuanto al método por

de los municipios, se hubiera reforzado, al afirmarse que sólo cuando se realice a iniciativa de la junta será la colonización preceptiva. Las tasaciones de los bienes municipales no las realizará la junta, sino un perito nombrado por la Junta y otro por el pueblo, y a falta de acuerdo, dirime un tercer perito. Este procedimiento se hace extensible a las expropiaciones de terrenos de particulares, que se ven reforzados con este nuevo texto. Además, se incorpora una nueva tipología de terrenos (terrenos pantanosos y marismas) y se detallan más cuestiones civiles como los derechos sucesorios sobre el lote o se refuerzan exclusiones por parentesco en el acceso a los lotes.

Entre los incentivos encontramos básicamente los mismos junto con premios y la exención "de pago de toda clase de impuestos" (art. 28): "Todas las compraventas, permutas, cesiones, redenciones de censos, servidumbres y cargas reales que realice el Estado para la creación y en beneficio de las colonias agrícolas; por transmisión por herencia y la escritura de constitución de las cooperativas de las colonias".

Entre las causas del proyecto de cambio normativo podemos pensar en el cambio de gobierno producido en 1913, con el regreso de los conservadores al poder, así como la entrada en el periodo denominado "crisis de la restauración", precisamente en el año 1914 y que en gran medida procedía del impacto de la I Guerra Mundial en España, aunque no únicamente, y que conduciría a la crisis del sistema bipartidista de la restauración a pesar del impulso económico de la neutralidad (acaso porque derivó en inflación y carestía de productos esenciales incrementando el descontento social).

## 6. REGLAMENTO CONCESIÓN DE TERRENOS 1915

El 10 de septiembre de 1915[24] se materializa la externalización de los costes de la creación de las colonias en desarrollo de la disposición del artículo 1 in fine de 1914. Se aprueba el Reglamento "por el que ha de regirse la concesión de terrenos enajenables del Estado, baldíos e incultos a los particulares que deseen colonizarlos", siendo el elemento central que

excluir la iniciativa particular en la colonización agrícola, así como la posibilidad de incorporar terrenos de particulares. Así se pronuncia, por ejemplo: CANALES MARTÍNEZ, Gregorio, "Sierra de Salinas: El fracaso de una colonización", *Investigaciones geográficas*, n. 4, 1986, pp. 41-57, p. 42. Efectivamente el caso que estudia es de 1910 y es correcto, no obstante, tengamos en cuenta que la ampliación del objeto se logra a través del Reglamento de 1918, aunque de forma muy limitada (sólo a supuestos de terrenos donados al fin de la colonización).

24. *Gaceta de Madrid*, n. 253, de 10 de septiembre de 1915.

la solicitud la realiza al presidente de la Junta, que determina si el proyecto ha de realizarlo ella misma o por cuenta y riesgo del peticionario.

Entre los derechos del peticionario estará obtener de la asociación cooperativa de colonos y durante veinticinco años, una cuota anual, configurándose como concesionario de la colonia. El artículo 5 señala que "las obras y trabajos de colonización se ejecutarán por el concesionario por su cuenta y riesgo, bajo la inspección del vocal de la Junta central que designe". No obstante, en caso de mala cosecha, la anualidad de amortización del concesionario será asumida por el presupuesto de la Junta central, que adelantará el dinero, pero le será reintegrado por la cooperativa de colonos.

## 7. REAL ORDEN 1917

La evolución normativa continúa a pesar de los fracasos legislativos anteriores perpetuando la norma provisional de 1907. Nos encontramos ahora con una "Real Orden" bosquejando algunos rasgos generales que han de caracterizar el nuevo proyecto de ley de colonización interior, con el fin de que dichas indicaciones marquen el camino que debe seguir en su trabajo la Junta central de colonización y repoblación interior[25]. En él se plantea la necesidad de reformar nuevamente la ley fijando algunos principios generales a modo de "libro blanco" previo a la reforma, en la aspiración de "ampliar la extensión de la obra colonizadora, sacándola del reducido solar en que hoy se construye". En primer lugar, se plantea elevar la categoría administrativa de la Junta central, proponiendo (o anticipando) el nombre de "Instituto Nacional de Colonización (así podría denominarse)" (sic), y atribuyéndole autonomía, independencia y facultades equivalentes al Instituto nacional de previsión, de crédito agrícola o a los Institutos de reformas sociales. Se reafirma la doble función de repoblar y reducir los niveles de emigración, con "tres principios fundamentales de la organización social y agraria (…) la familia como unidad colonizadora, la cooperación mutua y la limitación de la facultad de enajenar y gravar el suelo colonizado". Como tercer elemento se plantea la extensión a las propiedades municipales "si bien dejando a salvo el derecho que a tales corporaciones asiste para percibir el importe del valor de dichas propiedades".

Aquí se manifiesta, una vez más, cómo la exención fiscal constituía uno de los principales incentivos, pero tales exenciones suponían en el ámbito municipal la desestabilización de la financiación local. De hecho, ya la Ley

25. *Gaceta de Madrid*, n. 239, de 27 de agosto de 1917.

de 1868 planteó problemas en este sentido, manifestado por parte de la doctrina[26], y aquí estaría precisamente el fundamento de la protección de los terrenos municipales con un procedimiento específico. No obstante, la propuesta legislativa del ministerio incorpora también la propiedad privada, especialmente la "excesivamente reconcentrada", afirmando: "Con ser importante esta ampliación (a los terrenos municipales), no ha de ser suficiente por sí sola para preparar la necesaria y magna empresa de subdivir (sic) la propiedad excesivamente reconcentrada. Este es el problema esencial de la colonización interior en gran parte de las comarcas de Andalucía, de Extremadura y de algunas provincias castellanas como la de Salamanca".

Por ello, el texto propone la adquisición de "grandes predios" bien por convenio "bien utilizando el procedimiento de la expropiación forzosa por justa causa de indiscutible utilidad social". Procedimiento que, sin embargo, se excluye de una aplicación general, puesto que "sobre no ser conveniente a los intereses del Estado tal vez suscitaría recelos y provocaría protestas y reclamaciones de agravio de la clase que precisamente con mayor fe y mejor voluntad debe esperarse su cooperación". Por ello, se recomienda la ordenación de "nuevas bases que garanticen el justiprecio y faciliten la tramitación de los expedientes". En el plano de recursos, se plantea facilitar el cobro sobre colonos o la entidad sobre la que se ejerza patronato, las cuotas anuales, canon de censo o arrendamiento pactado, la concesión de anticipos reintegrables para mejoras y subsistencia de los colonos hasta las primeras cosechas, instalación a cuenta del Estado de nuevos núcleos de población rural con servicios públicos, y (otra vez) la exención total o parcial de tributación de actos o contratos de transmisión de propiedad, arrendamiento o constitución de censos.

Se manifiestan algunos de los problemas que se estaban produciendo, particularmente la necesidad de realizar obras hidráulicas para garantizar los derechos de los regantes previos y suplir la falta de capital. También se manifiesta la evolución de la situación política del periodo, al señalar el incremento de "las reivindicaciones de orden social" a favor de la pequeña propiedad[27], así como las referencias a "huelgas y conflictos

26. CANALES MARTÍNEZ, Gregorio, "Sierra de Salinas: El fracaso de una colonización", Investigaciones geográficas, cit.

27. Estas referencias o inclinación favorable hacia la pequeña propiedad podemos ponerlas en relación con las propuestas que se realizan en tres congresos Internacionales en estos momentos, el X de Agricultura de Gante (1913), el XI en París (1923) y la tercera conferencia internacional del trabajo en Ginebra (1921), en todos ellos se plantea el predominio de las pequeñas y medianas explotaciones como factor decisivo para lograr la máxima rentabilidad del agro. PANIAGUA MAZORRA, Ángel, *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*, Ministerio de agricultura pesca y alimentación, Madrid, 1992, p. 132.

sociales" incendios y robos, asumiendo el Instituto el papel de resolver los conflictos y problemas entre terratenientes, colonos y obreros del campo.

La Real Orden plantea zonas de atención preferente como las marismas de Sevilla, Cádiz y Huelva. Se propone, para terrenos estatales y municipales, el sistema de colonización directa, ocupando el Estado la posición empresario, que sería el sistema preferente, sin descartar otros (en alusión velada a la participación de particulares y empresas). El órgano que represente al Estado deberá fomentar las asociaciones de campesinos pobres y asume funciones para negociar con propietarios, otorgar préstamos para mejoras e intervenir técnicamente. Establece además unos "principios fundamentales del régimen económico financiero del Instituto": 1.º. El derecho del Estado, municipio dueño o particular, de la renta del colono en pago del censo, venta a plazos o arrendamiento (modalidades jurídicas que se plantean como viables); 2.º. Reintegro de las subvenciones para mejoras de los predios limitando el plazo total de reintegro a un máximo de sesenta años (propone como plazo la mitad de la vida media probable de los bienes, y con un interés máximo del 75% del interés legal), además, se dota a tales créditos de carácter reipersecutorio[28]. El Estado asumirá el sostenimiento del Instituto Nacional de colonización interior y estudios y dirección de las colonias, su tutela y patronato, instalación y sostenimiento de servicios públicos (culto católico, enseñanza primaria y agrícola, comunicaciones y caminos, higiene y sanidad del campo, guardería general). 4.º El Instituto podrá contratar empréstitos con cargo a los presupuestos del Estado. Al igual que con el anterior proyecto, no se llegó a aprobar aunque marca líneas de desarrollo.

Cabe subrayar la importancia de esta Real Orden, ya que marca los principios generales que se aplicarán hasta el final de la Junta, e incluso, tras la Guerra Civil, pues se rescata la nueva denominación que aquí se propone para la misma.

## 8. REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE COLONIZACIÓN 1918

En 1918 se aprueba un nuevo reglamento para la aplicación de la ley de colonización y repoblación interior[29], en el que reiterando los objetivos de poblar el campo y disminuir la emigración, junto al aumento de la riqueza

28. Así interpretamos la afirmación literal "los lotes quedarán gravados hasta el completo reintegro de los anticipos".

29. *Gaceta de Madrid*, n. 303, de 30 de octubre de 1918. Cabe destacar la existencia de una errata en el título del reglamento, "para la aplicación de la ley de colonización y

y la producción. Un reglamento que supone la aprobación del Reglamento definitivo al expirar el plazo máximo para su aprobación establecido por el Reglamento provisional de 1908 ya analizado.

En su amplia regulación se concretan algunos aspectos, realizando la equiparación a terrenos públicos los cedidos por sus propietarios con el exclusivo fin de que se colonicen, puesto que sólo los terrenos enajenables del Estado baldíos e incultos, los comunales y los incluidos en el catálogo del ministerio de fomento como bienes de utilidad pública, son susceptibles de colonización inmediata.

En el nuevo reglamento se disciplina con mayor detalle los procedimientos de cesión de los montes y terrenos para colonización, configurándose como compra-venta en el caso de terrenos estatales enajenables, baldíos e incultos, mientras se acude al recurso del censo reservativo en el caso de montes o terrenos de los municipios. Se remite así al estudio específico para los terrenos de utilidad pública inclusos en el catálogo del ministerio de fomento. Se regula también con más detalle la tasación de los terrenos, el procedimiento de deslinde y amojonamiento (anteriormente disciplinado por la regulación general), regula con más detalle el reparto de los terrenos y la conformación de los lotes (con entrada independiente, mayor número posible...) así como el incremento de la documentación vinculada al procedimiento de reparto (se incorpora por ejemplo cartografía, previsión de resultados de la explotación, antecedentes legales, agronómicos…).

El procedimiento para la autorización del proyecto de colonia también se complica, con anteproyectos o estudios de tanteo y proyectos de colonias. Los proyectos incorporan nuevamente más documentación[30]. Dentro de la reglamentación también se encuentran aspectos de carácter social, como la limitación de una casa por familia o la existencia de edificios comunales o la existencia del campo de experimentación previsto en la Ley, con finalidad docente e innovadora. Mención especial requieren las crecientes labores de colaboración con el registro de la propiedad y, una vez más, a falta de un avance legislativo, los avances se hacen por vía reglamentaria. En este caso, encontramos la asunción de la propuesta de la Real Orden, garantizando la reipersecutoriedad de los créditos a favor

repoblación interior de 30 de agosto de 1917", no existe tal ley, y la propia exposición manifiesta ese error.

30. En concreto, art. 32, Memoria general descriptiva, planos, presupuesto de instalación y régimen económico-financiero, pliego de condiciones especiales y facultativas de las obras de instalación y pliego de condiciones para la adjudicación de lotes. Además, de forma extraordinaria, documentos sobre organización y régimen de asociaciones cooperativas de colonos entre otros…

de la administración (estatal, municipal o sujeto privado si lo hubiere) se refuerza en el artículo 14.5 del reglamento[31].

Esta disposición debemos ponerla en relación con otra resolución que pudiera pasar inadvertida, pero que manifiesta algunos de los problemas a los que se tuvo que enfrentar el proyecto a nivel administrativo. Ese mismo mes, tenemos una resolución de la dirección general de los Registros y del notariado por la que se resuelve la instancia de la Junta de colonización para que se le facilitasen los datos de particulares[32] a los funcionarios de la misma. Adicionalmente, los artículos 58 a 75 del Reglamento de 1918 (nada menos que 18 artículos) disciplinan la forma, requisitos, fórmulas a utilizar, incorporación de plano parcelario, identificación de lotes, posibilidad de inscripción en folio de la Colonia, derechos gravables, … en las que se realizará la inscripción de las colonias agrícolas en el Registro de la Propiedad, y se reiteran beneficios fiscales como la exención del impuesto de derechos reales[33].

Se disciplina también la dirección y gobierno de la cooperativa (a partir del art. 105) realizada por la Junta central mientras dure su tutela y patronato, con un delegado, Director de la colonia, que también será el representante jurídico de la misma. Un consejo de administración, colonos, cabezas de familia y el delegado como presidente, y el secretario contador (con voz, pero sin voto). La junta general, votando por lotes y asimilando categorías mercantiles de funcionamiento (reunión anual ordinaria, discusión de balances e inventarios, acuerdos sobre capital…), exigiendo como regla general la mayoría absoluta de votos para la adopción de decisiones. En el plano de género cabe destacar la referencia a las viudas, quienes, desde la exclusión (ya prevista en la ley) de los solteros, son incorporadas tanto como sujetos aptos para ser colonos, como socios obligatorios y miembros de la Junta general, lo que pone a la mujer en las colonias en la línea de los resultados de las investigaciones de Susana Martínez para comienzos del siglo XX[34].

31. Los lotes, que serán adjudicados por la Junta central, quedarán gravados con el referido censo, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad a favor del Ayuntamiento, en la forma que se determina en este Reglamento.
32. *Gaceta de Madrid*, n. 298, de 25 de octubre de 1918.
33. Art. 65 in fine: "Esta certificación con la nota de exención del impuesto de Derecho reales, se presentará por duplicado en las oficinas del Registro y será despachada como las certificaciones administrativas".
34. HERNÁNDEZ NICOLÁS, Carmen M., y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Susana, "Guardando un legado, acunando un futuro. Viudas en las sociedades mercantiles en el cambio de siglo (1886-1919)", *Revista de Historia industrial*, n. 77, 2019, pp. 93-118.

También se regula el funcionamiento económico de la Colonia, dividiendo las operaciones sociales de la cooperativa en tres grupos, cooperación productiva (con transformación de los productos primarios), de consumo (compra de materiales, por ejemplo), de asistencia y mutuo socorro (para suministro de medicamentos y asistencia durante primeros quince días salvo acuerdo del Consejo) y de cooperación de ahorro y previsión (funciones financieras y de intermediación, seguros). También reglas contables para la determinación de los beneficios y el destino de los mismos tanto sean positivos como negativos. Se regula también el funcionamiento de los servicios comunales (enseñanza primaria, experimentación agrícola, higiene o culto), así como un régimen disciplinario, que va desde la multa a la expulsión de la colonia, estructurando la posibilidad de recurso de queja ante la Junta Central. Dentro de las disposiciones de carácter general, se establece un régimen de monopolio a favor de la cooperativa. Finaliza con una regulación minuciosa de la Junta central, la secretaría general y sus secciones, régimen de pagos y custodia de fondos, así como la posibilidad de recurso contra los actos de la Junta central ante el Ministerio de fomento y de gracia y justicia, según la materia. Desaparece toda referencia a los terrenos boyales, así como también podemos destacar la ausencia de referencias a las "Juntas sociales de riegos".

Las Juntas sociales de riegos podemos configurarlas como antecedente histórico de las actuales "comunidades de regantes" y son un instituto que consideramos típico de los años 20 del siglo XX. Según Embid Irujo[35] es la denominación dada (probablemente vinculada a la creación del Ministerio de trabajo) a las anteriores "juntas delegadas de la administración", quienes, directamente dependientes de la Dirección General de obras públicas, se ocupaban de la organización y ejecución de las obras. Pero en estas "nuevas" juntas sociales de riegos siempre contará con un representante la Junta Central de Colonización Interior. Su función la podemos definir como "promover el desarrollo de la agricultura (…) y de todos los aprovechamientos de ella derivados"[36]. En este punto, cabe destacar no sólo la presencia de un representante de la Junta central[37], (manifestación de la presencia e importancia de la misma), sino que debemos considerar

35. EMBID IRUJO, Antonio, "El sistema institucional de riegos del alto Aragón: Historia y presente", *Revista de Administración Pública*, n. 168, 2005, pp. 285-307, p. 288.
36. Cita del artículo 1.º de RD de creación de la Junta social de riegos de Jerez de la Frontera: *Gaceta de Madrid*, n. 164, de 13 de junio de 1919.
37. Este es el sentido de la Real Orden subsanando una omisión padecida al publicar en las gacetas de 6 y 13 de junio de 1919 los Reales decretos de creación en Sevilla y Jerez de juntas sociales de riegos: *Gaceta de Madrid*, n. 177, de 26 de junio de 1919.

que nos situamos cronológicamente antes de la creación de las confederaciones hidrográficas[38].

## 9. PROYECTO DE LEY 1921

En 1921, motivada por la creciente problemática de la cuestión agraria, encontramos un Real decreto autorizando se presente a Cortes un nuevo proyecto de reforma a la Ley de 1907[39]. Este proyecto lo encontramos referenciado en distintas obras de la época, aunque sin desarrollar[40], y la orientación política resulta evidente tanto por su contenido como por el lenguaje utilizado.

Sin duda, debemos considerar que es el primer proyecto que procede del recién creado Ministerio de trabajo y rubricado por su titular (Eduardo Sanz y Escartín). El preámbulo del proyecto vuelve a recordar el "carácter de ensayo" de la Ley de 1907 y critica el alcance limitado de los terrenos y bienes que integraba. Por ello, este proyecto intenta afrontar el "problema agro-social[41]".

El espíritu que lo anima es el de una mayor intervención pública, en protección del "proletariado agrícola", y se hace eco de los proyectos de reforma anteriores de Dato y Canalejas ya comentados, pero ahora se

38. Las confederaciones sindicales hidrográficas se crean por Real Decreto de 5 de marzo de 1926, *Gaceta de Madrid*, n. 65, de 6 de marzo de 1926, pp. 1248-1253. En ellas, también tendrá representación la Junta Central de Colonización, en concreto en la Asamblea (art. 15).

39. *Gaceta de Madrid*, n. 153, de 2 de junio de 1921.

40. Por ejemplo, MATALLANA, Gregorio, *Los riegos en la provincia de Palencia*, Cámara agrícola oficial de Palencia, trabajo premiado por la Real sociedad económica palentina de amigos del País, Palencia, 1922, p. 5, señala "Pendiente de discusión en el Congreso está un proyecto de ley de Colonización y repoblación interior que resuelve de una manera pragmática la debatida cuestión de la tierra, atendiendo bastante bien las actuales necesidades sociales e inspirándose en ideas universalmente reconocidas como equitativas y saludables para el bien general", añadiendo en nota al pie: "para tranquilidad de ciertos espíritus pusilánimes, egoístas o sencillamente vidriosos, consignemos que ese proyecto de ley fue presentado a las Cortes por D. Antonio Maura el día 8 de diciembre de 1921. Dicho proyecto fue informado favorablemente el día 14 del mismo mes, por el entonces presidente de la Comisión de presupuestos (…). El senador de esta provincia es vocal del Instituto de colonización, y suponemos que no será ajeno a esta labor. Hombres todos los citados de ideas conservadoras, las soluciones propuestas son asaz conservadoras también".

41. Recordemos que la cuestión agraria la podemos incorporar como una de las causas de la guerra civil, tratada específicamente en la tesis doctoral LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro, *Constitución, reforma agraria y guerra civil en la Segunda República: (La minoría agraria 14-4-1931/15-9-/1932)*, Universidad complutense de Madrid, Colección tesis doctorales, Madrid, 1983.

muestra el proyecto como "una realidad política de pacificación social en la vida del campo, política que constituye hoy un imperativo por cima de todas las diferencias de partido".

En este proyecto se abre la posibilidad de expropiar con fines colonizadores terrenos privados como forma de acabar con el problema del latifundismo. Por ello el proyecto aspira primariamente a extender la colonización oficial a todos los bienes públicos[42], la expropiación de las fincas particulares abandonadas, incultas o deficientemente explotadas, así como plantear la colonización de las tierras de secano que devienen de regadío por inversiones públicas.

Una mención especial merece la definición del término "fincas deficientemente explotadas", a la que acompaña un conjunto de ejemplos considerando como tales "las que se encuentren dedicadas únicamente a cotos de caza o cría de ganados de lidia", las destinadas a cazaderos aunque pasten ganados, las fincas análogas a las anteriores si excede de 75 hectáreas, las fincas superiores a 500 hectáreas[43] o reunión de ellas, de un mismo dueño "que pueda cultivarse con mayor rendimiento o con mayor beneficio para las clases proletarias", terrenos en zonas regables no explotados como tales, las fincas que teniendo total o parcialmente su superficie en zona regable su propietario no se hubiese adherido al sindicato de riegos o de auxilios a las obras, que adeude cuotas durante dos años, o que no utilicen durante tres años el agua para riego[44]. Aquí encontramos lo que Panigua[45] señala como las tres actividades fundamentales de la Junta Central, la información social agraria (manifestada en los estudios), la colonización en zonas regables y la puesta en marcha de las colonias.

De este modo una de las novedades del Proyecto es la regulación del procedimiento de expropiación especial de carácter urgente. En primer lugar, se establece la acción de denuncia de carácter público, en manos del Instituto nacional de colonización, obligando a abrir trámite de información pública sobre la utilidad de la colonización, pero también se admite la acción por cualquier otra persona o colectividad. Tras él se acuerda por Real decreto la colonización (obligatoria), con excepción de que las tierras pertenezcan al Estado. Tras esta declaración se procede a la valoración,

42. Encontramos alguna excepción adicional, como, art. 6, al excluir como colonizables los montes públicos enajenados por hacienda en pública subasta cuya extensión no exceda de 30 hectáreas.
43. En la República se planteará expropiar las superiores a 400 hectáreas.
44. Todas ellas en el artículo 10.
45. PANIAGUA MAZORRA, Ángel, *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX, Ministerio de agricultura pesca y alimentación*, cit., p. 361.

con un perito designado por el Instituto y dando un plazo de ocho días para impugnarlo. En caso de impugnación, Ministerio podrá renunciar a la colonización o insistir en ella, con un tercer perito. El pago, ya dijimos, se hará por valores públicos (art. 16.f).

Se regulan (art. 18) tres formas jurídicas de colonización: 1.º, El patrimonio familiar. 2.º, Arrendamientos colectivos (que afirma ser una práctica del campo en Andalucía y Extremadura y tomando como ejemplo a Italia). 3.º, Colonias, ampliando su regulación.

El patrimonio familiar, consiste en la adjudicación de lotes a familias configurándose como indivisibles a perpetuidad, los cinco primeros años, mero poseedor, y tras ellos propietario, y durante otros 5 no podrán enajenarlos ni permutarlos. Después de ese periodo, aún así la venta o permuta está sometida a autorización gubernamental. En colonos casados, se exige el consentimiento de la mujer ante el juez, así como otras limitaciones adicionales. El patrimonio familiar goza de una serie de exenciones "de toda clase de impuestos", incluyendo "todas las compraventas, permutas, cesiones, redenciones de censo, servidumbre y actos y contrates que realice el Instituto", la constitución del patrimonio y su transmisión por herencia, así como escrituras.

El arrendamiento colectivo a favor de las cooperativas o asociaciones de cultivadores integran propietarios, colonos o jornaleros agrícolas, podrán solicitar crear este arrendamiento colectivo, para, por plazo ilimitado, llevar una "conducción unida", con el cultivo de los socios en común y reparto de beneficios. Entre su regulación destaca la prohibición expresa de utilizar mano de obra asalariada, la obligación de seguro agrícola, la reducción del precio de arrendamiento sólo en casos de fuerza mayor. La renovación es automática y, el instituto, llevará un registro especial de esta modalidad arrendaticia.

Finalmente, las colonias agrícolas constituyen el patrimonio familiar que genera un nuevo núcleo de población, con una regulación similar a la existente (una dirección técnica a cargo de un agrónomo, constitución de una asociación cooperativa dentro de la colonia con presencia del patronato y gozando de las exenciones previstas para los sindicatos agrícolas)[46].

Adicionalmente se establece lo que denomina como fomentos a la iniciativa privada, "y en tal sentido, se propone un sistema de apoyos, beneficios, auxilios reintegrables y facilidades que estimulen el concurso para la obra social que se proyecta, de todos los factores que mediante sus iniciativas quieran estimularla y hacerla más fecunda". Volviendo a reiterar

46. Artículos 6 y 7 de la Ley de 28 de enero de 1906 y cualquier otro tipo.

la propuesta de configurar al Órgano propio, de carácter técnico y consultivo del ministerio de trabajo con la misma denominación, el "Instituto Nacional de Colonización", como ya se proponía en la anterior Orden, como forma de reformar la Junta central de colonización. Supone una restricción de autonomía (negada por el propio preámbulo), justificada en "responder a la sana y recta interpretación de los principios constitucionales vigentes", y particularmente la responsabilidad de los actos de la administración. En base a esa responsabilidad, atribuye la resolución de "todo lo fundamental de carácter ejecutivo" al propio gobierno, que controla completamente la actividad al establecer que "todo acuerdo de colonización obligatoria debe hacerse por Real Decreto aprobado por el Consejo de ministros". En el ámbito presupuestario se facilita el incremento del presupuesto, ideando un sistema de "pago de cupones de los títulos de Deuda que se inviertan en pagar las fincas de propiedad particular expropiadas".

## 10. REAL ORDEN 1921

Dos meses después del proyecto encontramos una Real Orden[47], disponiendo que se hagan públicos los elevados fines perseguidos por la Junta central de colonización y repoblación interior (fundamentalmente, atenuar la migración y lograr la explotación del campo). Su importancia reside en que manifiesta los esfuerzos que la administración educativa desarrolla en esas colonias a través de las escuelas en los mismos, incrementándose los aspectos sociales del proyecto colonizador.

## 11. LA JUNTA DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO

Frente al proyecto de 1921, la llegada de la dictadura de Primo de Rivera se manifiesta claramente en la Junta de repoblación interior, siendo una institución que podríamos decir se ve primero "purgada" y finalmente suprimida.

Durante este periodo asistimos a una inicial extensión de las competencias de la Junta central de colonización y repoblación interior a la zona del protectorado español de Marruecos[48] o la aprobación de las reglas para deslinde y amojonamiento de los terrenos en colonización[49].

47. *Gaceta de Madrid*, n. 218, de 6 de agosto de 1921.
48. *Gaceta de Madrid*, n. 6, de 6 de enero de 1922.
49. *Gaceta de Madrid*, n. 142, de 22 de mayo de 1923.

Igualmente, la importancia dada a la colonización también como demanda social, hace que se regule también en otra normativa adicional, como es en el Estatuto municipal de 1924[50], en ella se disciplina tanto la consideración al colono como residente del municipio (art. 30) o el deber de colaboración en la cesión de bienes patrimoniales a los Cotos sociales de previsión (en los que se incluye a los colonos)[51]. Particular importancia tiene la instauración de la obligación de los ayuntamientos de fomentar la colonización[52] y es que según avanzan los intentos se manifiesta la importancia de contar con el apoyo de éstos para lograr el éxito en la misión, paralelo a atávicas (y legítimas) reticencias a la pérdida de sus bienes comunales.

Una de las primeras medidas consiste en atajar la "falta de compenetración" con las agrupaciones o colectividades agrarias, razón por la cual se procede a integrarlas en la composición de la Junta central de colonización[53]. Es por ello que el presidente será el agricultor designado por el gobierno por haberse distinguido en su labor colonizadora[54]. Además, se incorporan vocales (reduciéndose otros cargos, por ejemplo, del Ministerio de hacienda), elegidos por las asociaciones agrícolas y ganaderas legalmente constituidas con un mandato de 8 años[55]. Con este afán de incorporar las asociaciones agrarias se decreta el cese de los anteriores: Presidente y varios vocales, configurando los supérstites una Junta provisional, a la espera de elaborar un nuevo Reglamento para su régimen interior. No obstante, su dependencia orgánica permanece en el ministerio de trabajo, se crean nuevos órganos, como la Inspección general de Pósitos y Colonización[56] y que supone la reducción de las competencias fiscalizadoras de la

50. *Gaceta de Madrid*, n. 69, de 9 de marzo de 1924.

51. Art. 212.

52. En el artículo 213.3 afirma "están obligados también los ayuntamientos a fomentar la colonización interior, pudiendo enajenar sus bienes patrimoniales de aprovechamiento comunal o de propios a la Junta Superior de colonización y repoblación interior".

53. Este Real Decreto que supone la reorganización de la Junta central de colonización lo encontramos en *Gaceta de Madrid*, n. 260, de 16 de septiembre de 1924.

54. No obstante, pronto contradiría el propio presidente del directorio militar esta disposición, al nombrar presidente a D. Luis Marichalar y Monreal, Vizconde de Eza (que no nos consta fuese agricultor en ninguna de las colonias) mediante Real Decreto, *Gaceta de Madrid*, n. 288, de 14 de octubre de 1924.

55. El procedimiento concreto para la elección de estos vocales en *Gaceta de Madrid*, n. 314, de 9 de noviembre de 1924.

56. *Gaceta de Madrid*, n. 353, de 19 de diciembre de 1925. Publicada a la sazón el mismo día en el que el Presidente de la Junta dimite como tal ¿acaso en respuesta a tal reducción competencial que supone la derogación del artículo 8 del Reglamento de 23 de octubre de 1918, o simplemente por la nueva asignación de la presidencia que se realiza en esa misma norma?

Junta. De hecho, no sólo las fiscalizadoras, puesto que la Junta ve "limitadas sus funciones a las determinadas en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley" de 1907. Además, se hace una nueva atribución de la presidencia de la Junta (art. 6) al Ministro de Trabajo, y vicepresidente (nuevo cargo), el Inspector general de Pósitos y colonización. También verá limitadas sus fuentes de financiación, ya que la Inspección general de Pósitos y colonización pasa a tener como fondos propios los abonados en aplicación de la Ley de 1907[57]. No obstante, el fundamento está en posibilitar y facilitar la concesión de créditos[58], pero en la que además se convierte a la Inspección en la "autoridad superior con la que se relacionarán las federaciones por medio de las delegaciones del Estado" (art. 17). La progresiva sustitución de la anterior Junta central de colonización hace que sigan apareciendo menciones en diferentes normas posteriores[59], en lo que constituye la agonía de la Junta central de colonización y repoblación interior.

Cabe hacer una mención adicional a los incentivos fiscales, puesto que debemos tener en cuenta que estos se extienden a las operaciones colonizadoras llevadas a cabo en base a la ley 3 de junio de 1868. Podemos citar en este sentido la Real Orden que, en materia catastral señala la existencia de un conjunto de bienes que gozan de exención temporal de la contribución rústica, citándose entre ellos tanto "las colonias agrícolas que disfrutan los beneficios de la ley de 3 de Junio de 1868 durante el plazo de exención, que en la concesión se haya señalado" como "durante cinco años. Los terrenos concedidos con arreglo a la ley de Colonización y repoblación interior de 30 de agosto de 1907"[60]. De hecho, la interconexión

57. Así se manifiesta la Real Orden del ministerio de trabajo, comercio e industria publicada en la *Gaceta de Madrid*, n. 101, de 1.° de abril de 1926.

58. Reglamento de las federaciones de pósitos y colonias agrícolas, *Gaceta de Madrid*, n. 184, de 3 de julio de 1926.

59. Por ejemplo, en el Real Decreto reformando los servicios de colonización y pósitos se enuncia cómo se han "incorporado a la Inspección general de Pósitos por RD de 18 de diciembre de 1925, los servicios confiados anteriormente a la Junta Central de colonización y repoblación interior". *Gaceta de Madrid*, n. 209, de 28 de julio de 1926.

60. Ciertamente se podría dudar de la existencia de tal exención puesto que ese es en realidad el periodo que debe permanecer el colono para lograr adquirir la propiedad. Es decir, la aparente exención durante cinco años no favorece al colono, sino al propietario del terreno (sea público o privado dada la admisión de esa modalidad a través del reglamento de 1918), y en el momento en el que el colono adquiere la propiedad, pasa a tributar normalmente como propietario por la contribución correspondiente. Cabe destacar la Real Orden que, ya en periodo de Primo de Rivera, se manifiesta el plazo de terminación de los beneficios de exención, motivado todo por el retraso en la constitución de la colonia y no haber pasado los cinco años señalados en el caso de la Colonia agrícola del Monte Algaida, que enfrenta a la Junta central con el ministerio de hacienda y el recaudador de Sanlúcar de Barrameda. Cfr. *Gaceta de Madrid*, n. 39, de 8 de febrero de 1924.

con el Catastro se irá incrementando de tal modo que el Catastro, como registro administrativo que detalla con bastante precisión tanto la propiedad inmueble como la plantación, aprovechamiento o construcciones, resulta una herramienta útil para la Junta Central de colonización y repoblación interior. Dicha utilidad se manifestará en peticiones de la información catastral para "conocer del modo más exacto y real la distribución superficial de la propiedad rústica, su productividad actual y las posibles mejoras de su explotación[61]".

## 12. EL FIN DE LA JUNTA CENTRAL DE REPOBLACIÓN

El problema agrario se convierte durante la dictadura de Primo de Rivera en una constante de la vida político social del periodo que culminará en la Ley de reforma agraria de la II República. Se manifiesta tanto en la doctrina de Falange, que señalaba "la necesidad de elevar a todo trance el nivel de vida del campo, vivero permanente de España, adquiriendo el compromiso de llevar a cabo, sin contemplaciones, la reforma económica y la reforma social de la agricultura", como desde partidos de izquierdas. Son ejemplificativos en este sentido trabajos coetáneos como el de Gregorio Matallana[62] que hacen referencia al problema social de la tierra señalando como solución la generalización del pequeño propietario o colono, evitando las huelgas mediante la participación en los beneficios, apostando por la expropiación forzosa de las propiedades privadas en favor de la colonización. Paradójicamente, también escritores falangistas alabarán la desaparición de la Junta central con Primo de Rivera "con sus anhelos de saneamiento de la caduca política pasada"[63] por ampliar el ámbito de la ley a las propiedades privadas. Ya con anterioridad a la Dictadura de Primo de Rivera, la cuestión agraria manifestaba relevancia política, tomando sitio en los discursos de los presidentes de las Cámaras[64].

Durante su existencia la Junta afrontó diversos proyectos de Colonización, entre los cuales podemos citar, por orden cronológico, el

61. La cita procede del artículo 1.º de la Real Orden del Ministerio de fomento: *Gaceta de Madrid*, n. 154, de 3 de junio de 1919. No obstante, encontramos múltiples resoluciones sobre el avance catastral, como *Gaceta de Madrid*, n. 223, de 11 de agosto de 1923.
62. MATALLANA, Gregorio, *Los riegos en la provincia de Palencia*, cit., pp. 15 y ss.
63. ALCÁZAR OLALLA, José, "La despoblación campesina y la nueva ley de zonas regables", *Revista de Estudios de la Administración Local*, Madrid, n. 46, 1949.
64. *Gaceta de Madrid*, n. 91, de 1 de abril de 1921, Contestación al discurso de la Corona y lectura por los presidentes de ambas Cámaras de sus respectivos mensajes.

Proyecto del Monte Alisos, en Meztanza (Ciudad Real)[65], monte "Els Plans" en Alcoy (Alicante[66]), proyecto de colonización del monte "El Puerto", en Castillo de Locubín (Jaén)[67], en Monte Sierra de Salinas, en Villena (Alicante)[68], monte Pinar de la Algaida, en Sanlúcar de Barrameda (Cádiz)[69], monte Cerrillo Verde y Valdecarneros, en Valverde, Alcalá de Henares, Madrid[70], monte dehesa de Carracedo, en Carracedo (León)[71], dehesa Hato de la Carne, en Jerez de la Frontera (Cádiz)[72], Monte Coso Salinas en Yecla (Murcia)[73]. Dehesa la Alquería, en Huelva[74], Monte Mongó en Denia y Jávea (Alicante)[75], Colonia agrícola Caulina (Cádiz)[76], en La Enebrada, Aranda de Duero (Burgos)[77], Hiruela y Valles en Cáceres[78], montes de "El Gavio" y el Vardiguelo en Huelva[79], montes "Gandaras del Prado" en Pontevedra[80], montes "raña de las Lagunas" (Ciudad Real)[81], Montes de "Lentisquilla", "Manadero" y "Valdeconejos" en Huelva[82], el monte "Umbría de la Sierra", en Badajoz[83], la "Dehesa de Roche" en Conil (Cádiz)[84], monte "Gandaras del Prado", en Parriño (Pontevedra)[85], colonización del monte de aprovechamiento comunal "Los Términos", en Monroy, (Cáceres)[86],

65. *Gaceta de Madrid*, n. 358, de 23 de diciembre de 1908.
66. *Gaceta de Madrid*, n. 50, de 19 de febrero de 1909.
67. *Gaceta de Madrid*, n. 89, de 30 de marzo de 1909.
68. *Gaceta de Madrid*, n. 11, de 11 de enero de 1910.
69. *Gaceta de Madrid*, n. 336, de 2 de diciembre de 1910.
70. *Gaceta de Madrid*, n. 98, de 8 de abril de 1915.
71. *Gaceta de Madrid*, n. 173, de 22 de junio de 1915.
72. *Gaceta de Madrid*, n. 219, de 7 de agosto de 1915.
73. *Gaceta de Madrid*, n. 123, de 2 de mayo de 1916.
74. *Gaceta de Madrid*, n. 145, de 24 de mayo de 1916.
75. *Gaceta de Madrid*, n. 224, de 11 de agosto de 1916.
76. Sin publicación de la orden, sí se publican reales órdenes a gastos en la misma, como la que figura en *Gaceta de Madrid*, n. 170, de 19 de junio de 1917, o en n 205, de 24 de julio de 1917.
77. *Gaceta de Madrid*, n. 99, de 9 de abril de 1919.
78. *Gaceta de Madrid*, n. 348, de 14 de diciembre de 1921.
79. *Gaceta de Madrid*, n. 348, de 14 de diciembre de 1921.
80. *Gaceta de Madrid*, n. 348, de 14 de diciembre de 1921.
81. *Gaceta de Madrid*, n. 348, de 14 de diciembre de 1921.
82. *Gaceta de Madrid*, n. 348, de 14 de diciembre de 1921.
83. *Gaceta de Madrid*, n. 295, de 22 de octubre de 1923. Y es la primera aprobada bajo el Directorio militar de Primo de Rivera.
84. *Gaceta de Madrid*, n. 13, de 13 de enero de 1925.
85. *Gaceta de Madrid*, n. 98, de 8 de abril de 1925.
86. *Gaceta de Madrid*, n. 216, de 4 de agosto de 1925.

"Sierrezuela Alta y Baja" en Adamuz (Córdoba)[87], "Solanas del Valle" en Cazalla de la Sierra (Sevilla)[88], Solanas del Valle, en Cazalla de la Sierra (Sevilla)[89]. Un total de 25 proyectos (o 24 restando la anulada)[90] con especial presencia de Andalucía en concomitancia con la tendencia al latifundismo en la región. De este modo, siguiendo a Panigua[91], podemos establecer dos modelos básicos (andaluz y levantino) siendo el andaluz el más extendido, caracterizado por el tamaño reducido en grandes términos municipales con agudos problemas sociales, con iniciativa municipal y con lotes pequeños, mientras el valenciano sería sin apoyo municipal, menor impacto social, lotes mayores, pero de peor calidad. División en la que son olvidados los proyectos que se ubican en el norte de España, particularmente Galicia, León y Burgos, que no analiza dicho autor.

Estudio particular merecerían los gastos realizados, tanto en las colonias en particular, como en estudios de colonización[92] y que manifiestan los esfuerzos invertidos por esta institución cuya presidencia ocuparon, en sus inicios, algunos de los personajes más importantes de la política de inicios del siglo XX español.

No obstante, será precisamente con el vaciado competencial operado durante la dictadura de Primo lo que producirá que la junta de colonización y repoblación interior decaiga, de forma paralela a su progresiva degradación competencial y de la relevancia en la configuración de la presidencia.

Un primer gran golpe[93] lo recibe con la remodelación del Ministerio de trabajo operada mediante el Real Decreto de 19 de diciembre de 1925[94]. En dicho Real Decreto se manifiesta la devaluación de la Junta "que a título de ensayo fue ideada por Ley de 30 de agosto de 1907". La Junta aparece reorganizada siendo "refundida" con la inspección General de Pósitos, en base

87. *Gaceta de Madrid*, n. 163, de 12 de junio de 1926. No obstante, deberíamos excluirlo, ya que se consideró nula la declaración de colonización por el Real decreto: Gaceta de Madrid, Núm. 11, de 11 de enero de 1927.
88. *Gaceta de Madrid*, n. 163 de 12 de junio de 1926.
89. *Gaceta de Madrid*, n. 310, de 6 de noviembre de 1926.
90. Contrasta el número que aportamos aquí con el manifestado por PANIAGUA MAZORRA, Ángel, *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*, cit, p. 363, limitándose a 18, pero, como bien señala, debemos sumar los proyectos y estudios de otras 12, pudiendo asumir los datos de Panigua, puesto que operamos con fuentes diversas.
91. PANIAGUA MAZORRA, Ángel, *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*, cit., pp. 394 y ss.
92. Por ejemplo, para las Islas canarias, *Gaceta de Madrid*, n. 193, de 12 de julio ce 1917.
93. Coincidimos con PANIAGUA MAZORRA, Ángel, *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*, cit., p. 139.
94. *Gaceta de Madrid*, n. 353, de 19 de diciembre de 1925.

a la "íntima conexión entre instituciones de fines tan análogos". Se conforma así la Inspección general de pósitos y colonización, con dos secciones de colonización y repoblación interior y otra denominada "agro-social".

De este modo, frente a la antigua función de aprobar las colonizaciones, ahora se atribuye al Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria (del que es vocal el presidente de la Junta y presidido por el ministro) la atribución de "informar sobre los proyectos de reforma de la ley de Colonización y Repoblación interior, sobre los de establecimiento de nuevas Colonias agrícolas con arreglo a la Ley y sobre los demás de carácter agro-social que el ministerio haya de elaborar" (art. 11.1). Las funciones de la Secretaría de la Junta central pasan a la Secretaría de la Inspección general y las de la antigua Junta pasan a la referida sección de la Inspección general de Pósitos y Colonización. De este modo, y en aras a lograr la coordinación con otros órganos, como con la Mutualidad nacional del seguro agropecuario (art. 7), se produce la desaparición del organismo cuyas competencias son repartidas en múltiples órganos. Dicho reparto competencial se manifiesta en la "Circular relativa a la forma en que han de quedar organizados los servicios centrales de esta inspección"[95], repartiéndose sus competencias entre la Secretaría administrativa, la oficialía mayor (para memorias anuales por ejemplo), el personal pasa a depender del Negociado de personal del ministerio, los informes que antes emitía la Junta pasan al Negociado de Asesoría jurídica, el control de las Colonias al Negociado de Inspección y su contabilidad al Negociado de contabilidad (separado del Negociado de estadística). La adjudicación de lotes y expedientes de reparto e instalación pasa al negociado de Administración de Colonias (dependiente de la Sección de liquidación y administración), mientras la citada sección de Colonización interior (aparentemente núcleo original de la Junta) se configura con dos negociados, uno de colonización agrícola (limitado a tasaciones, proyectos y trabajos técnicos) y un negociado de colonización forestal (para reconocimiento de fincas forestales).

Las disposiciones presupuestarias a favor de la Junta se destinan a la Inspección general dependiente del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria[96], mientras que "para los servicios técnicos de Colonización utilizará el personal de las plantillas del Ministerio de Fomento, que figure en ellas afecto al servicio de Colonización y Repoblación interior o se destine a este servicio", redistribuyéndose el personal anteriormente asignado a la Junta entre los Ministerios de Fomento y Trabajo, con una atribución subsidiaria a la plantilla de la Inspección general de Trabajo. En una

95. *Gaceta de Madrid*, n. 364, de 30 de diciembre de 1925.
96. *Gaceta de Madrid*, n. 101, de 11 de abril de 1926.

redistribución de competencias que se acentúa con la creación de nuevos órganos, como la Dirección general de Acción Social Agraria y su Junta[97].

Con la circular de la Inspección general de pósitos y colonización[98] se realiza una distribución territorial aparentemente por cuencas hidrográficas, pero cuyo examen manifiesta criterios que divergen de la coincidencia hidrográfica[99]. Adicionalmente, las antiguas administraciones de las Colonias participarán a través de las "federaciones de pósitos" y que se instrumentalizan como vía de comunicación con el ministerio.

El golpe final vuelve a ser a través de la remodelación del Ministerio de trabajo, operada por el Real Decreto 1248 de 1930[100]. En ella aparece un órgano consultivo, denominado "junta central de parcelación y colonización interior". El contenido competencial de la Junta central de colonización y repoblación interior lo encontramos en el artículo 20 del decreto atribuido a la "dirección general de acción social", al incluir "administración de las colonias agrícolas" y señalar que "le estará encomendada la ejecución de las leyes relativas al auxilio de la construcción de casas baratas y económicas; (…) la de la ley de 30 de agosto de 1907, disposiciones vigentes del Reglamento de 23 de octubre de 1918", que culminan en el art. 21, al señalar que "El director general (de acción social) asumirá, en representación del Ministro de Trabajo y Previsión, las atribuciones y funciones de carácter ejecutivo que tenía asignadas el Presidente de la Junta Central de Colonización y Repoblación interior".

En definitiva, la falta de intervención municipal, la escasísima presencia de particulares interesados[101] así como la tendencia a aislarse las colonias de este periodo de sus municipios matrices, llevan a una visión de la doctrina tendencialmente pesimista en cuanto a los logros de la Junta Central.

Una de las últimas menciones legislativas que encontramos referente a la Junta se ubica precisamente en un decreto que autoriza la inversión de fondos del tesoro del emigrante en fines de colonización y repoblación interior "previo informe favorable de la Junta central de Emigración", ante la pervivencia de la interconexión del binomio emigración-colonización.

97. *Gaceta de Madrid*, n. 209, de 28 de julio 1926.

98. *Gaceta de Madrid*, n. 110, de 20 de abril de 1926.

99. Por ejemplo, se establece la Cuenca del Miño, con toda la de este río exceptuando la del Sil, que se configura como cuenca propia incorporando la parte de la vertiente cantábrica asturiana, de forma que no es coincidente con el concepto geográfico de cuenca hidrográfica.

100. *Gaceta de Madrid*, n. 127, 7 de mayo de 1930.

101. Entre las excepciones los terrenos de Duque de la Torre en Jaén. "Colonia agrícola en Jaén", *Gaceta agrícola del ministerio de fomento*, tomo V, pp. 240-241.

Allí se afirma que a pesar de "no ser posible hoy la constitución de aquel organismo no debe ser obstáculo para el cumplimiento de la finalidad que perseguía la disposición mencionada[102]", atribuyendo los fondos a la misión colonizadora. De este modo, enlazan los intentos colonizadores previos a la guerra civil, con los posteriores a la misma, mediando el gran hito de la Ley de Reforma agraria de la II República.

## 13. CONCLUSIONES

La Junta Central de colonización y repoblación interior constituye uno de los ejemplos y esfuerzos más relevantes en materia colonizadora desarrollados durante el siglo XX después del Instituto Nacional de colonización. Constituye el eslabón que anticipa al Instituto y lo conecta con los proyectos colonizadores ilustrados y decimonónicos. De hecho, el nacimiento del Instituto tiene su origen en las actividades de la Junta central y en las propuestas de modificación legislativa que anticipan tanto su configuración como su misma denominación.

La ley de 1907, nacida con carácter provisional se perpetúa en el tiempo ante la incapacidad para aprobar una ley definitiva. Es por ello que la ley de 1907 se ve rebasada por vía reglamentaria destacando entre todos el importante Reglamento de 1918.

Esa incapacidad para sacar adelante una nueva norma, problemas presupuestarios, cambios de gobiernos y el incremento de la presión política con el tema agrario llevan, paradójicamente, a la progresiva degradación de la Junta hasta su reparto final de competencias. Esta evolución se manifiesta de forma especial en la relevancia de sus primeros presidentes, siendo ocupada la presidencia en los primeros años por algunos de los políticos más relevantes de principios del siglo XX español como González Besada, a ir adquiriendo cada vez un papel más secundario, paralelo a la ideologización de la cuestión agraria y al arrinconamiento del proyecto.

Por ello podemos trazar unos primeros años de esplendor de la Junta, desde 1907 hasta 1918, momento en el que requería de una nueva ley para seguir avanzando. También debemos subrayar la importancia y la necesidad manifestadas en el proceso de coordinar la política repobladora con la política en materia de migraciones, al ser dos caras de una misma moneda y necesitando de coordinación entre sí. Una necesidad que también ha tenido su propio devenir histórico pero que en la concepción del legislador de 1907 ya estaba presente al aprobar dos normas gemelas con la Ley de Emigración.

102. Decreto de 13 de julio de 1940.

A pesar del pesimismo de buena parte de la doctrina derivada de su incapacidad para solventar la cuestión agraria, ésta se debió fundamentalmente a la falta de voluntad política, problemas presupuestarios y el abandono de un proyecto que careció de un criterio sostenido en el tiempo que permitiese alcanzar mejor y de forma más eficiente sus objetivos y que siempre se han visto acompañados de medidas fiscales complementarias (aunque normalmente insuficientes).

La Junta central constituye el mayor esfuerzo hasta el momento por establecer un auténtico programa de colonización con el que afrontar problemas crecientes que abarcan desde la despoblación del campo y la descompensación poblacional entre urbe y agro, a la cuestión agraria y la política migratoria, y logró desarrollar diversos núcleos colonizadores antecedentes de los programas franquistas.

Sus experiencias, aciertos y fracasos configurarán el nacimiento del Instituto Nacional de Colonización que continuará con el elevado objetivo de lograr la mejora del agro y la vida de sus habitantes, junto al afán de proporcionar una alternativa eficiente para atajar la lacra de la emigración que ha marcado el carácter de regiones como Galicia y cuyos efectos todavía se reflejan en su Estatuto de Autonomía al establecer, art. 4, como "uno de los principios rectores de su política social y económica, el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra".

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁZAR OLALLA, José, "La despoblación campesina y la nueva ley de zonas regables", *Revista de Estudios de la Administración Local*, Madrid, n. 46, 1949, pp. 528-542.

ARAGÓN BOMBÍN, Raimundo, "Introducción", en MANJÓN, José Ramón (ed.), *Código de Migraciones*, vol. I, Ministerio de trabajo y seguridad social: Dirección General del Instituto español de Emigración, servicio de estudios y planificación, 1989.

CANALES MARTÍNEZ, Gregorio, "Sierra de Salinas: El fracaso de una colonización", *Investigaciones geográficas*, n. 4, 1986, pp. 41-57.

EMBID IRUJO, Antonio, "El sistema institucional de riegos del alto Aragón: Historia y presente", *Revista de Administración Pública*, n. 168, 2005, pp. 285-307.

HERNÁNDEZ NICOLÁS, Carmen M., y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Susana, "Guardando un legado, acunando un futuro. Viudas en las

sociedades mercantiles en el cambio de siglo (1886–1919)", *Revista de Historia industrial*, n. 77, 2019, pp. 93-118.

LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro, *Constitución, reforma agraria y guerra civil en la Segunda República: (La minoría agraria 14-4-1931/15-9-/1932)*, Universidad complutense de Madrid, Colección tesis doctorales, Madrid, 1983.

MATALLANA, Gregorio, *Los riegos en la provincia de Palencia*, Cámara agrícola oficial de Palencia, trabajo premiado por la Real sociedad económica palentina de amigos del País, Palencia, 1922.

O MUÑIZ PÉREZ, Julio César, "La crisis griega o la ineficiencia catastral", *CT: Catastro*, n. 74, 2012, pp. 59-82.E

MUÑIZ PÉREZ, Julio César, *Los catastros de la Unión Europea*, Editorial Académica Española, Saarbruken, 2013.

ORTEGA Y GASSET, José, "Unas notas de andar y ver: Vaga opinión sobre Asturias", *España*, n. 42, 1915.

PANIAGUA MAZORRA, Ángel, *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y primer tercio del XX*, Ministerio de agricultura pesca y alimentación, Madrid, 1992.

SALGADO FUENTES, Carlos Javier, *La evolución de la identidad regional en los territorios del antiguo reino de León (Salamanca, Zamora, León)*, Universidad de Salamanca, Colección Vítor, 2016.

*Capítulo IV*

# Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural[1]

Francisco Javier Sanz Larruga

*Catedrático de Derecho Administrativo*
*Universidad da Coruña*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ALGUNOS CONCEPTOS PREVIOS SOBRE DEMOGRAFÍA Y POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS. ¿HACIA UN "DERECHO DEMOGRÁFICO"?. 3. LOS RETOS DEMOGRÁFICOS EN ESPAÑA Y, EN PARTICULAR, LA DESPOBLACIÓN RURAL. 4. LA RESPUESTA PÚBLICA ANTE EL DESPOBLAMIENTO RURAL EN ESPAÑA. 4.1. *El Estado español. Las "Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el reto demográfico"*. 4.2. *Las Comunidades Autónomas de la "España vaciada"*. 4.3. *Las propuestas de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*. 5. MEDIDAS DE IMPULSO DEMOGRÁFICO EN LAS ZONAS RURALES DESPOBLADAS. 5.1. *Metodología de trabajo en las iniciativas de impulso demográfico de las Comunidades Autónomas*. 5.2. *Cuadro general de medidas: intento de sistematización. Las medidas más demográficas*. 5.3. *Algunos aspectos funcionales de interés: la "dimensión transversal" de la cuestión demográfica y el criterio del "impacto demográfico"*. 6. REFLEXIONES FINALES. 6.1. *Una nueva gobernanza con una clara dirección política*. 6.2. *La perspectiva de la ordenación territorial. La ordenación rural como asignatura pendiente*. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

## 1. INTRODUCCIÓN

El reto demográfico sólo recientemente ha saltado a la opinión pública como uno de los desafíos más importantes que tiene por delante no sólo España sino, también, la Unión Europea. Y, como parte de este "problema de Estado", la despoblación rural es un fenómeno con particular incidencia en nuestro país. Si siempre el factor humano es esencial en cualquier problema jurídico, en este caso las cuestiones demográficas adquieren un especial protagonismo poniendo en entredicho el futuro de nuestro Estado de Bienestar. A lo largo de este trabajo pretendemos analizar cuál ha sido, hasta el momento, la respuesta jurídica que se ha dado por parte de los poderes públicos ante los importantes cambios demográficos que ha experimentado España en los últimos decenios.

Comenzando por el intento de clarificación de algunos conceptos del campo de la demografía (cfr. el apartado 2º), se explica sintéticamente en qué consiste el "reto demográfico" en España y, en particular, uno de sus problemas, el despoblamiento rural (cfr. el apartado 3º). La respuesta de los poderes públicos en España desde al año 2015 se describen en el apartado 4º, para pasar a sistematizar –en el apartado 5º– la panoplia de medidas que se han propuesto desde diferentes instancias públicas pero, en particular, las promovidas en algunas Comunidades Autónomas desde la perspectiva del impulso demográfico. Finalmente, se exponen, a modo de reflexiones finales, algunas líneas de trabajo que, a mi juicio, debería seguirse en las políticas públicas de dinamización demográfica en las zonas rurales.

## 2. ALGUNOS CONCEPTOS PREVIOS SOBRE DEMOGRAFÍA Y POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS. ¿HACIA UN "DERECHO DEMOGRÁFICO"?

Puesto que el objeto de nuestro trabajo se orienta a las medidas que inciden específicamente en la "dinamización" o "impulso demográfico", parece oportuno dedicar una breve parte de la colaboración a algunos conceptos que vamos a utilizar y que tienen que ver con la ciencia de la Demografía. Empezando por ésta misma, se puede definir, siguiendo a R. PRESAT como "el estudio de la poblaciones en cuanto que conjuntos renovables estando consagrada a describir y analizar el estado de las poblaciones (tanto en lo que hace referencia a sus efectivos totales como a su composición por edad, sexo, estructura familiar, nivel de instrucción y localización geográfica), los fenómenos que intervienen en ellas

(natalidad, mortalidad, migraciones...) y las relaciones entre la estructura y la dinámica de la población[2]".

Más debatido es el concepto de "política demográfica", pero nos parece relevante intentar aquí definirla ya que, en los últimos tiempos, se está convirtiendo, como veremos en el apartado 4º de este trabajo en una verdadera política pública, la de "dinamización o impulso demográfico". Así, conforme a la definición que aportan de J. M. DE MIGUEL y J. DÍEZ NICOLÁS, "La 'política demográfica' o 'política de población' es un término que se refiere, no al análisis de los factores sociales en la explicación de las variaciones del llamado movimiento natural de la población (natalidad, mortalidad, nupcialidad), sino precisamente a un proceder contrario: al intento de modificar la estructura demográfica de una población con el objeto de mejorar su situación, desarrollo, o procesos de desigualdad[3]". Por su parte G. TAPINOS, define la demografía como "el conjunto de medidas que pretenden influir sobre la tasa de crecimiento, las estructuras y la distribución geográfica de la población[4]". En ambos casos, se entiende que la política demográfica trata de modificar o influir en las variables demográficas (natalidad, mortalidad, distribución geográfica de la población, etc.)[5] y, en particular, en el caso de España que nos ocupa aquí para dinamizar la demografía de las zonas rurales.

En cuanto a las variables demográficas existen muchos conceptos y definiciones en torno a su dimensión territorial[6], dinámica geográfica[7],

2. Cfr. REQUES VELASCO, Pedro, *Glosario Interactivo Ilustrado de Geodemografía*, Universidad de Cantabria, 2014 https://ocw.unican.es/pluginfile.php/843/course/section/914/glosario_ilustrado_geodemografia_indice_activo.pdf). Se añade al concepto la idea de que "en la Demografía el pasado de las poblaciones interesa en cuanto a que explica el presente y condiciona, en gran medida, el futuro de las mismas".
3. DE MIGUEL, Jesús M., y DÍEZ NICOLÁS, Juan, *Políticas de población*, Espasa Calpe, Madrid, 1985, p. 15.
4. TAPINOS, George, *Elementos de demografía*, Espasa Calpe, Madrid, 1988, p. 362 y ss.
5. Históricamente, se han desarrollado diferentes tipos de políticas demográficas (antinatalistas, pronatalistas) algunas de ellas como la política eugenésica del régimen Nazi con gravísimas consecuencias para los derechos humanos.
6. Por ejemplo, la densidad de la población, los tipos de poblamientos (urbanos, periurbanos, rurales, etc.), despoblamiento, ordenación del territorio, urbanización, presión demográfica, etc. (cfr. REQUES VELASCO, Pedro, *Glosario Interactivo Ilustrado de Geodemografía*, cit.).
7. Por ejemplo, crecimiento o decrecimiento de la población, esperanza de vida, fecundidad, mortalidad, natalidad, nupcialidad, saldo vegetativo, y sus tasas respectivas. (*Ibidem*).

movilidad/migraciones[8], estructura demográfica[9], dimensión económica[10], proyecciones hacia el futuro, etcétera.

Por lo que se refiere a la expresión tan repetida en este texto –que aparece en su propio título– de la "dinamización o impulso demográfico" aprovechamos la definición contenida en la muy reciente Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia[11]": "conjunto de medidas dirigidas al desarrollo sostenible y al logro del equilibrio territorial y social, de modo que se creen contornos favorables para el asentamiento de la población, el desarrollo saludable y el bienestar de la infancia y una libre realización de los proyectos vitales que permita cumplir las expectativas y deseos de la población de poder formar una familia y aproxime la fecundidad al promedio de la Unión Europea; que promueva el envejecimiento activo y saludable y que facilite el retorno de las y de los gallegos residentes en el exterior y la atracción de nueva población al territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia" (art. 3.c).

Por consiguiente, las medidas de dinamización demográfica afectan a toda las facetas o vertientes de la población, para fomentar la fecundidad, procurar el bienestar de la infancia, promover un envejecimiento activo y saludable y crear un ambiente favorable para la población en general, incluida la atracción de nuevos pobladores.

Finalmente, desde nuestra perspectiva de juristas, nos planteamos si se puede hablar de un "Derecho demográfico" que de algún modo estaría relacionado con las medidas jurídicas que se pueden adoptar para promover una determinada política demográfica. Y, desde luego, si se promulgan regulaciones como derivadas de dichas políticas, bien podríamos hablar en el futuro de un "derecho demográfico[12]", aunque también interesa,

8. Por ejemplo, emigración, inmigración, movimientos migratorios, y sus tasas respectivas (*Ibidem*).
9. Por ejemplo, envejecimiento, dependencia, masculinidad, pirámide de población, reemplazo generacional, y sus respectivos índices y tasas (*Ibidem*.)
10. Por ejemplo, dependencia, desempleo, esperanza de vida activa, pensiones, población activa, etc. (*Ibidem*).
11. Publicada en el Diario Oficial de Galicia nº 26 de 9 de febrero de 2021 y en el Boletín Oficial del Estado nº 78 de 1 de abril.
12. Por supuesto que existen infinidad de estudios jurídicos sobre la familia, la tercera edad, los jóvenes, los dependientes, los inmigrantes, etc. Además, cabe señalar la normativa vigente sobre "estadísticas demográficas" (así, por ejemplo, el Reglamento (UE) n. 1260/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre, sobre estadísticas demográficas europeas, cuyo objetivo es "establece un marco jurídico común para el desarrollo, la producción y la difusión sistemática de estadísticas europeas sobre población y acontecimientos vitales" (art. 1). En España, la estadística –no sólo de la población– está regulada por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

desde este punto de vista, los efectos y consecuencias que la población tiene sobre el Derecho y las políticas públicas correspondientes[13].

## 3. LOS RETOS DEMOGRÁFICOS EN ESPAÑA Y, EN PARTICULAR, LA DESPOBLACIÓN RURAL

Limitándonos en el caso de España[14] a la etapa democrática son muchos e importantes los cambios que se han producido –en los últimos decenios– en la demografía, que ya tienen –y seguirán teniendo– una gran transcendencia social[15]; caída en picado de la fecundidad, recepción notable de emigrantes, bajada considerable de la nupcialidad, incremento espectacular de la esperanza de vida y correspondiente descenso de la mortalidad, creciente tasa de envejecimiento que altera la pirámide de edad de la población, etc.[16]; cambios profundos sobre la demografía que "van a plantear unos desafíos gigantescos, debido a readaptaciones en la intensidad, el momento y las practicas sociales vinculadas a la reproducción y al cuidado, en unas sociedades que verán transformarse los antiguos equilibrios entre grupos de edades[17]".

Aproximadamente, desde el año 2015, se viene hablando del "reto demográfico" en España vinculado con una expresión del fenómeno conocido como "España vacía" o "vaciada" que ha calado en la opinión pública –después de un proceso de concienciación social y cultural– de los problemas que trae o puede traer consigo el envejecimiento de la

13. Así, por ejemplo, la repercusión del incremento de personas de la tercera edad sobre la ordenación urbanística: cfr. el trabajo de VELASCO CABALLERO, Francisco, "Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico", en *Indret: revista para el análisis del Derecho*, n 4, 2018. Como describe su propio resumen: "Con esta perspectiva normativa se destaca la importancia de varios parámetros normativos externos, procedentes del Derecho de la discapacidad, el Derecho de servicios sociales y el Derecho de la vivienda". También se analiza como el "Derecho urbanístico de mayores" distribuye los costes asociados a la formación de ciudades amigables con los mayores. Finalmente, se analizan las formas normativas principales: la asignación de usos al suelo y la regulación de las formas edificatorias.
14. Desde una perspectiva jurídica, pero intentando sintetizar la evolución histórica del despoblamiento rural en España (desde finales de la Edad Moderna) cfr. la ilustrativa exposición de LÓPEZ RAMÓN, Fernando: "La lucha contra la despoblación rural", *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2019.
15. Cfr. el ensayo de GÓMEZ FRANCO, Tomás, y LEGUINA HERRÁN, Joaquín, *Historia de la población española. Cómo la demografía ha condicionado la historia de España*, libros de la Catarata, Madrid, 2019, pp. 77 y ss. (dedicadas a la evolución demográfica española desde 1976 a 2012).
16. *Ibidem*.
17. *Ibidem*, citando las palabras del sociólogo I. Duque (p. 106).

población y sobre todo, por lo que a nosotros más nos interesa, el despoblamiento de algunas partes de España (particularmente la "Meseta" castellana, con excepción del área metropolitana de Madrid)[18].

¿En qué consiste propiamente el "reto demográfico" que, como veremos en el siguiente apartado, ha adquirido en nuestros días un gran protagonismo? Pues bien, la evolución demográfica –antes brevemente descrita– en la última década, puede afectar a la sostenibilidad del Estado de Bienestar y, en particular, puede poner en riesgo la cohesión social, la vertebración territorial y el modelo de convivencia: "el reto demográfico es una dimensión fundamental de la cohesión social y territorial en nuestro país y uno de los ejes prioritarios en la agenda de reformas pendientes[19]". Un reto que engloba numerosas dimensiones de la población referidas a la "estructura de la pirámide poblacional", a la "localización" de la población, a sus condiciones de vida, etc.; plantea diversos desafíos (como el despoblamiento, el envejecimiento, la población flotante, etc.) y que, por lo tanto, exige dar respuestas "desde la acción política[20]".

Por lo tanto, el "reto demográfico" presenta muchos desafíos debidos al "progresivo envejecimiento de la población", al "retraso de la maternidad y la caída de la natalidad", a las "migraciones" y a la "despoblación rural". Siendo todos ellos enormes retos que tiene por delante la sociedad española, a nosotros sólo nos interesa tratar aquí el fenómeno de la "despoblación rural" o, por seguir, la expresión simbólica, antes señalada, la "España vacía" o "vaciada[21]".

18. Esta expresión de los problemas que experimenta el rural español y que ha sido puesta de manifiesto en algunas obras literarias de éxito recientes: LLAMAZARES, Julio, *La lluvia amarilla*, Catedra, Madrid, 2016; DEL MOLINO, Sergio, *La España Vacía: viaje por un país que nunca fue*, Turner Noema, Madrid, 2016; LÓPEZ ANDRADA, Alejandro, *El viento derruido*, Almuzara, Madrid, 2017; CERDÁ, Paco, *Los últimos: voces la Laponia española*, Pepitas de Calabaza, Madrid, 2017; SÁNCHEZ, María, *Tierra de mujeres: una mirada íntima y familiar del mundo rural*, Seix Barral, Barcelona, 2019. Paralelamente, han ido apareciendo movimientos sociales en las zonas afectadas reivindicando una mayor atención por parte de los poderes públicos (así, por ejemplo, "Teruel Existe", "Soria ¡Ya!", "La otra Guadalajara", "Cuenca Ahora", "Jaén Merece Más", "Ávila Rexiste", "SOS Cameros", etc.
19. Es una explicación institucional del "reto demográfico" contenido en la página web del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITECO): https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/que-es/default.aspx.
20. *Ibidem*. Entre las respuestas políticas que deben desarrollarse se señalan las siguientes:
    - una nueva comprensión de la relación entre el medio rural y las ciudades;
    - una alianza intergeneracional, desde la infancia hasta las personas mayores; y
    - reforzar los vínculos entre el sector público y los actores locales, verdaderos protagonistas en el reto demográfico y la lucha contra la despoblación.
21. Aunque, como es lógico, todos los fenómenos demográficos señalados, están íntimamente interrelacionados.

Para describir este fenómeno del despoblamiento rural en España basta con señalar –sin ánimo de exhaustividad– los siguientes datos o indicadores que ofrecen las "Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico[22]":

• "Al analizar la despoblación, los datos muestran que *estamos ante un fenómeno muy extenso en el territorio, sobre todo en los últimos años*. La pérdida de población en este siglo está directamente relacionada con el tamaño del municipio, mientras cerca del 80% de los municipios menores de 1000 habitantes pierden población, el porcentaje de los municipios que pierden población por encima de los 50000 habitantes es menos significativo[23]";

• "La *despoblación ha dejado de ser un proceso vinculado únicamente a las áreas rurales para convertirse en un fenómeno mucho más generalizado*, que afecta también, de forma muy intensa a las cabeceras comarcales e, incluso a las ciudades pequeñas e intermedias, y a las capitales de provincia[24]";

• "Casi la mitad de nuestro territorio tiene una densidad inferior a los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, los datos muestran que los territorios en riesgo demográfico están perdiendo población adulta joven y, en mayor medida, mujeres[25]";

• "En *la última década una proporción mayoritaria de municipios en España registra un crecimiento vegetativo negativo, vinculado a la caída de la natalidad*, pero, sobre todo, al efecto del envejecimiento, que provoca, en una tendencia que se prolongará en las próximas décadas, que el saldo vegetativo sea negativo y que la tendencia demográfica tienda a ser negativa con

22. Su texto puede consultarse en la página web del Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico.
23. *Ibidem*. P. 33. Se añade que: "La pérdida de población en este siglo está directamente relacionada con el tamaño del municipio, mientras cerca del 80% de los municipios menores de 1.000 habitantes pierden población, el porcentaje de los municipios que pierden población por encima de los 50.000 habitantes es menos significativo". Los subrayados son nuestros.
24. *Ibidem*. Se añade: "Si casi nueve de cada diez municipios menores de 1000 habitantes están perdiendo población desde 2011, también es muy significativo que lo hagan casi el 80% de los municipios rurales de hasta 5.000 habitantes, el 70% de las cabeceras, entendidas como los núcleos funcionales en el área rural, y el 63% (casi dos tercios) de las ciudades de entre 20.000 y 50.000 habitantes". Los subrayados son nuestros.
25. *Ibidem*. Se añade que: "la realidad *de la densidad en España es aún más compleja porque, la mayor parte del territorio por debajo de 12,5 no alcanza siquiera los 8 hab/km2, en los que la densidad supone un problema demográfico muy severo*". Los subrayados son nuestros.

independencia de que la dinámica socioeconómica del territorio sea más o menos positiva[26]";

• El 80% de la población española se concentra en áreas urbanas que suponen sólo el 20% del territorio. A su vez, de las personas que viven en zonas urbanas el 25% viven en aglomeraciones urbanas superiores a un millón de habitantes y el 17% en ciudades más grandes, mientras que las zonas rurales, que ocupan más de las dos terceras partes del territorio, presentan un notable vacío demográfico[27].

También la *Agenda Urbana Española*, aprobada en 2019, nos ofrece al respecto significativos datos:

• Aproximadamente la mitad de los municipios españoles está en riesgo de extinción. De los 8.125 municipios que existen, 4.955 tienen menos de 1.000 habitantes[28];

• Desde el año 2001 hasta 2017 han perdido población el 61,9% de los municipios españoles, y el 48% de los municipios españoles está por debajo de 12,5 habitantes por km2, y de ese 48%, el 83,5% son municipios de menos de 500 habitantes.

Por Comunidades Autónomas, Castilla y León en las más afectada por el abandono de población de sus municipios y tras ella, Asturias, Extremadura y Aragón son los territorios en los que un porcentaje más alto de municipios han visto mermados su población; a continuación, le siguen las Comunidades de Galicia, Castilla La Mancha y La Rioja[29].

En definitiva, el llamado "reto demográfico" –que no es sólo un desafío español sino que afecta también a otros países de la Unión Europea[30]– proviene fundamentalmente de la baja tasa de fecundidad: 1,24 según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2019, muy por debajo de la "fecundidad de reemplazo" –que suele situarse en 2,1 hijos por mujer como promedio–, es decir, la fecundidad mínima necesaria para que una

26. *Ibidem*.
27. Cfr. *Agenda Urbana Española*, 2019, p. 22.
28. *Ibidem*.
29. Cfr. la información estadística facilitada en la siguiente página web: https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282.
30. Cfr. al respecto la gran actividad desplegada por parte de las Instituciones de la Unión Europea para abordar este problema: Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre "la respuesta al reto demográfico" de 16 de junio de 2016; la Resolución del Parlamento Europeo sobre "el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico" de 20 de octubre de 2017; las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre "el camino a seguir ante los retos demográficos" de 8 de junio de 2020; y el Informe de la Comisión Europea sobre "los efectos del cambio demográfico" de 17 de junio de 2020.

población cerrada (sin emigración e inmigración) se mantenga indefinidamente en el tiempo sin disminuir su volumen. Y, de otra, parte, el considerable envejecimiento de la población española por el incremento de la esperanza de vida. Pero, aunque estos fenómenos son generalizables en todo el país, a los efectos de este trabajo, nos interesa cómo afectan –mucho más sensiblemente– a las áreas rurales.

## 4. LA RESPUESTA PÚBLICA ANTE EL DESPOBLAMIENTO RURAL EN ESPAÑA

### 4.1. EL ESTADO ESPAÑOL. LAS "DIRECTRICES GENERALES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO"

Pese a que en España el fenómeno del despoblamiento rural viene de muy atrás –de hecho, es bien conocido el gran "éxodo rural" del campo a la ciudad que se produjo en nuestro país desde mediados del siglo pasado (que se ha venido denominando la "gran brecha" entre lo urbano y lo rural)[31]–, sólo recientemente ha adquirido un alto grado de interés por parte de las Instituciones públicas españolas. En efecto, aunque sólo sea de forma telegráfica, destacamos a continuación algunas reacciones e iniciativas por parte de los poderes públicos:

- El Informe del Senado sobre la "adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España" promovido por la Comisión de Entidades Locales y aprobado por el Pleno de 25 de marzo de 2015[32];
- La VI Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, en la que se trató de la necesidad de abordar los cambios y desafíos demográficos en España;
- Creación en el Gobierno de España la figura del "Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico" en virtud del Real Decreto 40/2017, de 27 de enero;
- El Informe 1/2018 del Consejo Económico y Social sobre "El medio rural y su vertebración social y territorial" publicado el 30 de enero de 2018[33];

31. Cfr. el trabajo de CAMARERO, Luis, "Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual", *Panorama Social*, n. 31, 2020, pp. 47-73.
32. El texto del desarrollo de la Ponencia y de sus conclusiones en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, n. 505, de 17 de abril de 2015, pp. 33-66.
33. Su texto completa está disponible en la página web del CES: http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f.

- Las "Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico" aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 a las que me referiré un poco más extensamente al final de este apartado;
- Informe del Defensor del Pueblo sobre "La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias", hecho público en junio de 2019[34];
- En la estructura orgánica de la Administración General del Estado el "reto demográfico" pasa a calificar uno de sus órganos ministeriales: el Ministerio para la Transición Ecológica y el *Reto Demográfico*, creado en virtud del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero[35];
- La creación, también el Gobierno español, de la "Comisión Delegada para el Reto Demográfico" en virtud del Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero;
- Otro paso más en la implicación del Gobierno de España con el reto demográfico es la creación –por Real Decreto 500/2020, de 26 de abril– en el Ministerio para la Transición Ecológica –dependiente de la Secretaria de General para el Reto demográfico– de una nueva "Dirección General de Políticas contra la despoblación[36]".

34. Su texto puede consultarse en la página web del Defensor del Pueblo: https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2019/06/IIEstudiosdocumentosdetrabajo.pdf.

35. El organigrama del nuevo Ministerio contempla la creación en su seno de la "Secretaría General para el Reto Demográfico".

36. Por su interés a los efectos de esta colaboración recogemos a continuación en listado de sus funciones:

"a) El diseño, en colaboración con los demás departamentos ministeriales y las administraciones territoriales, de los *objetivos generales, estrategias y planes y actuaciones prioritarias* en materia de reto demográfico; b) El impulso de la *colaboración público-privada* en las políticas públicas de vertebración territorial y fijación de población en el medio rural, así como la promoción de la *participación ciudadana* en las iniciativas en materia de reto demográfico; c) El fomento, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales, de la *igualdad de oportunidades y la no discriminación* por razón de residencia en las zonas en riesgo de despoblación; d) El impulso, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales, de la *inclusión sociolaboral de inmigrantes* en zonas en riesgo demográfico, como mecanismo de fijación de población en el territorio; e) El fomento, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales, de la *inversión, las oportunidades de empleo y diversificación y desarrollo económico*, en ámbitos tales como la actividad agraria, industrial, energías renovables, innovación tecnológica y digitalización o turismo, entre otras, con el objetivo de fortalecer el tejido socioeconómico en las zonas afectadas por la despoblación; f) La promoción, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales, del *papel de la mujer en el medio rural*; g) El impulso y salvaguardia, en colaboración con los demás departamentos

Por su relevancia al objeto de este estudio describimos seguidamente las "ideas clave" de las referidas "Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico[37]".

1.º- La Estrategia se enfrenta a tres desafíos demográficos[38]:

- el progresivo envejecimiento poblacional,
- el despoblamiento territorial, y
- los efectos de la población flotante.

---

ministeriales y las administraciones públicas territoriales, de la apropiada *prestación de servicios básicos a toda la población*, en condiciones de equidad; h) El fomento, en colaboración con los demás departamentos ministeriales y las administraciones públicas territoriales, del adecuado *dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios* en el territorio; i) La coordinación y dirección de las *oficinas de lucha contra la despoblación*; j) El desarrollo, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales, *de proyectos de cooperación local* en materia de generación de oportunidades de empleo y mejora de las capacidades profesionales, especialmente de jóvenes, formación y apoyo a los emprendedores o conectividad territorial, entre otros, orientados a fortalecer la vertebración territorial; k) La participación en el diseño y el impulso de las políticas públicas, en el ámbito de la Administración General del Estado, dirigidas a mejorar y reforzar la *sensibilización, el conocimiento y la formación, especialmente de la infancia y la juventud*, respecto de la diversidad territorial y las oportunidades existentes en la zonas afectadas por la despoblación; l) La actuación como organismo intermedio para la *gestión de los Fondos de la Unión Europea* dirigidos a las entidades locales en materia de reto demográfico, cuando así se haya previsto en el instrumento jurídico correspondiente; m) La participación en representación del Ministerio en los organismos internacionales y en los grupos de trabajo de la Unión Europea, así como el impulso y seguimiento de los convenios internacionales en materia de reto demográfico, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; n) La *realización de estudios e informes* en materia de despoblación, envejecimiento, población flotante, impacto demográfico de las políticas públicas, igualdad de oportunidades, apoyo a la mujer en el entorno rural, fortalecimiento del tejido socioeconómico y del emprendimiento en las zonas afectadas por la despoblación, mejora de los servicios públicos, tecnologías verdes, innovación o digitalización; ñ) El *seguimiento, análisis y evaluación, desde la perspectiva del reto demográfico*, de las normas, planes, programas y políticas públicas de la Administración General del Estado, así como de los proyectos a los que se refiere el párrafo j) de este apartado". Los subrayados son nuestros.

37. Su texto completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/retodemografico/EstrategiaNacional/directricesgeneralesestrategia.pdf.pdf.

38. El documento subraya que uuna parte muy importante de España está afectada por riesgos demográficos: despoblación, envejecimiento, dispersión territorial, masculinización, sobrepoblación estacional y, que, en todo caso, se trata de combatir los siguientes estereotipos: "no sólo es algo del siglo pasado", "ni es inevitable ni es irreversible", "no es sólo la despoblación rural" y "sólo las grandes ciudades generan oportunidades". Además, la decadencia socioeconómica y el declive demográfico afecta a una buena parte del territorio nacional.

2.º- En cuanto a lo que implica el reto demográfico[39] se señala que:

• es uno de los cambios estructurales más relevantes: afecta a cuestiones tan básicas como nuestro modelo de convivencia, de vertebración territorial y de cohesión social;

• es, ante todo, una cuestión de igualdad de oportunidades, no discriminación y libertad para elegir: debemos garantizar el ejercicio de los derechos de las personas, mujeres y hombres, jóvenes y mayores, no importa el lugar en el que vivan;

3.º- Forman parte del "objetivo general" de la Estrategia, para "garantizar la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio":

• la coordinación y cooperación de todas las administraciones públicas,

• el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y

• la estrecha colaboración público-privada.

4.º- La Estrategia comprende siete "objetivos transversales":

• Garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020;

• Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio;

• Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social;

• Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos;

39. El Reto demográfico se vincula a la necesidad de "cambiar nuestro modelo productivo; hacer una profunda transición ecológica de nuestra economía; asegurar que los beneficios del crecimiento económico redunden en combatir las brechas de desigualdad y la pobreza; asegurar nuestro Estado Social de Derecho". También se vincula al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: "es imprescindible garantizar la cohesión territorial, y afrontar el Reto Demográfico se debe enmarcar de forma ineludible en los ODS".

• Eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos;

• Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios, sin exclusiones, en escenarios de oportunidades;

• Alinear las líneas de acción y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

5.º- Sobre las "líneas de acción" de la Estrategia se señalan las siguientes:

1- *Afrontar la despoblación*

• Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad;

• Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento;

• Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural;

2- *Afrontar los desequilibrios de nuestra pirámide de población*

• Coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio;

• Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional;

• Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio;

• Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea;

• Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia;

• Trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio;

• Facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España;

3- *Gestionar los efectos de la población flotante*

• Garantizar la prestación de servicios básica para la población residente y flotante en todo el territorio;

• Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante;

Se trata, en definitiva, de unas "Directrices Generales" que deberán orientar la elaboración por el Gobierno español de una futura "Estrategia Nacional para el Reto Demográfico" que debería ser consensuada con los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, en cuyas manos están la mayor parte de las competencias operativas para hacer valer en la práctica y en cada lugar del territorio los objetivos propuestos, las líneas de acción y las medidas que, en cada caso, se determinen.

## 4.2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LA "ESPAÑA VACIADA"

Siendo el despoblamiento rural en España un problema que viene, como hemos dicho, de tiempos pasados (previos incluso a la instauración de la democracia), no debe extrañarnos que la reacción ante este problema haya procedido antes –mucho antes– de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas más afectadas[40], que la del Estado que hemos repasado en el apartado anterior. A continuación –de forma necesariamente esquemática– vamos a referirnos a algunas de las más importantes iniciativas que, en relación el reto demográfico del despoblamiento rural, han desarrollado las Comunidades Autónomas[41].

En primer lugar, citamos a Aragón ya que esta Comunidad Autónoma ha sido uno de los territorios más profundamente afectados por la despoblación rural y de las que con más antelación han aprobado instrumentos públicos para abordar el problema. El "Plan Integral de Política Demográfica" fue aprobado por la Cortes de Aragón el 6 de septiembre de 2000[42], recogiendo una panoplia de medidas relativas a las familias, a la inmigración, al fomento de del reequilibrio territorial y a las que competencias de otras Comunidades Autónomas.

40. Como ya hemos dicho las Comunidades Autónomas más afectadas son: Aragón, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia.
41. Para un repaso de algunas de estas iniciativas vid. El documento de las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*: su apartado 7.2.I, pp. 84-86.
42. Su texto está publicado en el n. 80 de 11 de octubre de 2000 del Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

En la actualidad, su instrumento más reciente es la "Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón" aprobada por el Decreto 165/2017, de 31 de octubre del Gobierno de Aragón. Esta directriz tiene como base jurídica la "Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón" aprobada mediante el Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, que, a su vez, recogía entre otras la "Estrategia 10.3.E3. Plan Integral de política demográfica y contra la despoblación". Además, la Directriz especial responde a lo establecido a lo establecido en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre)[43].

Como complemento al anterior instrumento y, en general, para desarrollar la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón se acaba de desarrollar el "índice sintético de desarrollo territorial de municipios y comarcas" que permite conocer el nivel de desarrollo territorial de los municipios y comarcas aragoneses con base en indicadores de situación de los distintos factores territoriales de desarrollo y evaluar el grado de cohesión territorial de la Comunidad Autónoma[44].

En el caso de la Comunidad de Castilla y León –que es otra de las regiones más afectadas por el despoblamiento rural– su instrumento más relevante es la "Agenda para la población de Castilla y León", aprobada Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León, después de un amplio proceso de diálogo con los representantes políticos, sociales y económicos de la Comunidad[45]. La Agenda se configura como un instrumento específicamente dirigido a la consecución de objetivos demográficos, dotados de un conjunto de indicadores basados en fuentes estadísticas y de un sistema de participación

43. Tal como se expresó en su presentación a la opinión pública: "La Directriz se divide en 15 ejes temáticos (tanto poblacionales como demográficos) y contiene: 70 objetivos, que establecen las prioridades de acción y orientan la Directriz; y 122 estrategias, que son el conjunto de acciones genéricas que se diseñan para conseguir esos objetivos. La Directriz aprobada no solo contiene objetivos y estrategias que deban desarrollarse posteriormente mediante un Programa de Gestión Territorial, sino que ya establece medidas concretas, directamente ejecutables. En este sentido, la Directriz establece hasta 184 medidas, que son propuestas concretas, destinadas a conseguir los objetivos y estrategias previstas. Y, por último, además de esos objetivos, estrategias y medidas, se establecen 4 normas, que son reglas de aplicación directa".

44. Tal índice sintético ha sido establecido en la Orden VMV/1308/2020, de 27 de noviembre.

45. La Agenda ha sido modificada en dos ocasiones: en 2014 y en 2017. La Agenda –en su versión de 2010– comienza con su diagnóstico diciendo que: "Una idea insistentemente repetida, cargada de pesimismo, ha llegado a ser parte esencial de nuestro imaginario colectivo, hasta el punto de ser postulada como 'nuestro auténtico hecho diferencial': *la despoblación es el problema más grave de Castilla y León*".

social, tanto para la ejecución y seguimiento de las medidas ya establecidas, como para la propuesta de nuevas actuaciones. Recientemente, por el Acuerdo 88/2020, de noviembre de la Junta de Castilla y León, se ha creado un "Grupo de Trabajo Interconsejerías de Dinamización Demográfica" con el objetivo de analizar, coordinar, llevar al cabo el seguimiento y realización de propuestas en materia de dinamización demográfica[46].

La despoblación rural en Galicia afecta particularmente al interior de las provincias de Lugo y Ourense, aunque la Comunidad Autónoma ha sido también muy activa en el desenvolvimiento de iniciativas ante el reto demográfico. Destaca en este sentido la aprobación en 2013 del "Plan para la dinamización demográfica de Galicia 2013-2016. Horizonte 2020" aprobado por el Parlamento de Galicia el 8 de abril de 2013[47]. Este Plan había sido precedido de la aprobación de las Ley 3/2011, de 30 de junio de apoyo a la familia y la creación en 2012 de una "Comisión no permanente de estudio para la elaboración de un plan de dinamización demográfica de Galicia". El "Plan" se fundamenta en cinco principios rectores: sensibilización, igualdad, protección de la familia, participación y cooperación y dimensión transversal. Además, en el 2016 se creó el "Observatorio de Dinamización Demográfica" (por Decreto 104/2016, de 28 de julio)[48] y la Xunta de Galicia ha promovido un importante estudio

46. A comienzos de noviembre de 2020, la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León inició la consulta púbica para elaborar un anteproyecto de Ley de dinamización demográfica de Castilla y León. En la comunicación de este proceso se señala que esta Comunidad Autónoma tiene densidad media de población es de 25,5 habitantes por km2 –la menor de toda España–, pero existen zonas con densidad inferior a 10 habitantes por km2, lo que es considerado por todos como auténticos "desiertos demográficos". También se alude en este texto introductorio a iniciativas autonómicas previas, con planes y estrategias que han tenido como objetivo la lucha contra la despoblación: la "Estrategia de Lucha contra la Despoblación" aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León el 11 de octubre de 2005 y el Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, la Junta de Castilla y León por el que se aprobó la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, modificado en dos ocasiones.

47. Su texto puede consultarse en la dirección electrónica: https://politicasocial.xunta.gal/sites/wpolso/files/arquivos/programas/plandinamizaciondemograficadegalicia2013-2016v2.pdf.

48. Según su art. 3, la finalidad del Observatorio es la de "facilitar el conocimiento pormenorizado de la realidad demográfica gallega y asesorar a las administraciones públicas gallegas para la inclusión de la perspectiva demográfica en el diseño y desarrollo de sus políticas. Asimismo, servirá de foro de diálogo permanente entre las distintas administraciones públicas y las organizaciones representativas de intereses sociales y económicos, al fin de asegurar su participación activa en el abordaje de los desafíos derivados del cambio demográfico".

demográfico que ha sido publicado en 2017 bajo el título "Informe Galicia, perspectivas demográficas[49]". Finalmente, la Xunta de Galicia promovió la ya citada Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia que constituye la primera ley aprobada en España sobre esta materia.

La Comunidad de Castilla-La Mancha aprobó en 2014 la "Estrategia para el desarrollo de zonas con despoblamiento y declive socioeconómico de Castilla la Mancha". Posteriormente, su Consejo de Gobierno acordó el 26 de abril de 2016, la definición de cinco áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo, así como el inicio de los trámites para la implementación de "inversiones territoriales integradas" en Castilla-La Mancha (ITI), con el objetivo de fomentar nuevas actividades en zonas especialmente deprimidas, por problemas de despoblamiento y declive socioeconómico[50]. Las "Inversiones Territoriales Integradas" son un instrumento arbitrado por la normativa europea que facilita el apoyo a las acciones integradas en un territorio, permitiendo combinar la financiación vinculada a diferentes objetivos temáticos y a diversos programas operativos apoyados por los diferentes fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE). El Objetivo central de la Estrategia es la recuperación sociodemográfica de las zonas ITI, por medio de tres vectores de desarrollo: digitalización del territorio, fomento de la actividad económica y aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, otra de las regiones afectadas por el fenómeno de la "España vaciada", ha venido abordando su realidad a través del "Plan Estratégico de apoyo al medio rural en Extremadura. 2016-2020[51]" cuyos objetivos estratégicos se dirigen a ccrear "un modelo de desarrollo basado en la economía verde que englobe todos los sectores y actividades del medio rural", a "fijar población en el territorio

49. Está disponible en la página web de la Xunta: https://politicasocial.xunta.gal/gl/recursos/publicacions/galicia-perspectivas-demograficas.

50. Esta iniciativa se enmarca en el ámbito del artículo 36 del Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que contempla las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) como un nuevo instrumento de gestión que permite reunir los Fondos Europeos en el territorio: FEADER, FEDER y FSE de cara a la implementación de intervenciones multidimensionales e intersectoriales. La información más relevante de esta Estrategia puede consultarse en la dirección electrónica: https://pagina.jccm.es/europa/pdf/PUBLICACIONES/2017%20folletoinformativoiti.pdf.

51. Su texto puede consultarse en la dirección electrónica siguiente: http://www.juntaex.es/filescms/con03/uploadedfiles/SectoresTematicos/DesarrolloRural/DiversificacionYDesarrolloRural/PlanEstrategicoDeApoyoAlMedioRuralEnExtremadura.pdf.

y aumentar el número de habitantes", a "mejorar la calidad de vida de la población" así como a "desarrollar el emprendimiento, el liderazgo y el talento de la población rural". Y, en el momento presente, el Gobierno de la Junta está impulsando un proceso participativo para la elaboración de una "Estrategia Regional de Intervención ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura".

Mas recientes son las Estrategias promovidas por el Principado de Asturias y el Gobierno de Cantabria. El primero mediante la aprobación del "Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027"[52] y el segundo, a través de la aprobación de la "Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025[53]". Por su parte, La Rioja cuenta con su "Agenda para la población de La Rioja 2030"[54] que se ha venido preparando desde el 2017. Y, la Comunidad de Madrid ha desarrollado desde 2018 una "Estrategia para revitalizar los municipios rurales" de menos de 2.500 habitantes y con elenco de 60 medidas, elevadas a 100 en 2020.

La Comunidad Valenciana viene trabajando, desde comienzos de 2017, sobre la base de su "Agenda de Trabajo Antidespoblación" para combatir este problema en sus Comarcas del interior. En ese mismo año creó la Comisión Interdepartamental para la lucha contra el despoblamiento de los municipios valencianos (por Decreto 58/2017, de 28 de abril). A través de la "Agenda Valenciana Antidespoblamiento" constituida en el seno de la Generalidad valenciana se apuesta por una acción conjunta de todas las doncellerías junto a los Ayuntamientos y a las Diputaciones. También se ha creado desde por la Generalidad, desde el año 2018, un Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el despoblamiento. Por parte de las Comarcas rurales del Norte del País Valenciano se ha constituido el "Foro de la Nueva Ruralidad" que propugna un "Gobierno equitativo del territorio valenciano[55]".

52. Puede consultarse un resumen del mismo en la siguiente dirección electrónica: ftp://ftp.asturias.es/asturias/transparencia/planes/plandemografico20172027resumen.pdf.

53. A su texto completo puede accederse en el Boletín Oficial de Cantabria en formato electrónico: https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=338947.

54. Cfr. sus contenidos de la Fase 1 y 2 de la Agenda en la siguiente dirección electrónica: https://www.larioja.org/larioja-client/cm/agenda-poblacion/images?idMmedia=1094443.

    Para un completa información de la Agenda puede consultarse la siguiente página web: https://www.larioja.org/agenda-poblacion/es/.

55. Su Manifiesto puede consultarse en la página web: https://novaruralitat.org/manifest/.

### 4.3. LAS PROPUESTAS DE LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP)

La FEMP creó en 2016 una "Comisión de Despoblación y Reto Demográfico" que ha estado muy activa desde entonces, desarrollando propuestas y desempeñando su tarea de interlocutor entre las Administraciones locales y con las demás Administraciones territoriales. Entre los informes elaborados por la citada Comisión de la FEMP destacamos el publicado en abril de 2017 bajo el título: "Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España[56]" incidiendo en la idea de que la "regresión demográfica se ha convertido en un problema de Estado y como tal ha de responderse a él desde una perspectiva de gobernanza multinivel que, en la práctica, conlleva la implicación de todas las administraciones públicas en todos sus frentes de acción"[57]. Más recientemente, en medio de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 se ha pronunciado la citada Comisión de Despoblación de la FEMP reivindicado la oportunidad que debería suponer para las zonas rurales la "reconstrucción" ("¿Una oportunidad para 'poblar la despoblación'?", 2020) y presenta nuevas propuestas que no deben de olvidarse en los "planes de recuperación económica y social" con relación a prestación de diversos servicios, reactivación de ciertos sectores productivos, promoción de viviendas, acceso a la tecnología, etc.

## 5. MEDIDAS DE IMPULSO DEMOGRÁFICO EN LAS ZONAS RURALES DESPOBLADAS

### 5.1. METODOLOGÍA DE TRABAJO EN LAS INICIATIVAS DE IMPULSO DEMOGRÁFICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Limitándonos a las cuatro estrategias o planes de dinamización demográfica ante el reto demográfico vigentes, promovidas por las Comunidades Autónomas –por orden cronológico– que son el "Plan para la dinamización demográfica de Galicia" (2013) (en adelante, PDDG), la "Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica contra la despoblación de Aragón" (2017) (en adelante, DEOTPDDA), el "Plan Demográfico del Principado de Asturias" (2017) (en adelante, PDPA) y la "Estrategia frente al reto demográfico de Cantabria" (2019)

56. El documento puede consultarse en la misma web de la FEMP: http://www.femp.es/sites/default/files/docdespobdefinitivo00.pdf .
57. *Ibidem*. p. 3.

(en adelante, ERDA) –vamos a sistematizar seguidamente la metodología que se ha seguido en su elaboración–.

1.º- *Estudios previos para la caracterización y diagnóstico de la población*: antes de elaborar la estrategia o el plan es preciso conocer los antecedentes, la situación de partida, las tendencias hacia el futuro y la su caracterización de la población. Esta información previa es necesaria para justificar su pertinencia y para efectuar un diagnóstico de la situación demográfica que pueda determinar sus "ejes de desarrollo" (cfr. el apartado 1.c) de la Memoria de la DEOTPDDA). En el caso del ERDA la mayor parte de su contenido se dedica a analizar las causas de las cuestiones demográficas más importantes: envejecimiento, crisis de la fecundidad, salud y dependencia, así como el despoblamiento rural y, al hilo de las respectivas explicaciones se van desgranando las soluciones propuestas. El PDPA de Asturias lleva a cabo una contextualización de la demografía sobre la base de unos indicadores (demográficos y complementarios) y parte de una "radiografía territorial demográfica" en la que constan los diversos parámetros demográficos (densidad, crecimiento, ratios de envejecimiento, etc.); además este Plan incluye un análisis DAFO y CAME; y con toda la información previa, es posible lograr detectar y a analizar las necesidades existentes.

2.º- *Objetivos, criterios, principios, directrices y ejes de desarrollo*: para la ordenación de las líneas de actuación y objetivos propuestos, además de precisar estos mismos elementos (líneas de actuación y objetivos) es conveniente trazar unos principios orientadores como hace el PDDG de Galicia (sensibilización, igualdad, protección de la familia, participación y cooperación, etc.). En el caso de la DEOTPDDA de Aragón, se parte de la fijación de unos "ejes de desarrollo" (actividades económicas y mercado laboral, alojamiento, equipamientos, movilidad, etc.) que vienen acompañados de unos indicadores específicos en cada uno los ejes.

3.º- *Medidas concretas*: las medidas son el "núcleo duro" de las estrategias o los planes y se estructuran conforme a los "ejes de desarrollo" (cfr. DEOTPDDA) o "áreas de intervención" (cfr. PDDG) o "líneas estratégicas" (cfr. PDPA). Pero sobre las medidas concretas dedicaremos en el siguiente apartado a realizar un intento de sistematización de todas ellas.

4.º- *Evaluación ambiental estratégica*: en el caso de la DEOTPDDA de Aragón, la Directriz se somete a su evaluación ambiental estratégica que ha de concluir en la "Declaración ambiental estratégica". Ahora bien, aunque solo aparece expresamente este trámite en el caso de Aragón, pensamos que todas las estrategias y planes demográficos también ha de someterse a esta evaluación.

5.º- *Plan de seguimiento y evaluación del plan o estrategia*: es importante incorporar un sistema de seguimiento y evaluación como se contiene en el PDDG de Galicia (cfr. su apartado 3) y en el PDPA de Asturias (cfr. su apartado VII que incluye indicadores de "ejecución" y de "contexto").

## 5.2. CUADRO GENERAL DE MEDIDAS: INTENTO DE SISTEMATIZACIÓN. LAS MEDIDAS MÁS DEMOGRÁFICAS

En torno al debate de la "España vaciada" son múltiples –decenas, centenares– las medidas de todo tipo (económicas, sociales, jurídicas, etc.) que se han propuesto por las más diversas instancias –públicas y privadas– para abordar este grave problema de cohesión territorial. Como es imposible recoger aquí todas ellas, vamos a hacer un intento de sistematización de las mismas y, al final, subrayaremos entre todas las que tienen un mayor componente humano o demográfico[58].

En nuestro intento de clasificación de medidas –siendo conscientes de que muchas de ellas están interrelacionadas– proponemos los siguientes apartados temáticos:

1.º- Medidas de carácter institucional y sobre el modelo territorial: se trata de medidas relacionadas con la "política de cohesión social y territorial", con la "gobernanza multinivel" (coordinación y cooperación interadministrativa y cooperación público-privada), simplificación administrativa y reducción de cargas administrativas, creación de entes supramunicipales (comarcas, mancomunidades, etc.), replanteamiento de la planta municipal, ordenación rural y del territorio, etc.

2.º- Medidas de carácter económico, fiscal y financiero, así como para el emprendimiento empresarial y la creación de empleo. Aquí

58. En la historia de España, desde la Edad Moderna se ha desarrollado diferentes iniciativas para repoblar espacios vacíos o abandonados y que se ha conocido con la denominación de "colonización". Como describe el Prof. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", cit., las "primeras experiencias ilustradas de la colonización interior, que se aplicaron en Sierra Morena y otros lugares de Andalucía", tuvieron lugar bajo la inspiración del Ministro de Hacienda, Pedro Rodríguez de Campomanes, en el último tercio del siglo XVIII; durante el siglo XIX se dieron otros intentos normativos (en 1855 y 1866); a comienzos del siglo XX hubo otros intentos de colonización y repoblación interior (1907, 1911, 1916); también la Ley de Reforma Agraria de 1932 en la 2.ª República facilitó la ocupación de las tierras expropiadas; también durante el régimen de Franco, promovido por el Instituto Nacional de Colonización (creado en 1939), repobló algunas zonas rurales. En todo caso, concluye el citado Profesor, en que no está claro que "la política de colonización agraria haya servido para contener esos procesos (despoblación rural)".

se encuadrarían, por ejemplo, medidas de discriminación fiscal positiva para la entidades y actividades radicadas en las zonas rurales, diversificación económica, financiación estatal, autonómica y local de proyectos rurales, etc.

3.º- Medidas relacionadas con la implantación y desarrollo de determinados servicios públicos y viviendas en el rural: servicios sanitarios, asistenciales, educativos, culturales, etc.; así como facilidades de acceso a viviendas.

4.º- Medidas vinculadas con el establecimiento de infraestructuras de transporte y para la extensión de las comunicaciones electrónicas en las zonas rurales, para, en definitiva, mejorar la accesibilidad entre las zonas urbanas y las rurales[59].

5.º- Medidas de apoyo a diferentes sectores económicos de gran potencialidad en las zonas rurales con relación a sus recursos endógenos y a su capital natural: agricultura y sector agropecuario, actividades agroforestales, turismo rural, energías renovables, etc.

6.º- Medidas relacionadas con la sostenibilidad ambiental y protección del medio ambiente: gestión de la Red Natura 2000, turismo de naturaleza, aprovechamiento de la biomasa, custodia del territorio, etc.

Finalmente, nos referimos a continuación a las medidas más estrechamente relacionadas con las cuestiones demográficas que, a su vez, pueden tratarse desde una doble perspectiva:

1.º- *medidas de naturaleza propiamente demográfica*: es decir, con una finalidad de abordar específicamente los problemas derivados del reto demográfico con el objetivo de favorecer el asentamiento y fijación de la población en zonas rurales, pudiendo señalar entre otras muchas las siguientes:

- "Estrategias sobre el reto demográfico", que pueden diseñarse a nivel del Estado (como es el caso de las "Directrices Generales para la Estrategia Nacional sobre el Reto Demográfico"), regional (como las previamente citadas, desarrolladas en las Comunidades Autónomas de Aragón, Galicia, Cantabria y Principado de Asturias) o incluso local;

59. Cfr. CANTÓ LÓPEZ, M.ª Teresa (Dir.), *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2019. Se analizan las iniciativas y estrategias de digitalización en las áreas rurales, impulsadas por la Unión Europea, así como de sus potencialidades para el desarrollo de los servicios públicos y de la integración social de las poblaciones que allí habitan.

- Establecimiento de "zonas de prioridad geográfica" y "unidades funcionales demográficas" a los efectos de financiación de proyectos y de fondos de ayudas[60];
- Medidas para la sensibilización y valorización del problema demográfico, así como el fomento del valor social de las familias[61];
- Estímulos económicos que apoyen la decisión de la maternidad/paternidad[62];
- Apoyo a las familias[63] mediante desgravaciones y bonificaciones fiscales, conciliación de la vida personal, familiar y laboral (también en el sector público); especial atención a las familias numerosas;
- Incentivos a la natalidad teniendo en cuenta los nacimientos en los municipios de prioridad demográfica;
- Apoyo a la autonomía y emancipación juvenil;
- Promoción del envejecimiento activo y saludable[64];
- Fomento del retorno y atracción de nacionales desde el extranjero o desde otros lugares;
- Planes de acogida e integración de inmigrantes;
- Protección de la "población flotante" garantizando los servicios públicos y el dimensionamiento de infraestructuras y equipamientos públicos;
- Medidas de adaptación a los cambios demográficos[65];

60. En la Unión Europea se distinguen las categorías de "zonas escasas" y "muy escasamente" pobladas.
61. Cfr. por ejemplo, el área de intervención 2.4.1 del PDDG de Galicia.
62. Cfr. por ejemplo, el área de intervención del PDDG de Galicia 2.4.2.
63. Este apoyo se concreta, con el caso de la PDDG de Galicia –en su apartado 2.4.3– en medidas de conciliación familiar, desarrollo integral de los niños, acceso a la vivienda, desarrollo sociocultural y calidad de vida, etc. Cfr. el caso del PDPA de Asturias, el "eje 2" de su apartado V, relativo a la "igualdad de oportunidades, conciliación y corresponsabilidad para las familias" (crianza de los hijos, conciliación familiar, empleabilidad de las mujeres).
64. Cfr. el "eje 3" del apartado V del PDPA de Asturias, relativo al "envejecimiento" (potenciación de los servicios sanitarios y sociales, envejecimiento activo y saludable, tercera edad como activo).
65. Cfr. el "eje 7" del PDPA de Asturias sobre "adaptación al cambio" (incorporación social y laboral, nuevos modelos de gobernanza y de participación, concienciación social, etc.).

2.º- *medidas de apoyo por colectivos de personas*: desde una perspectiva subjetiva que afecta a muchos de los criterios clasificatorios que estamos considerando y entre los que cabe distinguir los siguientes:

- *Niños*: para la cuáles resulta esencial garantizar el acceso a las guarderías y a la enseñanza primaria sin que tengan que realizar grandes desplazamientos desde sus domicilios[66];
- *Jóvenes*: con relación a las actividades agroganaderas o, en general, del sector primario, desarrollo de actividades que garanticen el relevo intergeneracional en las explotaciones correspondientes;
- *Mujeres*[67]: además de favorecer la igualdad de oportunidades en actividades profesionales y económicas (inserción laboral y empresarial), se trata de fomentar condiciones que les favorezcan la crianza de los hijos; también fomentar la titularidad compartida o cotitularidad de la propiedad de tierras, etc. Su papel es especialmente relevante para atacar el círculo de masculinización-envejecimiento-despoblamiento. En general, se pretende promover un apoyo a la maternidad[68];
- *Personas dependientes y discapacitadas*: atención de los servicios de asistencia y reactivación de la Ley de Dependencia, garantía de los derechos que se les reconocen, proyectos de economía social, etc.;
- *Tercera y cuarta edad*[69]: medidas para facilitar el envejecimiento activo, fomento de la "economía plateada", servicios de atención y acompañamiento a mayores, vías de participación en la vida social y política, acceso a las TICs, etc.[70];

66. Así, por ejemplo, el "eje 4" del PDPA de Asturias sobre "relevo generacional" (atención de recién nacidos, acogimiento familiar y adopción de menores).
67. Cfr. la reciente y completa monografía sobre este tema publicada por GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Atelier, Barcelona, 2020. Partiendo de la igualdad como principio básico de las políticas públicas rurales –en la Unión Europea, en España y en las Comunidades Autónomas– se estudian los mecanismos para paliar las precariedades de la mujer en el mundo rural así como las actuaciones necesarias que son precisas promover para la mejora de sus condiciones.
68. Cfr. por ejemplo, el apartado II de la ERDC de Cantabria sobre "crisis de la fecundidad, retraso de la maternidad y políticas públicas en materia de natalidad, conciliación y apoyo a la familia".
69. La expresión "cuarta edad" hace referencia a la última fase de la vida las personas que alcanzan una vejez avanzada. Habitualmente se considera su comienzo a partir de los 80 años de edad.
70. Así, por ejemplo, la ERDC de Cantabria prevé en su apartado I diversas propuestas para la tercera edad sobre servicios, espacios residenciales, equipamientos, etc.

- *Migrantes*: canalización regular y ordenada de la migración, planes de acogida e integración, facilitación de retorno de los residentes en el exterior[71].

## 5.3. ALGUNOS ASPECTOS FUNCIONALES DE INTERÉS: LA "DIMENSIÓN TRANSVERSAL" DE LA CUESTIÓN DEMOGRÁFICA Y EL CRITERIO DEL "IMPACTO DEMOGRÁFICO"

Sin restar importancia a las medidas que en cada caso puedan aplicarse para abordar el reto demográfico –que deben acomodarse a cada situación en particular– en algunas de las Estrategias o planes de dinamización demográfica existentes se suelen contemplar dos aspectos funcionales que, a mi juicio, deben orientar cualquier acción: nos referimos de una parte al carácter transversal u horizontal que la cuestión demográfica debe proyectar sobre todas las políticas que puedan tener relación con la misma; y, en segundo lugar el criterio del "impacto demográfico" que ha de utilizarse en la aplicación de los instrumentos de dinamización demográfica.

En primer lugar, es evidente que a la hora de diseñar una estrategia –o plan– de dinamización rural, si se quiere que tenga una mínima eficacia, ha de proyectarse sobre todas las políticas que pueden ser afectadas o coadyuvar a superar los desafíos demográficos. En esta dirección el PDDG de Galicia señala –refiriéndose en particular a la familia– que ya que "la mayor parte de las políticas –educación, empleo, transporte público, vivienda, etc.– afecta directamente a las familias e influye en ellas", de aquí, la "importancia de incorporar transversalmente las perspectivas demográficas y relativas a la familia en el conjunto de las políticas…" y, entre sus cinco "principios rectores" recoge el de la "dimensión transversal". Consciente el Gobierno de Galicia de que la "revitalización demográfica (…) es un objetivo estructural, que depende de muchos factores y que precisa de una un esfuerzo conjunto de todas las instituciones públicas…", por ello, el sentido de impulsar un plan en el que la revitalización demográfica adopta una "dimensión transversal"[72]. Y, todo lo anterior conduce a exigir una "coordinación interdepartamental" mediante

---

Asimismo, sus apartados III y IV se dedican, respectivamente al "envejecimiento, salud y dependencia" y a la "construcción social de la vejez" (tiempo libre, actividades de ocio, etc.). En su apartado V de la misma ERDC se contienen los "efectos económicos y sociales del envejecimiento sobre las finanzas públicas y el bienestar…".

71. Así, por ejemplo, el "eje 5" de la PDPA sobre "política migratoria" (retorno de emigrantes nacionales, integración de inmigrantes).

72. Cfr. p. 55 del Plan de Dinamización Demográfica de Galicia. De aquí, se subraya que "todas las Administraciones son competentes en materia demográfica".

el "fomento de mecanismos o instrumentos para la difusión integral del Plan", "promover la coordinación y desarrollo de estrategias conjuntas, interdepartamentales e interdisciplinares que hagan posible la transversalidad en todos los ámbitos de la vida pública y privada", así como, "impulsar el modelo territorial de Galicia definido en las Directrices de Ordenación del Territorio"[73]. Por su parte, el PDPA de Asturias incide en la necesidad de una "valoración transversal de la estrategia de intervención" (cfr. su apartado VI)[74] y también se destaca la necesidad de desarrollar una "coordinación y colaboración interadministrativa"[75].

En segundo lugar –y no menos importante– es el criterio del "impacto demográfico" que es recogido en las "Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto demográfico" al describir el 3.º de sus "objetivos transversales": "incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial a favor de una mayor cohesión social"[76]. Sin embargo, donde hay una profusión de referencias al "impacto demográfico" es la repetida Ley 5/2021 de Impulso Demográfico de Galicia, con los siguientes contenidos:

1.º- una definición del mismo concepto de "impacto demográfico" como la "identificación y valoración de los diferentes efectos y resultados de una norma o de una política pública en el comportamiento de la población, con el objeto de neutralizar posibles efectos que dificulten o impidan el impulso demográfico" (cfr. su art. 3, e);

2.º- correspondiente a los "criterios de actuación y organización para el impulso demográfico" –contenidos en el Título I del texto legal– y dentro del Capítulo 1.º (del "carácter sistémico de las políticas demográficas")

73. Cfr. el área de intervención 4.ª contenida en el apartado 2.3.4 del PDDG de Galicia.

74. Se señala en este apartado VI del PDPA que "Una vez concluida la Estrategia de Intervención, estructurada en Ejes, Líneas, Medidas y Acciones, es preciso analizar y valorar la transversalidad de todas las Medidas y Acciones, las relaciones internas entre las distintas Acciones, Medidas y Líneas estratégicas para conocer las posibles sinergias que se desprenden de la acción conjunta de las mismas. Para que estas sinergias tengan efecto es necesaria la coordinación tanto interadministrativa y como con el resto de actores sociales y económicos" (p. 143).

75. Cfr. la línea estratégica 6.1.1. en el Apartado V del Plan.

76. Cfr. p. 37 de las Directrices Generales. En el mismo documento, al proporcionar ejemplos de "mecanismos de cooperación público-privado" cita el caso de los Estados Unidos en donde se otorgan "créditos fiscales a la inversión en las zonas menos desarrolladas" (p. 87 y 89). En estos momentos, cuando escribimos estas líneas sabemos que el Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico está ultimando el diseño de las "oficinas de lucha contra la despoblación", un proyecto integrado en los planes de reconstrucción y trabaja además en una propuesta de evaluación del impacto normativo desde la perspectiva demográfica.

se regula el "análisis del impacto demográfico" con las siguientes disposiciones: "1. En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y decretos, así como de documentos de planificación sectorial que se tramiten por la Administración autonómica, deberá darse traslado del texto proyectado, junto con un análisis de su impacto demográfico, al órgano de dirección con competencias en materia de dinamización demográfica, concediéndole un plazo de 10 días hábiles para la formulación, en su caso, de las observaciones que estime procedentes en esta materia. 2. El órgano de dirección con competencias en materia de dinamización demográfica proporcionará directrices, criterios y metodologías para facilitar la elaboración del análisis previsto en el número 1" (cfr. art. 8).

3.º- al prever las medidas de "colaboración con el sector privado" se determina que "… la Administración autonómica impulsará la cooperación con el sector privado para que este incorpore la formación de su personal en materias con impacto demográfico" (cfr. art. 13, 3).

De modo similar a como son otras evaluaciones de impacto (ambiental, de género, etc.) el futuro trámite de "evaluación de impacto demográfico" debe preceder a la aprobación definitiva de los respectivos proyectos normativos, de planificación o presupuestarios, y promover un trámite ("declaración de impacto demográfico") –previo el sometimiento a información pública y la elaboración del estudio correspondiente ("estudio de evaluación demográfica")– que tendrá que ser emitido por el órgano administrativo que tenga la competencia sobre la gestión del reto demográfico. No hace falta decir que para desarrollar este procedimiento de evaluación habrá que determinar los criterios y contenidos mínimos que ha de contener el estudio.

## 6. REFLEXIONES FINALES

### 6.1. UNA NUEVA GOBERNANZA CON UNA CLARA DIRECCIÓN POLÍTICA

El Profesor LÓPEZ RAMÓN se muestra bastante pesimista acerca de la efectividad en la lucha contra el despoblamiento rural: "no se vislumbran soluciones claras, rápidas y uniformes para combatir el despoblamiento rural", "no hay remedio. Al menos, no hay un remedio universal y eficaz", ya que la despoblación es un "complejo cuadro de causas no sólo económicas y políticas, sino también sociales, ambientales y culturales"[77];

77. Cfr. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", cit. y loc. cit.

al final, "lo significativo es que prevalece la voluntad individual y finalmente colectiva que nos lleva agruparnos en las ciudades"[78].

A mi juicio, el mayor problema que plantea el reto demográfico en España es, fundamentalmente, el muy bajo índice de la natalidad, el segundo más bajo de la Unión Europea, que pone en tela de juicio el reemplazo generacional y la sostenibilidad del Estado de bienestar en nuestro país[79]. Por consiguiente, una prioridad ante el "problema de Estado" –que es el reto demográfico– son las políticas de dinamización demográfica, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Sin esta política de fomento demográfico no es posible abordar cualquier otra política como la específica que nos interesa aquí de la dinamización rural. Y para tal fin, no bastan las políticas públicas, sino que se requiere un proceso de inculturación sobre la importancia de la familia y la puesta en valor de la natalidad.

Ahora bien, dado que el reto demográfico forma parte ya de las agendas políticas e incluso de la denominación de diferentes órganos de la Administración General del Estado y de las demás Administraciones Públicas territoriales, es legítimo y necesario –urgente– reflexionar acerca de lo que puede –debe– hacerse desde los poderes públicos. Como dicen COLLANTES y PINILLA. "no se necesitan más políticas, sino sobre todas mejores políticas" y para ello "reformar las políticas ya existentes para promocionar aquellas que tienen un mayor impacto positivo sobre el desarrollo rural, así como para privilegiar los proyectos e ideas de las poblaciones rurales"[80]. En esta tarea, los mismos autores concluyen que se requieren "políticas que de manera gradual y experimental vayan orientando un miríada de decisiones de empresas y familias"[81] pero, para diseñar esas políticas, "necesitamos primero comprender bien los hechos y las causas de la despoblación" y, en todo caso, recomiendan los autores, "es preciso

78. *Ibidem*.

79. Cfr. el artículo sobre la evolución de la natalidad en las regiones y municipios españoles publicado en la revista *Esenciales* de la Fundación BBVA, n. 41 de 2019.

80. Cfr. su trabajo COLLANTES, Fernando, y PINILLA Vicente, "La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas", en MORENO RODRÍGUEZ, Fernando García (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, p. 56.

81. *Ibidem.* P. 77. Se subraya, no obstante, que hay que "desplazar el énfasis desde las políticas públicas hacia la combinación más amplia de factores tecnológicos, empresariales, territoriales, sociales; la calce de la despoblación es una brecha entre las condiciones de vida rurales y urbanas sobre la cual no habría sido ni es sencillo actuar" (p. 78).

rehuir de la tentación de la ingeniería social 'desde arriba' y asumir una filosofía que parta desde abajo, desde las poblaciones locales, con sus proyectos e iniciativas…[82]".

¿Qué política –o políticas– de dinamización demográfica debe/n adoptarse? A este respecto nos advierte SÁEZ PÉREZ que "no garantiza nada una mera redacción aluvional de un sinfín de medidas catalogadas con meticulosidad si carecen de una dirección política clara que las armonice conforme unas metas razonables y unos principios que las haga viables, dentro de un marco financiero y ejecutivo claro[83]" y pone de manifiesto que la clave de la eficacia de las políticas está en "la forma en que se diseñan" y los "criterios que las inspiran[84]". Más concretamente, el mismo autor se refiere a las "políticas de desarrollo local y regional, de las que forman parte las de ordenación territorial y demográficas" y así "la clave de un plan sobre el desarrollo rural sobre cómo regenerar un territorio, radica en el estilo y forma con que se plantea su gestión, en los diferentes papeles que asignan a los actores relevantes, y en la transparencia y corresponsabilidad comprometida[85]". En definitiva, se reclama una "nueva gobernanza" no sólo en la elaboración de las políticas sino, también, en su fase de gestión concreta "cómo y quienes la llevan a cabo, cómo juegan su capacidad y compromiso[86]".

Que diseñar y gestionar políticas eficaces de dinamización demográfica en la lucha contra el despoblamiento rural no es nada fácil se demuestra tras la experiencia de Aragón que es la Comunidad Autónoma que,

82. *Ibidem*. P. 79. También se insiste en este punto en la "colaboración público-privada" para "apuntalar la inversión de proyectos diseñados y seleccionados por las poblaciones locales" (p. 80).
83. SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio, "Despoblación, desarrollo rural y políticas. Cómo hemos cambiado", en MORENO RODRÍGUEZ, Fernando García (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno,* cit., p. 483.
84. *Ibidem*.
85. *Ibidem*. Previamente, el autor ofrece una serie de propuestas concretas –a modo de "ejes"– de gran interés como: "centrar el foco en los pueblos, núcleos de población, como espacio y comunidad protagonista"; aplicar un "enfoque abierto, riguroso, exigente, capaz de combinar distintas disciplinas y áreas de gobierno y conocimiento de causa pero dentro de un planteamiento holístico, integral"; "evitar que los objetivos del plan y su eficacia se estime según estadísticas o indicadores fundamentalmente cuantitativos"; la especial valoración de la "escala personal, el arraigo, la vinculación con una comunidad" como factor que mas pesa en la decisión de permanecer o retornar a ella; "presentar en términos positivos" las tierras que sufren el fenómeno de la despoblación y a sus gentes (pp. 475-482).
86. *Ibidem*. P. 473.

como vimos, es la pionera en el abordaje de estas políticas[87]. No obstante, desde nuestra perspectiva de juristas, siendo conscientes de todas las dificultades que comporta la tarea de intentar revertir el cambio demográfico podemos, al menos, apuntar cuáles podrían ser los instrumentos más adecuados para tal fin.

En el debate público sobre la lucha contra el despoblamiento rural mucho se ha hablado de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural[88]. Son mayoritarias las voces que afirman que es el momento de recuperarla –tras su inaplicación desde más de una década– o, al menos revisarla, por entender que recoge el marco idóneo para enfocar muchos problemas relacionados con la despoblación y el desarrollo rural. Sin embargo, desde mi punto de vista, reconociendo el meritorio esfuerzo que supuso su aprobación y la buena voluntad de afrontar desde el Estado todos los temas que estamos considerando aquí, al estar en manos de las Comunidades Autónomas las competencias que allí se contienen[89] y, en particular, su ejecución y gestión[90]. En

87. Cfr. el trabajo de SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio, AYUDA BOSQUE, María Isabel, y PINILLA NAVARRO, Vicente, José, *Activismo local y parsimonia regional frente a la despoblación en Aragón: una explicación desde la economía política*, Documentos de trabajo 2015-04, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza. Su tesis principal es que en Aragón las políticas autonómicas frente a la despoblación son muy prolijas, pero apenas han sido implementadas. En cambio, las estrategias más urgentes, de repoblación han sido protagonizadas desde ayuntamientos y redes locales.

88. Para un estudio bastante completo del régimen jurídico desarrollado por la Ley, cfr. la obra colectiva coordinada por MUÑIZ ESPADA, Esther, *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, y en particular el trabajo contenido en esta obra de GARCÍA-GALÁN SAN MIGUEL, Paloma, "Un marco jurídico europeo para un mundo rural vivo. La experiencia de la Ley de desarrollo Rural Sostenible de España", Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011, pp. 25 y ss. Cfr. también la obra colectiva coordinada por VATTIER FUENZALIDA, Carlos y DE ROMÁN PÉREZ, Raquel, *El desarrollo sostenible en el ámbito rural*, Aranzadi, Pamplona, 2009.

89. Entre las "acciones generales para el desarrollo rural sostenible" se contempla el "apoyo a la agricultura territorial" (art. 16), el "fomento de la actividad económica general" (art. 17), las "infraestructuras de interés general" (art. 18) y la "planificación ambiental" (art. 19), y entre lasa medidas que se contienen hay referencias a la "diversificación económica", la "conservación de la naturaleza", la "creación de empleo", "energías renovables", "tecnologías de la información y comunicación", "seguridad ciudadana", "educación", "cultura", "sanidad", etc. (cfr. los arts. 20 a 33). Sin embargo, no encontramos referencia alguna a las cuestiones mas relacionadas con la demografía (infancia, juventud, mujeres, tercera edad, etc.).

90. Cfr. la Disposición Final 5.ª sobre el "título competencial" en que se ampara la Ley y que, fundamentalmente remite a la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª de la Constitución).

mi opinión, la Ley 45/2007 si se quiere que cumpla un cometido relevante en el futuro, debe revisarse profundamente para acomodarse mejor al vigente marco competencial sobre el mundo rural, incidiendo solo en aquellas materias en las que el Estado cuenta con competencias de carácter supraautonómico[91].

## 6.2. LA PERSPECTIVA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL. LA ORDENACIÓN RURAL COMO ASIGNATURA PENDIENTE

De nuevo, el Profesor LÓPEZ RAMÓN, en su valiosa síntesis del proceso histórico del despoblamiento rural en España, pone de relieve que la lucha contra este fenómeno "forma parte (…) de la ordenación territorial, cuya finalidad consiste en corregir los desequilibrios que provoca el espontáneo crecimiento económico[92]"; y, en efecto, es en este política de ordenación del territorio donde, sigue diciendo el autor, "disponemos de herramientas conceptuales y de técnicas administrativas útiles para combatir la despoblación rural" y pone como ejemplo el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón con su "Directriz Especial contra la despoblación de Aragón" de 2017, elaborada conforme a lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 2015[93].

De la misma opinión es MIGUEZ MACHO quien, recientemente, en un estudio sobre las "medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación[94]", afirma que el camino adecuado para abordar el problema de la despoblación es la "ordenación del territorio", una política pública que ofrece una "planificación conjunta" y un "tronco vertebrador" de cuantas medidas se puedan promover[95]. Una política pública que, además, sigue afirmando el autor, en España es competencia de las Comunidades Autónomas, lo que "no impide que el Estado puede establecer unos criterios básicos que tienen que ser respetados por la

91. Cfr. al respecto el trabajo de BASSOLS COMA, Martin, "Ordenación del territorio y desarrollo rural", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 10, 2006, pp. 10-21, donde se contienen interesantes referencias a la articulación entre la ordenación del territorio con el desarrollo rural y el urbanismo, y con el espacio de debe corresponder al Estado y a las leyes estatales.
92. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", cit. y loc. cit.
93. *Ibidem*.
94. Publicado en la revista MIGUEZ MACHO, Luis, "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 419-439.
95. *Ibidem*. P. 438.

ordenación territorial"[96]. Pero, como demuestra el mismo autor, hay "cierta desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de desarrollo del mundo rural que aconsejaría la integración de ambas perspectivas[97]"y que también la "ordenación urbanística debería contribuir a la lucha contra la despoblación del medio rural[98]".

Por consiguiente, para luchar contra el reto demográfico y la despoblación rural una de las claves está en el diseño y desarrollo de una verdadera política de ordenación del territorio y, como parte de ella, una ordenación rural que, a mi juicio, apenas ha existido en nuestro país[99]. Como señalan PINILLA y SÁEZ, no obstante, la descentralización autonómica operada por la Constitución Española de 1978, "no se ha logrado (…) consolidar un sistema eficaz y estable para la solución de los problemas territoriales en España, ni en los aspectos económicos ni en los políticos"[100]. Aunque la aplicación de la PAC en España ha coadyuvado ha

96. *Ibidem* Se refiere en particular a las competencias transversales del estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1.ª de la Constitución Española), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª), la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales, etc.

97. En este sentido, añade el Prof. MIGUEZ MACHO que "tanto la legislación como los instrumentos de ordenación del territorio deberían incluir entre sus objetivos fundamentales el equilibrio demográfico territorial y, por tanto, la lucha contra la despoblación y la dinamización del medio rural; por otra parte los instrumentos de desarrollo rural tendrían que vincularse explícitamente a la ordenación del territorio y encuadrarse en las directrices generales y objetivos de ésta" (*Ibidem.* p. 439).

98. *Ibidem.* P. 439. En su opinión, "la ordenación urbanística del medio rural quedaría encomendada a los instrumentos de ordenación del territorio. Ello haría posible dar un tratamiento particularizado a las áreas despobladas o en riesgo grave de despoblación, que tendría que partir de la corrección del urbanismo disperso…" (*Ibidem*).

99. Cfr. el trabajo de BASSOLS COMÁ, Martín, "Ordenación del territorio y desarrollo rural", cit., en donde se hace un interesante intento de la posible articulación entre la ordenación del territorio y el desarrollo rural, poniendo de manifiesto la "multifuncionalidad de la agricultura" y la necesidad de una visión más integrada entre lo urbano y lo rural; lo mismo en el caso de la coordinación entre los programas de desarrollo rural y los planes hidrológicos de cuenca; los planes de ordenación de los recursos naturales; etc. (Cfr. "Ordenación del territorio y desarrollo rural", cit. y loc. cit. pp. 18-21).

100. Cfr. PINILLA, Vicente y SÁEZ, Luis Antonio, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR), p. 12 (http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf). Y, más adelante, identifican las dificultades que tienen las Comunidades Autónomas que afrontan en España la despoblación para ser eficaces: "maduran en el largo plazo; exigen un planteamiento interdisciplinar e interdepartamental, la colaboración de diferentes niveles administrativos especialmente el local, así como entre agentes públicos y privados; y lo más decisivo, combinan un conocimiento analítico y empírico riguroso, competencia y compromiso en su aplicación" (*Ibidem*. p. 16).

promovido intereses proyectos en las zonas rurales, no ha sido suficiente para llevar a cabo una verdadera ordenación rural que sigue siendo una asignatura pendiente.

Como botón de muestra, de que es posible integrar en la ordenación territorial el reto demográfico, finalizo este trabajo con la referencia a una muy reciente disposición legal: la Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación Territorial de Galicia. Entre sus fines y objetivos comprende el de "*Promover el impulso y la dinamización demográfica de Galicia* a través del desarrollo sostenible y el equilibrio territorial y social, de forma que se creen entornos favorables para el asentamiento de la población" (art. 3.d)[101], disponiendo además obligaciones específicas de la Administración pública para el logro de tal fin en el desarrollo de sus instrumentos de ordenación[102].

Seguramente, la contribución que puede hacer el Derecho ante los colosales desafíos del reto demográfico en España no es la más relevante. Pero, como en el corazón del problema del despoblamiento rural –acentuado por el descenso de la natalidad– está el factor humano, el derecho y sus respectivos instrumentos, públicos y privados, deben dinamizar, no cercenar o mediatizar, la capacidad de innovación social que es preciso estimular al máximo. Sólo desde esta perspectiva vital cabe albergar algún optimismo para el futuro del mundo rural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSOLS COMA, Martin, "Ordenación del territorio y desarrollo rural", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 10, 2006, pp. 10-21.

CAMARERO, Luis, "Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual", *Panorama Social*, n. 31, 2020, pp. 47-73.

101. El subrayado es mío.

102. Cfr. el art. 8.1 sobre "el sistema rural y costero" al que los instrumentos de ordenación del territorio han de prestar "una especial atención", "con el objetivo de promover el equilibrio territorial y desarrollar medidas de impulso demográfico que aseguren la permanencia en el territorio de su población, contribuyendo a la viabilidad de las actividades económicas que puedan desarrollarse en el mismo que sean compatibles con la defensa de sus valores sociales, económicos, culturales y medioambientales". De otra parte, al exigir, en el art. 24.1.d) entre las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio el "Planteamiento de los objetivos sociales, económicos y ambientales relacionados con el territorio, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios de desarrollo territorial sostenible, *impulso demográfico*, accesibilidad universal y lucha contra el cambio climático". Y, también, al prever entre las justificaciones de los supuestos de "proyectos de interés autonómico", "Que las actuaciones previstas posean una función vertebradora y estructurante del territorio, de impulso y de dinamización demográfica…". [art. 41.2.c).2.º].

CANTÓ LÓPEZ, M.ª Teresa (Dir.), *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

COLLANTES, Fernando, y PINILLA Vicente, "La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas", en MORENO RODRÍGUEZ, Fernando García (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, p. 56.

DE MIGUEL, Jesús M., y DÍEZ NICOLÁS, Juan, *Políticas de población*, Espasa Calpe, Madrid, 1985, p. 15.

GÓMEZ FRANCO, Tomás, y LEGUINA HERRÁN, Joaquín, *Historia de la población española. Cómo la demografía ha condicionado la historia de España*, libros de la Catarata, Madrid, 2019.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*, Atelier, Barcelona, 2020.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", *Anuario del Gobierno Local*, 2019.

MIGUEZ MACHO, Luis, "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 419-439.

MUÑIZ ESPADA, Esther, *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.

PINILLA, Vicente y SÁEZ, Luis Antonio, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/Informe-CEDDAR-def-logo.pdf.

REQUES VELASCO, Pedro, *Glosario Interactivo Ilustrado de Geodemografía*, Universidad de Cantabria, 2014.

https://ocw.unican.es/pluginfile.php/843/course/section/914/glosario_ilustrado_geodemografia_indice_activo.pdf.

SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio, AYUDA BOSQUE, María Isabel, y PINILLA NAVARRO, Vicente, José, *Activismo local y parsimonia regional frente a la despoblación en Aragón: una explicación desde la economía política*, Documentos de trabajo 2015-04, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zaragoza.

TAPINOS, George, *Elementos de demografía*, Espasa Calpe, Madrid, 1988.

VATTIER FUENZALIDA, Carlos y DE ROMÁN PÉREZ, Raquel, *El desarrollo sostenible en el ámbito rural*, Aranzadi, Pamplona, 2009.

VELASCO CABALLERO, Francisco, "Derecho urbanístico y envejecimiento demográfico", en *Indret: revista para el análisis del Derecho*, n 4, 2018.

*Capítulo V*

# La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas[1]

Marzia De Donno

*Ricercatrice senior in Diritto amministrativo*
*Università degli studi di Ferrara*

Claudia Tubertini

*Professoressa associata in Diritto amministrativo*
*Università degli studi di Bologna*

SUMARIO: 1. LA CLAVE DE LA FRAGMENTACIÓN MUNICIPAL EN ITALIA. LOS PROCESOS DE FUSIÓN: UN BALANCE DE LA EXPERIENCIA Y SU REFLEJO EN LAS DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS. 2. LA ALTERNATIVA A LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL: ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN?. 3. LA "STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE": UN NUEVO ENFOQUE EN LA LUCHA CONTRA DESPOBLACIÓN EN ITALIA. 4. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA "STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE". 5. ALGUNAS CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100, financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España. La contribución es fruto de una reflexión común de las Autoras, aunque corresponden a Claudia TUBERTINI los puntos 1 y 2, y a Marzia DE DONNO los puntos 3, 4 y 5.

## 1. LA CLAVE DE LA FRAGMENTACIÓN MUNICIPAL EN ITALIA. LOS PROCESOS DE FUSIÓN: UN BALANCE DE LA EXPERIENCIA Y SU REFLEJO EN LAS DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS

La fragmentación del tejido municipal en Italia es un fenómeno estructural que se remonta en el tiempo, al igual que los estudios y contribuciones que han reconocido en este fenómeno un elemento crítico de nuestro sistema administrativo[2]. Aunque ya en 1861 se contaban 7.720 Ayuntamientos, que en 1871, con la adquisición para el Reino de Italia del Véneto y el Estado pontificio, se convirtieron en 8.383, es aún más significativo que en 1990, en vísperas de la aprobación de la primera reforma orgánica del ordenamiento local posterior a la Constitución, su número permaneciese sustancialmente inalterado (8.088) y que permaneciese también sustancialmente inalterado el porcentaje de Ayuntamientos por debajo del umbral de los 5.000 habitantes (70%). Por otra parte, la distribución de los pequeños Ayuntamientos a lo largo del territorio italiano ha sido siempre heterogénea, aunque de forma más marcada en las regiones del norte y las áreas montañosas y de colinas.

Sin embargo, en la doctrina italiana se ha consolidado la opinión de que dicha fragmentación es un reflejo natural del principio de autonomía enunciado por el art. 5 de la Constitución, el cual, reconociendo que las autonomías locales son elementos esenciales del ordenamiento, cuya identidad, también territorial, hay que tutelar, ha tratado de preservar la geografía administrativa municipal frente a cualquier modificación que prescindiese de la voluntad de las poblaciones afectadas. Se ha hecho una lectura rigurosa de las disposiciones del art. 5 y el art. 133, apartado 2, de la Constitución, sobre las modalidades y valor de la consulta popular contemplada en el citado art. 133 para modificar los confines municipales, que se ha consolidado a lo largo del tiempo gracias también a los numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional[3]. A juicio del legislador, cualquier modificación de los confines municipales deberá necesariamente llevarse a cabo mediante referéndum, regla que no admite excepciones, de la misma manera que es obligatoria la

2. Es obligado citar a GIANNINI, Massimo Severo, "Il riassetto dei poteri locali", *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n.º 2, 1971, pp. 457-458, y a los estudiosos del Gruppo di Pavia, que en los mismos años presentaron un proyecto de ley para la reforma del ordenamiento local, expuesto en POTOTSCHNIG, Umberto (Dir.), *Legge generale sull'Amministrazione locale*, Cedam, Padua, 1977.

3. Sobre este punto, v. VANDELLI, Luciano, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bolonia, VII ed., 2018, pp. 76 y ss.

aprobación de una ley regional[4]. Por lo tanto, aunque la intervención del legislador regional es necesaria, la voluntad expresada por las poblaciones implicadas constituye el fundamento y parámetro necesario que legitima la ley de fusión.

Este enfoque de fondo ha influenciado, sin duda, la postura del legislador a la hora de afrontar el problema, que hasta la publicación de la Ley n.º 142 de 1990[5], con notable retraso respecto a otros muchos Países europeos, no contempló la primera normativa para fomentar los procesos de fusión entre Ayuntamientos, procesos que hay que llevar a cabo sobre la base de un programa regional de reordenación territorial, pero siempre dentro del respecto de la voluntad de las poblaciones implicadas, y que tienen que ir acompañados necesariamente de los incentivos financieros, estatales y regionales, adecuados. En otras palabras, nuestro legislador, desde el principio, ha rechazado cualquier hipótesis de intervención coercitiva, apostando por llevar a cabo los procesos de agregación de los Ayuntamientos menores de forma voluntaria.

Ya en aquel momento el legislador fijó el umbral de los 5.000 habitantes como *discrimen* entre pequeños y medianos Ayuntamientos, dirigiendo los incentivos a aquellos que, por debajo de dicha dimensión, procediesen a fusionarse con Ayuntamientos de dimensión mayor, pero sin indicar –conviene subrayarlo– una dimensión optima a alcanzar. Sin embargo, estaba expresamente establecido que, en caso de fusión, se pudiese evitar la aplicación del límite mínimo, válido en general para modificar los confines municipales. En efecto, ya la Ley n.º 142 de 1990, con el fin de contener la tendencia a nuevas fragmentaciones y la proliferación de nuevos entes, contemplaba la prohibición de instituir Ayuntamientos por debajo de los 10.000 habitantes o de proceder a revisiones que comportasen una bajada por debajo de dicho umbral, exceptuando los casos de fusión[6].

Esta atención dedicada a los Ayuntamientos por debajo de 5.000 habitantes es el único vínculo, aunque implícito, entre fusión y lucha contra la despoblación que podemos deducir de la ley de reforma de las autonomías locales, a pesar de que ya en aquellos años fuese evidente que el descenso demográfico más importante se producía justamente en los Ayuntamientos con una población inferior a 5.000 habitantes, dentro

4. Cfr., entre muchas otras, Tribunal Constitucional, sentencia 214/2010.
5. Si se excluye la tentativa de contener el fenómeno mediante la prohibición de instituir nuevos Ayuntamientos introducida por el art. 16 del D.P.R. 616/1977, válido "hasta la entrada en vigor de la ley sobre las autonomías locales".
6. La norma actualmente está contemplada en el art. 15 del Texto Único de los entes locales (Decreto Ley 267/2000).

del contexto de una reducción general y progresiva de la natalidad, que en 1986 registró, por primera vez desde 1918, un saldo negativo[7] de la población residente total del País. Por lo demás, en la reforma del 1990, la fusión era el único instrumento ideado por el legislador para fortalecer los pequeños Ayuntamientos, aunque ciertamente no el más importante, siendo también dicha ley la primera normativa en contemplar las Uniones (en aquel contexto, de hecho, dedicadas específicamente a la colaboración entre pequeños Ayuntamientos, de duración temporal y destinadas a la fusión)[8] y calificar las Comunidades de montaña (presentes desde 1971 en todo el territorio italiano, donde se concentraban la mayoría de los pequeños Ayuntamientos) como entes asociativos para la valorización de las áreas de montaña, la gestión asociada de funciones y servicios municipales y (también) la fusión entre Ayuntamientos.

No hay que descartar que la ausencia de una relación explícita entre el aumento de la dimensión municipal y la lucha contra la despoblación –y, por lo tanto, la escasa o nula creencia de que el primero podía combatir el segundo– haya sido uno de los factores, aunque sin duda no el único, del fracaso de las fusiones, que no lograron despegar en el primer decenio de actuación de la reforma local[9], hasta que se produjo el cambio de rumbo del legislador estatal hacia una incentivación más decidida. De hecho, hasta 2010, no se registró un arranque efectivo de las fusiones en Italia, que llegaron a alcanzar 133 procedimientos, entre fusiones en sentido estricto e incorporaciones[10], promovidas, casi en su totalidad, por las propias administraciones municipales, y que llevaron a una reducción de 320 unidades sobre el número total de Ayuntamientos.

Esta renovada atención de los Ayuntamientos hacia el instituto de la fusión es, sin duda, consecuencia de las medidas adoptadas en materia de ejercicio asociado obligatorio de las funciones fundamentales por parte de los Ayuntamientos por debajo de 5.000 habitantes (art. 14, apartado 28, Decreto Ley 78/2010), del incremento de los incentivos financieros para las fusiones (a partir de 2012) y de las medidas de incentivación y mayor

7. Cfr. ISTAT, *L'evoluzione demografica in Italia*, que se puede consultar en el link https://www.istat.it/it/files/2019/01/evoluzione-demografica-1861-2018-texto.pdf).
8. Sobre el punto cfr. POLITI, Fabrizio, "Dall'Unione alla fusione di comuni: il quadro giuridico", *Ist. Fed.*, cuad. 1, 2012 pp. 5 y ss.
9. El número de Ayuntamientos, lejos de disminuir, había aumentado pasando de 8.088 unidades censadas en 1990 a 8.104 en 1999; solo cuatro fueron las fusiones que se concluyeron entre 1995 y 1999, de las cuales dos han dado vida a un Ayuntamiento inferior a los 2.000 habitantes.
10. Sobre la diferencia entre los dos procedimientos nos permitimos remitir a TUBERTINI, Claudia, "Le norme in materia di unioni e fusioni", *Giorn. dir. amm.*, n.º 8-9, 2014, pp. 794 y ss.

favorecimiento a los Ayuntamientos nacidos de una fusión contemplados en la Ley 56/2014 (art. 1, apartados 116-134)[11], dentro del marco de una concepción más general del refuerzo de la capacidad administrativa municipal, en detrimento del nivel intermedio provincial en vías de supresión.

También ha faltado en la legislación de la reforma más reciente una referencia explícita a los fines de la lucha contra la despoblación por parte del legislador estatal, que ha recurrido a las fusiones, sobre todo, como instrumento de simplificación de la administración y racionalización del gasto, en un contexto de reducción drástica y generalizada de los recursos (financieros, humanos e instrumentales) destinados a las autonomías locales y de imposición de límites y restricciones al gasto local de inusitada severidad. En otras palabras, mientras las políticas de austeridad han empujado a numerosos Países europeos a una revisión del mapa local[12], la "vía italiana" para la reordenación ha consistido en incentivar las fusiones voluntarias para conseguir una reducción del gasto. No es casual, por lo tanto, que las fusiones se hayan producido principalmente en Ayuntamientos de pequeñas o muy pequeñas dimensiones, que han tratado de garantizar con la fusión su propia supervivencia o, en el mejor de los casos, la continuidad de sus servicios gracias a los incentivos estatales y, sobre todo, regionales. Esto ha tenido resultados bastante diferentes en las distintas áreas del territorio y, sobre todo, no satisfactorios todavía desde el punto de vista de la superación global de la fragmentación municipal.

11. Para un comentario a estos apartados cfr. TUBERTINI, Claudia y BARRERA, Pietro, en VANDELLI, Luciano (dirs.), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Rímini, 2014, pp. 232 y ss.

12. Para una comparación con la perspectiva española de los mismos años, v. SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios", *Ist. Fed.*, cuad.1, 2012, pp. 167 y ss.

| *Región* | *Fusiones de Ayuntamientos (incorpo-raciones)* | *Ayuntamientos suprimidos* | *Número Ayuntamientos en 2008* | *Número Ayuntamientos tras las fusiones* | *% Variación Ayuntamientos* | *Número fusiones con población mayor de 10.000 habitantes (mayor de 5.000)* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Lombardía | **30** (7) | 63 | 1.546 | 1.506 | -2,6% | 3 (6) |
| Trentino - Alto Adigio | **29** | 84 | 339 | 282 | -16,8% | 0 (3) |
| Piamonte | **21** | 40 | 1.206 | 1.181 | -2,1% | 3 (2) |
| Toscana | **14** | 28 | 287 | 273 | -4,9% | 4 (6) |
| Emilia-Romagna | **13** | 33 | 348 | 328 | -5,7% | 3 (6) |
| Véneto | **12** | 29 | 580 | 563 | -2,9% | 1 (7) |
| Las Marcas | **8** (2) | 18 | 239 | 227 | -5,0% | 3 (2) |
| Friul Venecia-Julia | **5** | 10 | 220 | 215 | -2,3% | 0 (2) |
| Calabria | **2** | 7 | 409 | 404 | .-1,2% | 1 |
| Liguria | **1** | 2 | 235 | 234 | -0,4% | 0 |
| Apulia | **1** | 2 | 258 | 257 | -0,4% | 0 (1) |
| Campania | **1** | 2 | 551 | 550 | -0,2% | 1 |

Procesamiento de datos de www.tuttitalia.it. Población calculada en el momento de la fusión.

Al analizar la distribución territorial de las fusiones, de hecho, se puede observar que se han concentrado principalmente cuando la Región (y también la Provincia autónoma de Trento, que ostenta poderes legislativos equiparables a una Región de estatuto especial) ha podido beneficiarse de su mayor autonomía en materia de ordenamiento de las autonomías locales, ejerciendo políticas decididas; o cuando la Región ha destinado recursos significativos, tanto financieros como técnicos, al apoyo de los procesos de fusión, en un contexto ya fuertemente propenso a la colaboración intermunicipal (como en Emilia-Romagna, Toscana y Marcas); y, por último, donde la cantidad de los Ayuntamientos llamados "*polvere*"[13] [polvo], ha obligado a las comunidades más frágiles a buscar soluciones definitivas para salir de la crisis (Lombardía, Piamonte y Véneto).

Sin embargo, muchas Regiones, caracterizadas por la numerosa cantidad de pequeños Ayuntamientos, se vieron contempladas solo superficialmente, cuando no totalmente excluidas, en los procesos de fusión. Ha faltado una orientación general hacia la promoción de fusiones capaces de crear entes municipales "sólidos", tanto por su dimensión demográfica como territorial, que puedan generar una inversión efectiva del rumbo de los flujos migratorios de la población del campo y las montañas hacia las ciudades (o, mejor, a las periferias urbanas).

Solo en algunos casos, la baja densidad demográfica de partida de los Ayuntamientos que se iban a agregar fue considerada como un elemento a recompensar a efectos de la cuantificación de las ayudas, aunque estas eran crecientes en proporción a la población total alcanzada con la fusión. En ningún caso la legislación (ni estatal, ni regional) fijó una dimensión mínima para la constitución (o, al menos, para la incentivación) del nuevo Ayuntamiento.

Sobre esto se argumentaría que dichos resultados no solo se vieron determinados por la morfología inicial de cada territorio, sino que contribuyó también la necesidad de proteger la voluntad de las poblaciones afectadas, ya que sería de dudosa constitucionalidad una normativa que fijase una dimensión mínima para aprobar la fusión. Algo sobre esto no cabe duda alguna, pero no había ningún impedimento para contemplar estos factores entre los criterios de incentivación y tenerlos claramente en consideración de cara a la aprobación de la ley regional de fusión.

13. Denominación que generalmente se refiere a los Ayuntamientos bajo el umbral de los 150 habitantes: hay que tener en cuenta que en Lombardía hay actualmente 22, y en Piamonte más de 60.

Los datos sobre las dimensiones de los Ayuntamientos nacidos de una fusión confirman la sensación de que en limitados casos la fusión ha permitido que se constituyan Ayuntamientos con una población superior a los 10.000 habitantes. En pocos casos, han nacido Ayuntamientos con una dimensión cercana o un poco mayor al umbral crítico de los 5.000 habitantes. Sin embargo, no son raras las fusiones de las que han nacido Ayuntamientos por debajo de los 1.000 habitantes, e incluso de los 500. Desde aquí, la sensación de que se ha fomentado la fusión *en sí misma*, aunque fuese de pequeños núcleos que, tras la fusión, estaban destinados a producir un nuevo ente municipal frágil, a veces incluso más pequeño que el originalmente proyectado y sometido a consulta por parte de la población local[14].

Teniendo en cuenta estos datos, no debe sorprender que la categoría de los Ayuntamientos más pequeños –con alguna excepción[15]– siga perdiendo población: evidentemente, el refuerzo de la "talla" de los Ayuntamientos no ha sido, en general, lo suficientemente significativo como para ser un freno efectivo a los movimientos migratorios.

14. No han faltado casos en los que la ley regional de fusión, sobre la base de una supuesta primacía de la voluntad popular, ha procedido a constituir un Ayuntamiento de dimensiones menores respecto a las sometidas a consulta, excluyendo los Ayuntamientos donde la mayoría se había expresado en sentido contrario.

15. Algunos Ayuntamientos pequeños en los últimos años han tenido un incremento de población superior a la variación demográfica italiana en el mismo periodo (1,77%). Hay 965 pequeños Ayuntamientos presentes en todas las Regiones italianas, pero su impacto es más relevante en Trentino-Alto Adige (45% de los pequeños Ayuntamientos), en Lombardía (29%) y en Valle de Aosta (21%).

| Franjas por dimensión demográfica de los ayuntamientos | Población 2012 | Población 2013 | Población 2014 | Población 2015 | Población 2016 | Población 2017 | Variación 2012/17 Núm. | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| inferior a 1.000 | 1.078.340 | 1.086.682 | 1.091.259 | 1.090.615 | 1.069.540 | 1.070.850 | -7.490 | -0,7% |
| de 1.001 a 3.000 | 4.780.828 | 4.738.757 | 4.692.305 | 4.675.709 | 4.636.721 | 4.588.521 | -192.307 | -4,0% |
| de 3.001 a 5.000 | 4.422.641 | 4.422.390 | 4.317.444 | 4.326.558 | 4.333.568 | 4.314.734 | -107.907 | --2,4% |
| **Total, Pequeños Ayuntamientos** | **10.281.809** | **10.247.829** | **10.101.008** | **10.092.882** | **10.039.829** | **9.974.105** | **-307.704** | **-3,0%** |
| *superior a 5.000* | *49.403.418* | *50.534.839* | *50.694.604* | *50.572.669* | *50.549.616* | *50.509.868* | *1.106.450* | *2,2%* |
| **Total** | **59.685.227** | **60.782.668** | **60.795.612** | **60.665.551** | **60.589.445** | **60.483.973** | **798.746** | **1,3%** |

Fuente: ANCI, *Boceto de los pequeños Ayuntamientos.*

La tabla pone de manifiesto que la franja de Ayuntamientos por debajo de los 5.000 habitantes ha seguido perdiendo población incluso durante el periodo en que los procesos de fusión han tenido más intensidad. Este dato aparece confirmado también por la tendencia observada en los índices de población de los Ayuntamientos nacidos de una fusión, que parece seguir el mismo criterio que los demás (decreciente, por tanto, para los Ayuntamientos fusionados, pero con una población inferior a los 5.000 habitantes).

Los datos anteriormente reproducidos muestran que el fenómeno de las fusiones en Italia no es marginal, ni se puede ignorar la importancia que las políticas estatales y regionales de los últimos años han tenido en la orientación del debate sobre las poblaciones locales hacia la búsqueda de una dimensión optima adecuada. A menudo, los Ayuntamientos nacidos de una fusión tienen que enfrentarse a complejos procesos de reorganización por lo que la fase transitoria se prolonga y los efectos sobre el atractivo del territorio no son visibles de inmediato. Pero aun teniendo en cuenta estos atenuantes, hay que reconocer que, por sí mismo, el proceso de agregación voluntaria de los Ayuntamientos italianos no ha sido hasta ahora suficiente, por difusión y resultados globales, para invertir el sentido de la tendencia. Permanece sustancialmente la sensación de fragilidad de los territorios en los que la dimensión municipal sigue siendo pequeña[16].

Por lo demás, la posibilidad de fusión no siempre es factible ni deseable en todos los casos[17]. Es necesario evaluar, ante todo, la situación financiera de partida de las administraciones implicadas: la fusión ideal es aquella que implica a Ayuntamientos que presentan ya un cierto nivel de homogeneidad en las decisiones de política fiscal y que no están inmersos en situaciones de excesivo endeudamiento u otros problemas de orden financiero.

La experiencia en estas situaciones ha sido muy diversa: no faltan casos en los que con las ayudas obtenidas de la fusión los nuevos Ayuntamientos han conseguido poner en marcha un verdadero "volver a empezar", resolviendo en poco tiempo situaciones financieras críticas que se

16. Sobre este punto v. las reflexiones críticas sobre los itinerarios de fusión de MASSARI, Giulia, "Nuove tendenze per le fusioni di comuni", en VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca y TUBERTINI, Claudia (dirs.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rímini, 2017, pp. 153 ss.

17. Sobre los factores problemáticos a afrontar durante el proceso de fusión, especialmente para los Ayuntamientos ya participantes en una Unión, v. BALDI, Brunetta, XILO, Giovanni, "Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme", *Ist. Fed.*, cuad. 1, 2012, espec. pp. 156 y ss.

llevaban postergando años y comenzando a utilizar "con saldo positivo" los nuevos recursos pocos años después, mientras en otros, las ayudas se han utilizado, principalmente, para superar el desequilibrio.

Otro factor determinante es la dotación patrimonial, tecnológica y, sobre todo, de personal de los Ayuntamientos. También en este caso, la fusión ideal es aquella que logra implicar Ayuntamientos que cuentan con una experiencia de colaboración administrativa mutua, no solo porque facilita la integración de sus respectivos recursos humanos, sino también porque, a menudo, la colaboración representa una ocasión para homogeneizar praxis administrativas, reglamentos, actos generales y planes. Son también fundamentales las características de los territorios, las distancias entre los distintos centros habitados y pedanías, la ubicación de las áreas residenciales y productivas, la composición de la población, el número de empresas presentes y las infraestructuras ya construidas o programadas. De nuevo, la fusión ideal es aquella que implica territorios lo más homogéneos posible por características físicas, con conexiones ya existentes o fácilmente realizables, con centros habitados no muy distantes entre sí y con unas expectativas similares. Ciertamente, las ayudas pueden destinarse también a superar los *gap*s estructurales y crear conexiones que no existen, pero teniendo en cuenta los plazos necesarios para obtener resultados concretos.

Por último, hay que considerar que el proceso de fusión es y sigue siendo, ante todo, un proceso en el que la voluntad de las poblaciones afectadas juega un papel esencial. La legislación regional ofrece diferentes soluciones en relación con las modalidades de desarrollo del referéndum, la necesidad o no de alcanzar un *quorum* y la evaluación de la opinión general del electorado y de las comunidades de origen[18]. Pero todas las leyes regionales tienen necesariamente en común que el resultado del referéndum es el parámetro que va a determinar la decisión definitiva de la Administración Regional. Y la opinión de la población se forma no solo basándose en elementos objetivos, sino también en la posición que adoptan las fuerzas económicas y sociales y, naturalmente, las fuerzas políticas presentes en el territorio[19]. En las experiencias de fusión habidas hasta ahora, la participación se ha producido, sobre todo, a partir de la convocatoria del referéndum o incluso después de aprobar la ley de fusión. Pero es evidente que una contribución de la sociedad civil también en la fase preliminar es un elemento que permitiría, ya desde la primera fase en la

18. Sobre este tema v. FILIPPINI, Rita y MAGLIERI, Alessandra, "Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali", *Ist. Fed.*, n.º 2, 2015, pp. 313 ss.
19. Sobre este punto v. los resultados de la investigación llevada a cabo por PIAZZA, Andrea, "Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?", *Ist. Fed.*, n.º 4, 2016, pp. 1069 y ss.

que se toman decisiones relativas a la organización y configuración de las instituciones del hipotético futuro Ayuntamiento, detectar las necesidades y preferencias de la ciudadanía y despejar los temores y preocupaciones de los ciudadanos y las empresas.

Solo teniendo en cuenta estas cuestiones, la fusión puede ser realmente una vía útil –para los territorios que presentan las condiciones de contexto citadas– de cara a la creación de una nueva comunidad más fuerte. Se trata, en cualquier caso, de procesos de especial complejidad cuyo éxito efectivo depende, como ya hemos comentado, de numerosos factores en juego. La prueba está en que algunas Regiones, tras una primera fase en la que las iniciativas de fusión concluyeron positivamente, registraron un importante descenso de los esfuerzos coronados con éxito (es el caso de la Emilia-Romagna), sin que la doctrina se haya puesto todavía de acuerdo sobre los motivos de dicho descenso[20].

## 2. LA ALTERNATIVA A LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL: ¿CUÁLES SON LOS EFECTOS EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN?

Aún más articulada y compleja es la vía que ha adoptado la legislación italiana para apoyar la cooperación intermunicipal y no menos complejo es emitir juicios sobre los efectos de dicha política en la lucha contra la despoblación. Lo que sí es cierto es que la búsqueda de una dimensión asociativa óptima, dirigida a reforzar las administraciones locales, sobre todo su capacidad administrativa (*upscaling*), ha estado presente a lo largo de la historia del ordenamiento local y, con fases alternas, alcanza su máxima relevancia en la Ley 56/2014 que, no de forma casual, contempla, ya en su título, las Uniones de Ayuntamientos como entes esenciales de la nueva arquitectura local, basada en Ayuntamientos fuertes y Regiones igualmente fuertes[21] y, en concreto, en las Uniones como forma de coordinación horizontal, duradera y estable, para el ejercicio conjunto de una pluralidad de funciones administrativas[22].

20. Cfr. IOMMI, Sabrina, "Un quinquennio di fusioni di Comuni", y MARINUZZI, Giorgia y TORTORELLA, Walter, "Le fusioni e le unioni di comuni", *Amministrare*, n.º 3, 2018, pp. 431 y ss. y pp. 487 y ss.

21. Para un análisis detallado de las disposiciones en materia de Uniones contenidas en la Ley 56/2014 permítaseme remitir a BARRERA, Pietro y TUBERTINI, Claudia, "Unioni e loro organi (art. 1, commi 104-106)", en VANDELLI, Luciano (dir.), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, cit., pp. 196 y ss.

22. En este sentido pone de relieve las Uniones como forma de coordinación horizontal DE DONNO, Marzia, "Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta e

Es también cierto que el fenómeno asociativo, con especial referencia a las Uniones de Ayuntamientos, despegó solo después de que el legislador eliminase la referencia a la dimensión necesariamente pequeña de los Ayuntamientos asociados y suprimiese los límites temporales y el objetivo de una fusión sucesiva[23]. Y es cierto que uno de los factores del éxito de la Unión de Ayuntamientos es justamente la flexibilidad y capacidad de adaptación, tanto para colaborar a gran escala, como para construir entes asociativos de pequeñas comunidades[24]. No es casualidad, por tanto, que la Unión de Ayuntamientos haya sido de nuevo la solución sugerida por el legislador para los Ayuntamientos pequeños cuando la crisis económica ha impuesto, y hecho necesario, la puesta en común de personal y estructuras, para hacer frente a la contracción general de los recursos[25]. Ha sido en esta coyuntura cuando, por primera vez, el legislador estatal ha fijado un umbral mínimo para la dimensión de las Uniones de nueva institución (10.000 habitantes), no obstante derogable por parte del legislador regional, y ha apoyado la obligación contemplada de ejercicio asociado de las funciones fundamentales por parte de los pequeños Ayuntamientos[26] con disposiciones derogatorias y de mayor favorecimiento para las Uniones, contemplando incentivos proporcionales al número e importancia de las funciones y servicios asociados.

El resultado de estas medidas se refleja claramente en el cuadro general de las Uniones existentes en el territorio italiano que actualmente están

---

unioni di comuni", en VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca, y TUBERTINI, Claudia (dirs.), *Le autonomie territoriali*, cit., espec. p. 136 ss.

23. L. 265/1999, art. 6.

24. Cfr. PIZZETTI, Franco, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milán, 2015, pp. 214.

25. Decreto Ley 78/2010 (art. 14, apartados 26-31), modificados y completados por el Decreto Ley 138/2011 y el Decreto Ley 95/2012, sobre los cuales cfr. TUBERTINI, Claudia, "La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?", *Ist. Fed.*, n.º 3, 2012, pp. 695 y ss.

26. La obligación de ejercicio asociado de las funciones por parte de los pequeños Ayuntamientos ha sido contemplada (por el Decreto Ley n.º 78 de 2010) con los siguientes plazos: antes del 1 de enero de 2013 para, al menos, tres de las funciones fundamentales, antes del 30 de septiembre de 2014, para otras tres de las funciones fundamentales, antes del 31 de diciembre de 2014, para las restantes funciones fundamentales contempladas en el apartado 27. Los plazos sucesivos al primero se han prorrogado primero al 31 de diciembre de 2015 (Decreto Ley 192/2014, art. 4, apartado 6-*bis*) y luego al 31 de diciembre de 2016 (Decreto Ley 210/2015, art. 4, apartado 4); por tanto, al 31 de diciembre de 2017 (Decreto Ley 244/2016, art. 5, apartado 6), al 31 de diciembre de 2018 (Ley Presupuestaria de 2018), al 30 de junio de 2019 (art. 1, apartado 2-bis, Decreto Ley 91/2018), al 31 de diciembre de 2019 (art. 11-*bis*, apartado 1, Decreto Ley 135/2018) y, luego, al 31 de diciembre de 2020 (Decreto Ley 8/2020); y una vez más al 31 de diciembre de 2021 (art. 2, apartado 3, Decreto Ley 138/2020).

muy extendidas, hasta el punto de constituir un ente asociativo "típico", encargado de aplicar el principio de adecuación en el desempeño de las funciones administrativas municipales[27].

| *Región* | *Número Uniones* | *Número Ayuntamientos Unidos* | *Número de Pequeños Ayuntamientos Unidos* |
|---|---|---|---|
| Abruzos | 13 | 75 | 57 |
| Basilicata | 3 | 21 | 16 |
| Calabria | 13 | 63 | 53 |
| Campania | 20 | 93 | 56 |
| Emilia-Romagna | 40 | 242 | 96 |
| Friul-Venecia Julia | 18 | 146 | 101 |
| Lacio | 22 | 109 | 98 |
| Liguria | 22 | 101 | 98 |
| Lombardía | 85 | 278 | 253 |
| Las Marcas | 21 | 123 | 94 |
| Molise | 11 | 62 | 58 |
| Piamonte | 119 | 765 | 719 |
| Apulia | 25 | 115 | 54 |
| Cerdeña | 37 | 278 | 249 |
| Sicilia | 50 | 181 | 129 |
| Toscana | 23 | 135 | 79 |
| Trentino-Alto Adigio | 2 | 6 | 6 |
| Umbría | 2 | 16 | 7 |
| Valle de Aosta | 8 | 73 | 73 |
| Véneto | 47 | 207 | 145 |

Fuente: www.anci.it (que reproduce datos del Ministerio del Interior, actualizados a 01/01/2019).

La tabla muestra que la distribución de las Uniones en el territorio no es homogénea y, por lo tanto, hay también grandes diferencias entre Regiones. Esto es, sin duda, imputable en parte a las diferentes posturas

27. Cfr. PIAZZA, Ippolito, "Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano", en GASPARRI, Wladimiro (dir.), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Turín, 2017, p. 56.

del legislador regional, habiendo Regiones comprometidas con el apoyo a las Uniones desde su aparición y Regiones que tardaron mucho más en incentivarlas o que lo hicieron con diferente intensidad. Incluso después de la entrada en vigor de la Ley 56/2014, se observan Regiones que muestran una preferencia evidente por las Uniones y otras Regiones que, sin embargo, incentivan Uniones o convenios de forma indiferenciada. Por lo demás, hay que decir que el espacio en el que cabe una normativa regional diferenciada para los modelos organizativos de prestación asociada de las funciones municipales se ha reducido progresivamente, al haberse atribuido al legislador estatal, en más de una ocasión, el poder, tanto de establecer el objeto, condiciones, límites y umbrales de la obligación de prestación asociada (Tribunal Constitucional, sentencias n.º 22 y 44/2014, 33/2019), como de fijar la normativa de ordenación para las Uniones, considerada incluida en la municipal (sentencia 50/2015)[28]. De manera que la diferenciación expresamente admitida se limita a la definición, por excepción, de la dimensión demográfica mínima de las Uniones y de la dimensión demográfica mínima para la obligación de prestación asociada.

Si analizamos la distribución de las Uniones, se puede observar que no se circunscriben solo a los pequeños Ayuntamientos: de hecho, de 3.089 Ayuntamientos participantes en Uniones, hay hasta 648 con población superior a los 5.000 habitantes. Las dimensiones de los entes asociativos son igualmente variadas: oscilan entre Uniones compuestas por menos de 200 habitantes, que agregan núcleos pequeños o muy pequeños, y Uniones que agregan una población de más de 200.000 habitantes y en las que participan incluso los Ayuntamientos principales. Pero, entre estas, es relevante también el dato de que existen más de un centenar de Uniones cuya población total no supera el umbral crítico de los 5.000 habitantes, circunstancia que se ha visto favorecida también por la decisión de muchas Regiones de reducir el umbral mínimo de los 10.000 habitantes previsto a nivel nacional[29]. Esta variedad de dimensiones inevitablemente tiene como consecuencia una diferente *performance* (en términos de

28. Según dicha sentencia "las Uniones – resolviéndose en formas institucionales de asociación entre Ayuntamientos para el ejercicio asociado de funciones o servicios de su competencia y no constituyendo, por tanto, más allá de la definición general del apartado 4 del art. 1, otro ente territorial y distinto respecto al ente Ayuntamiento, entran dentro del área de competencia estatal según el art. 117, apartado dos, letra *p)*, y, en consecuencia, no entran dentro del ámbito de competencia residual contemplado en el apartado cuatro del mismo art. 117".

29. Cfr. sobre este punto DE DONNO, Marzia, "Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni", en BASSANINI, Franco, CERNIGLIA, Floriana, QUADRIO CURZIO, Alberto y VANDELLI, Luciano (dirs.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridico*, Il Mulino, Bolonia, 2016, pp. 95 y ss.

tipología, cantidad y calidad de las funciones y servicios prestados) de las distintas Uniones existentes en el territorio italiano[30], que se muestra claramente, no solo en los datos recogidos para la asignación de incentivos estatales, sino también de forma más evidente en el seguimiento puesto en marcha por parte de las Regiones con una experiencia más amplia en el campo del apoyo a las formas asociativas, hasta el punto de aconsejar intervenciones, incluso de apoyo a la gestión y no de mera contribución económica, destinadas específicamente a las Uniones ya constituidas[31]. De estos datos se desprende claramente que en muchos territorios (especialmente los de montaña) el proceso de trasformación de las Comunidades en Uniones no ha tenido un avance significativo, ni ha frenado la hemorragia de población y que, al lado de Uniones "maduras" y "en desarrollo", existen otras Uniones verdaderamente "inactivas" (es decir, que no ejercen ninguna función). Por lo demás, también la intención del legislador estatal, manifestada en distintas ocasiones, de replantear la obligación de prestación asociada, dejando así a los Ayuntamientos de pequeñas dimensiones unos márgenes más amplios de autonomía en la elección de las funciones a gestionar de forma asociada y los correspondientes modelos organizativos[32], corre el riesgo de producir incertidumbre sobre qué dirección se debe tomar: ¿búsqueda de la autosuficiencia o mejora de la eficiencia de las formas asociativas?[33] El dilema es aún mayor después de que también el Tribunal Constitucional ha expresado recientemente sus dudas sobre la legitimidad constitucional de una disciplina que no tenga

30. Para un análisis de la literatura politológica sobre el comportamiento de las Uniones, desde una perspectiva comparada, cfr. BOLGHERINI, Silvia, CASULA, Mattia y MAROTTA, Mariano, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei Comuni italiani*, Il Mulino, Bolonia, 2018.

31. La referencia es sobre todo al Proyecto *Italiae* del Departamento de Asuntos regionales y autonomías que, dentro del ámbito del PON *Governance* 2017-2022 tiene como objetivo específico el refuerzo de las capacidades administrativas y de gestión de los servicios de los entes locales a través del apoyo a los procesos de asociación y agregación y a las formas asociativas ya constituidas; pero también a las acciones de apoyo contempladas para las Uniones en el Programa de reordenación territorial de la Región de Emilia-Romagna 2018-2020.

32. Véase el "Tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni" instituido en la Conferencia Estado-Ciudad según el art. 1, apartado 2-*ter* del decreto-ley de 25 de julio de 2018, n.º 91, convertido con modificaciones en la ley de 21 de septiembre de 2018, n.º 108 (llamado decreto *Milleproroghe* o de las Mil Prórrogas).

33. El interrogante ya había sido planteado por la *Indagine conoscitiva* [investigación] promovida por la I comisión de la Cámara de los diputados (noviembre de 2016) sobre las formas asociativas.

en cuenta las dimensiones y características estructurales de los Entes locales, aplicando indistintamente a todos los Ayuntamientos "por debajo del umbral" la obligación de prestación asociada de las funciones fundamentales[34]. Aunque parece claro que, especialmente para los pequeños Ayuntamientos, la vía de la colaboración sigue siendo forzosamente necesaria, todavía no están claras las intervenciones que el legislador piensa llevar a cabo en el ordenamiento de las Uniones, para hacerlas más idóneas desde el punto de vista de la funcionalidad y de la representatividad. En otras palabras, para hacer que sigan representando la solución preferente para los territorios más frágiles, donde, verdaderamente, solo la Unión puede "hacer la fuerza"[35].

## 3. LA "STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE": UN NUEVO ENFOQUE EN LA LUCHA CONTRA DESPOBLACIÓN EN ITALIA

Paralelamente a los procesos de reordenación territorial por medio de las fusiones y Uniones de Ayuntamientos, puestos en marcha, como acabamos de exponer en los puntos precedentes, a partir, como mínimo, de los años noventa del siglo pasado y que han desembocado finalmente en la Ley 56/2014, el Gobierno italiano recientemente ha mostrado con diferentes modalidades e instrumentos, una mayor atención a los Ayuntamientos menores y los territorios periféricos del País.

Al mismo tiempo que la reforma iniciada con la Ley "Delrio", que, como es sabido, debería haber tenido como resultado, al concluir el proceso de revisión constitucional, una reordenación territorial más amplia, dirigida principalmente al nivel de las áreas de mayor dimensión, pero centrada en el refuerzo de la unidad local de base[36], en aquellos años, se

34. Tribunal Constitucional, sentencia n.º 33/2019; v. los comentarios de MATARAZZO, Sabrina, "Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni?", *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2019; MORELLI, Alessandro, "Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali", *Le Regioni*, n. 2, 2019, pp. 523 y ss.

35. Sobre la importancia de una política que invierta en la activación de una cultura institucional de tipo cooperativo, con incentivos selectivos dirigidos a premiar los comportamientos virtuosos y una estrategia de largo plazo dirigida a la mejora de la capacidad institucional, v. las reflexiones, también en comparación con el caso francés, de MESSINA, Patrizia, "Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto", *Ist. Fed.*, n. 2, 2017, pp. 1057 y ss.

36. Sobre estos aspectos, permítaseme la remisión a DE DONNO, Marzia, "La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo", en *federalismi.it*, n.º 7, 2019, pp. 1-26.

ponía de manifiesto, por primera vez, una sensibilidad específica hacia las áreas más frágiles del País, caracterizadas por la escasez de servicios e infraestructuras[37].

Fue con el "Programma nazionale di riforma" de 2014, contemporáneo de los trabajos parlamentarios que desembocaron en la Ley "Delrio", cuando el Gobierno anunció la puesta en marcha de la "Strategia Nazionale per le Aree Interne" (SNAI)[38], con cargo principalmente a los fondos estructurales y de inversión europeos (Fondos EIE), además de a recursos nacionales concretos puestos a disposición a partir de la Ley Presupuestaria de 2014[39].

37. Ponen de manifiesto la misma atención también otras disposiciones normativas de sector adoptadas en los mismos años, como la Ley 194/2015 en materia de tutela y valorización de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario y la Ley 157/2017 que contempla medidas de apoyo y valorización a favor de los pequeños Ayuntamientos.

38. La Estrategia nacional para las áreas internas nace en realidad en años precedentes, entre 2012 y 2013, como resultado de un acuerdo político, corroborado en años sucesivos, entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministerios de patrimonio y actividades culturales, turismo, infraestructuras y transportes, educación, universidades e investigación, trabajo, políticas sociales, políticas agrícolas y forestales y aanidad, seguido de un debate con las Regiones, ANCI y UPI. Cfr., sobre estos aspectos, el "Documento di economia e finanza", secc. III –"Programma nazionale di riforma" de 2014 acordado por el Consejo de Ministros el 8 de abril de 2014–, en concreto pp. 222 y ss. Sobre la SNAI y la situación de las áreas internas en Italia, cfr., en doctrina, CORAZZA, Luisa y DIPACE, Roberto, "La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile", en MARCHETTI, Marco, PANUNZI, Stefano y PASSAGLI, Rossano (dirs.), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubettino Editore, Catanzaro, 2017, pp. 81 ss.; MACCHI JANICA, Giancarlo y PALUMBO, Alessandro (dirs.), *Territori spezzati: Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, Roma, 2019; DE ROSSI, Antonio (dir.), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018; BOSCARIOL, Gian Paolo, "La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 3, 2017, pp. 675 y ss.; DE LA MORTE, Michele, GLIATTA, Maria Antonella, "La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo", *Le Regioni*, n.º 6, 2017, pp. 1270 y ss. TORTORELLA, Walter y MARINUZZI, Giorgia, "I Comuni di aree interne: il target territoriale di una strategia nazionale", *Comuni d'Italia*, n.º 1, 2016, pp. 65 y ss.; FALCONE, Matteo, "Le politiche europee per le città: agenda urbana e 'aree interne'. La Carta europea dell'autonomia locale", en CARLONI, Enrico y CORTESE, Fulvio (dirs.), *Diritto delle autonomie territoriali*, CEDAM, Padua, pp. 239 y ss.

39. Como es sabido, en el ciclo de programación 2014-2020, se han previsto: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional - FEDER, el Fondo Social Europeo - FSE y, para los Países que ya se beneficiaban del mismo, el Fondo de Cohesión, así como el Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural - FEADER y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca - FEMP. A los recursos de los fondos comunitarios, específicamente destinados a la creación de "nuevas oportunidades de trabajo y riqueza para los individuos" (en los sectores tutela del territorio, valorización de los recursos naturales y culturales y turismo sostenible, sistemas agroalimentarios y desarrollo local, ahorro energético y

Bajo el impulso de la UE, que dentro del ámbito del ciclo de programación 2014-2020, a su vez, puso en marcha por primera vez las estrategias nacionales de desarrollo urbano "para hacer frente a los desafíos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales a los que se enfrentan las áreas urbanas, teniendo también en cuenta la necesidad de promover los vínculos entre áreas urbanas y rurales"[40], Italia, con el Acuerdo de Asociación 2014-2020 y el sucesivo PON "*Governance* e Capacità Istituzionale[41]", puso concretamente en marcha una estrategia nacional para la promoción y desarrollo de las áreas más deprimidas del País[42].

cadenas locales de energía renovable y saber hacer y artesanado), la Ley Presupuestaria de 2014 (Ley n.º 147/ 2013, art. 1, apartados 13-17) añadió 90 millones de euros para la "mejora de la calidad de los servicios" esenciales (salud, educación y movilidad). Fondos, estos últimos, completados después por la Ley Presupuestaria de 2015 con 90 millones de euros más para el trienio 2015-2017 y por la Ley Presupuestaria 2016 con 10 millones de euros más para el trienio 2016-2018. Con la Ley Presupuestaria de 2018 (Ley n.º 205/2017, art. 1, apartados 895-896) la "Strategia Nazionale per le Aree Interne" ha sido financiada con 91,2 millones de euros más, de los cuales 30 millones para cada año entre 2019 y 2020 y con 31,18 millones para 2021, y, sucesivamente, la Ley Presupuestaria para 2020 (Ley n.º 160/2019, art. 1 apartado 314), ha incrementado en 200 millones de euros más la dotación financiera, asignada a la SNAI 60 millones de euros para 2021 y 70 millones de euros para cada año, 2022 y 2023. Por último, el Decreto Ley n.º 34/2020 (convertido en Ley 77/2020, art. 243) ha incrementado en 60 millones de euros, para el año 2020, y otros 30 millones de euros, para los años 2021 y 2022, el Fondo destinado al apoyo de las actividades económicas, artesanales y comerciales de los Ayuntamientos dentro del ámbito de las áreas internas. El Fondo ya había sido instituido por la Ley n.º 160/2019 en el Departamento para las Políticas de Cohesión de la Presidencia del Consejo de Ministros. El incremento, que ha sido dispuesto mediante el correspondiente Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 24 de septiembre de 2020, que, sin embargo, ha comportado una reducción del Fondo para el desarrollo y la cohesión (según la programación 2014-2020) justificado a la luz de la necesidad urgente de los Ayuntamientos de las áreas internas de apoyar las actividades artesanales y comerciales en la actual fase de emergencia sanitaria debido a la propagación de la epidemia de la Covid-19. En total, por tanto, según los datos divulgados por el Ministerio para el Sur y la Cohesión Territorial, el valor de los recursos actualmente empleados para financiar la "Strategia" asciende a 1.142 millones de euros, de los cuales 261 millones provienen de recursos estatales, 693 millones de fondos europeos y, por último, 189 millones de euros de otros recursos públicos y privados.

40. V. art. 7, par. 1 del Reglamento (UE) 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

41. Los criterios y modalidades de actuación de la Estrategia han sido fijados en el Acuerdo de Asociación, adoptado con la decisión de ejecución de la Comisión Europea de 29 de octubre de 2014 (C(2014) 8021 final). Sucesivamente, con acuerdo de 28 de enero de 2015, n.º 9, el CIPE ha aprobado las líneas de actuación de la Estrategia, procediendo al reparto de las cantidades asignadas. El PON "Governance e Capacità Istituzionale" ha sido, por tanto, aprobado con decisión de ejecución de la Comisión Europea de 23 de febrero de 2015 (C(2015) 1343 final).

42. Prevista, más en concreto, dentro del Eje 1, Acción 1.3.5 (Intervenciones para la racionalización de las administraciones públicas, la mejora de la eficiencia organizativa y la gestión del personal).

Observada con interés por muchos Estados europeos, la SNAI es, sin duda, dentro de la Unión, un caso paradigmático de políticas públicas implementadas a favor de los territorios más marginados, actuando como complemento y mejora de los instrumentos ya ideados para las áreas urbanas y más desarrolladas del País[43].

Fijando como principales objetivos la lucha contra el declive de la población, social y económico, y la valorización de la capacidad de desarrollo de estos territorios, la SNAI interviene, aunque con cierto retraso, con políticas de apoyo a 72 áreas internas "piloto".

La respuesta que ofrece a la condición de aislamiento, la dificultad de acceso a los servicios públicos llamados de la ciudadanía, el estado de fragilidad y escaso mantenimiento de los territorios, el retraso de las infraestructuras, la situación de degradación cultural y la ausencia de políticas de innovación, identificadas como causas principales de la despoblación de numerosos Ayuntamientos italianos, es múltiple y compleja, teniendo la Estrategia como objetivos principalmente, reforzar las capacidades organizativas y de gobernanza institucional de las administraciones locales, el incremento y mejora de la calidad de los servicios de *welfare*, apoyados con proyectos específicos de desarrollo del patrimonio natural y cultural, y la reactivación del sector turístico y de las cadenas de producción.

El punto de partida ha sido el mapeo de las áreas internas italianas, con una primera clasificación de los Ayuntamientos subdivididos en núcleos con características de "polo", "polo intermunicipal" o "periferia" atendiendo a criterios de capacidad de oferta de los servicios de educación, salud y movilidad (llamados centros de oferta de servicios esenciales)[44] o de cierta proximidad a dichos servicios. A estos se añaden los Ayuntamientos clasificados exactamente como áreas internas en función de la distancia a dichos centros que a su vez se dividen en tres franjas: "áreas intermedias", "periféricas" y "ultraperiféricas[45]".

43. Cfr., sobre estos aspectos, FALCONE, Matteo, "Le politiche europee per le città: agenda urbana e 'aree interne'. La Carta europea dell'autonomia locale", cit.

44. El "centro de oferta de servicios" se define como aquel "Ayuntamiento o agregación de Ayuntamientos limítrofes, capaz de ofrecer simultáneamente: toda la oferta escolar secundaria, al menos un hospital que cuente con servicio de Urgencias y Aceptación (DEA) de I nivel y, al menos, una estación ferroviaria de categoría de Plata". Cfr. *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*, pp. 24 ss, y para profundizar, véase también *Le Aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, disponible en la siguiente dirección: http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf.

45. De un total de 8.092 Ayuntamientos italianos (datos referidos a 2011), la Estrategia ha calificado como "polo" 219 Ayuntamientos (2,7%), como "polo intermunicipal" 104

La investigación ha dado así a conocer un cuadro donde se observa una gran brecha civil, social y económica entre las áreas internas y los principales centros urbanos del País, donde más de un tercio de los Ayuntamientos presentes en estas áreas tienen escaso acceso a los servicios escolares y sanitarios y las infraestructuras, estando a una distancia de los centros de oferta de servicios esenciales de 45-75 minutos (área periférica) y de más de 75 minutos de recorrido (área ultraperiférica) desde el polo más cercano. Además, como se puede también leer en la "Strategia", estas áreas, a partir de los años cincuenta del siglo pasado, paralelamente a la consolidación de los procesos de industrialización y crecimiento económico del País de acusada diversidad, se han visto expuestas a intensos fenómenos de marginalización, des-antropización y depauperación, debido a causas como: la reducción de la población por debajo del umbral crítico, los fenómenos migratorios, el envejecimiento demográfico, una condición de aislamiento geográfico, la fragilidad medioambiental y paisajística (muchos de los Ayuntamientos afectados están en la montaña o en zonas de alto riesgo sísmico) y una fuerte reducción del empleo y el grado de utilización del llamado "capital territorial".

Datos preocupantes, si tenemos en cuenta que han sido calificados como área interna más de la mitad de los Ayuntamientos italianos (el 53%), que se asientan sobre aproximadamente el 60% de la superficie nacional y en los que reside el 23% de la población. Al mismo tiempo, sin embargo, se trata de Ayuntamientos que, a pesar de estar sometidos a modelos de explotación económica y productiva que no han generado beneficios relevantes a lo largo del tiempo, disponen actualmente de importantes recursos ambientales y culturales –el 69% de los Ayuntamientos de las áreas internas pertenece a Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)– con una fuerte especialización en la agricultura y el turismo, a veces con tasas de rentabilidad incluso superiores respecto a la media nacional, y una significativa vocación por el comercio y el artesanado, precisamente sectores por los que la Estrategia apuesta para la reactivación de estos territorios.

El proceso de selección de las áreas internas que podrán recibir financiación, que se completó en 2017, se ha efectuado a través de un procedimiento de investigación público en el que han participado el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas afectadas.

Ayuntamientos (1,3%) y como "periferia" 3.508 Ayuntamientos (43,4%); se han clasificado en las "áreas intermedias" 2.377 Ayuntamientos (29,4%), en las "áreas periféricas" 1.526 Ayuntamientos (18,9%) y, por último, en las "áreas ultraperiféricas" 358 Ayuntamientos (4,4%).

Como ha sido expuesto, se han seleccionado 72 áreas internas[46]. Incluyen 1.077 Ayuntamientos con un total de aproximadamente 2 millones de habitantes y oscilan entre un mínimo de dos y un máximo de cinco para cada Región o Provincia autónoma; un número relativamente reducido, si tenemos en cuenta que las áreas identificadas representan el 13,4% de los Ayuntamientos italianos y el 26% de los Ayuntamientos clasificados como áreas internas. Por otra parte, descontando un cierto retraso en la fase de inicio, mientras en junio de 2019 se aprobaron las "Strategie d'Area" solo para 44 áreas y se sellaron solo 22 "Accordi di Programma Quadro", a finales de 2020 las "Strategie d'Area" ascienden a 71, pero los "Accordi di Programma Quadro" suscritos o en vías de suscripción son solo 46[47].

Se trata, en cualquier caso, de un proceso especialmente complejo, que implica a numerosos sujetos y cuenta con distintas fases programáticas y una definición concreta y profunda de las acciones e intervenciones a realizar.

Por lo que respecta a la gobernanza de la Estrategia, esta se articula a través de un Comité Técnico para las Áreas Internas (CTAI), coordinado por el Departamento para las Políticas de Cohesión de la Presidencia del Consejo de Ministros, compuesto por varias administraciones estatales y no estatales[48], a las que se confían los procedimientos de selección de las

46. Como ha puesto de manifiesto el CIPE en el informe *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale Aree Interne*, enero de 2019, en los Ayuntamientos incluidos en las 72 áreas seleccionadas, principalmente de montaña, se registra una tendencia a la despoblación bastante significativa: el declive demográfico, durante el último intervalo del censo (2001-2011), asciende al 4,4% frente a un incremento medio de la población italiana del 4,3%. En el periodo 2011-2017 se ha registrado, además, una pérdida de residentes del 3,2%, mientras la población media italiana ha crecido el 1,9%. El proprio dato sobre la densidad de población (49 hab./km$^2$), cuatro veces más bajo respecto al parámetro nacional (200 hab./km$^2$), describe la situación de grave despoblación de estos territorios. También los datos sobre los flujos migratorios son poco esperanzadores, con una tasa de abandono bastante mayor que la de quienes deciden vivir en estas áreas. En definitiva, dicha presencia de extranjeros –que asciende al 5,6%– es claramente inferior a la media nacional (8,7%). Por último, cabe señalar que, a pesar de las altas tasas de acogida turística de las áreas seleccionadas, el nivel medio de rentas de la población residente sigue siendo bastante bajo, cifrándose en torno a los 20.608 euros anuales por contribuyente contra el dato medio nacional que asciende a 25.085 euros.

47. Datos actualizados a 15 de enero de 2021, disponibles en la web de la Agencia para la Cohesión Territorial en el siguiente link: https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/accordi-di-programma-quadro/.

48. El Comité está compuesto por la Agencia para la Cohesión Territorial, el Departamento para Asuntos Regionales, las Autonomías y el Deporte y el Departamento para la Programación y Coordinación de la Política Económica de la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios para las políticas agrarias, alimentarias y forestales, los bienes y actividades culturales, turismo, educación, universidades e

áreas que podrán optar a la financiación, la definición de las "Strategie d'Area" y la verificación del cumplimiento de los calendarios.

La verdadera fase de programación y proyecto, sin embargo, se inicia con la definición del "Preliminare di Strategia", en el que los Alcaldes de los Ayuntamientos implicados definen las prioridades y objetivos a perseguir, en coherencia con las propuestas de intervención ya contempladas en la llamada "Bozza di Strategia", previamente sometidas por los territorios al CTAI y a la Administración Regional implicada.

Al "Preliminare" le sigue la "Strategia d'Area", con la que se definen las medidas e intervenciones de desarrollo que deben tomarse, vinculadas a indicadores específicos de resultado, y a la que se llega después de una fase más profunda de planificación de las intervenciones y de búsqueda e implicación de los actores, incluso privados, necesarios para su actuación.

El paso sucesivo, tras la aprobación de la "Strategia d'Area" y la comprobación, también por parte del Comité Técnico, del cumplimiento del requisito previo del ejercicio asociado de los servicios y funciones de área (véase el apartado siguiente sobre este punto), es la suscripción del "Accordo di Programma Quadro" por parte del Alcalde de referencia, la Agencia para la Cohesión Territorial y los distintos Ministerios implicados. El "Accordo di Programma Quadro" define concretamente y de forma coordinada el conjunto de intervenciones públicas a realizar en cada área, a través de la asunción de compromisos explícitos por parte de todas las administraciones implicadas y la definición puntual de las fuentes de financiación para sufragar las distintas acciones previstas.

## 4. EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA "STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE"

Según lo establecido por el Acuerdo de Asociación, en el procedimiento de selección pública de los Ayuntamientos admitidos a participar en la SNAI, no solo se ha evaluado la efectiva situación de fragilidad en relación con el acceso a los servicios para los ciudadanos y la existencia de niveles críticos en los indicadores demográficos, económicos, sociales o ambientales concretos y prefijados, sino que también el Estado, a través del CTAI, y las Regiones, han sido llamados a analizar la capacidad de los entes proponentes para "promover (o comprometerse a promover)

investigación, infraestructuras y transportes, trabajo y políticas sociales, sanidad, medioambiente y tutela del territorio y el mar, así como INEA, ISFOL, las asociaciones que representan a los Entes locales (ANCI y UPI) y la Región o Provincia autónoma implicada.

Uniones o Asociaciones de servicios eficientes, que incluyan un número suficientemente elevado de Ayuntamientos", "demostrar una adecuada capacidad en el campo de la planificación del desarrollo local y haber constituido formas de colaboración para la actuación de dicha planificación (a través de la participación de los Ayuntamientos en entes/instituciones locales como Parques, Comunidades de montaña, GAL, distritos, contratos fluviales etc.)[49]".

De esta manera, la elección ha podido recaer no solo en las áreas más necesitadas del País –se había contemplado un criterio de preferencia para las áreas periféricas y ultraperiféricas– sino también, de entre estas, en aquellas que ya presentasen una capacidad de cooperación interinstitucional y, por tanto, fuesen capaces de dar actuación a los proyectos de desarrollo local promovidos por la Estrategia a través de modalidades de gestión asociada de los servicios y funciones administrativas o a través de procesos de fusión.

La comprobación en la fase de anteproyecto del requisito previo de la prestación asociada de los servicios y funciones, es decir, de la creación de un "sistema intermunicipal permanente", lejos de las fórmulas de colaboración de carácter temporal empleadas en los años noventa del siglo pasado con el inicio de la etapa de la llamada programación negociada, ha adquirido un valor concreto y condicionante de cara a la posibilidad de admitir las áreas internas a la Estrategia, siguiendo así plenamente la pauta de las reformas de reordenación territorial de los pequeños Ayuntamientos y compartiendo con estas la misma visión.

Por lo demás, según lo indicado en las *Linee Guida relative al pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*[50], redactadas por el CTAI, el requisito debe cumplirse precisamente a través de la constitución de una Unión de Ayuntamientos o de la suscripción de un convenio.

Concretamente, para los Ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes[51], obligados a respetar la obligación de gestión asociada, el cumplimiento del requisito coincide con la existencia o la constitución de una Unión obligatoria. Para los Ayuntamientos exentos, se ha exigido sin

49. Acuerdo de Asociación 2014-2020.

50. Cfr. *Il pre-requisito generale della gestione dei servizi municipali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, versión actualizada a 1 de junio de 2017. El documento está publicado en la web de la Agencia para la Cohesión Territorial, disponible en el siguiente link: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html

51. O 3.000 si pertenecen o han pertenecido a una Comunidad de montaña. Las Directrices se entienden sin perjuicio de las disposiciones en otro sentido contempladas en las legislaciones regionales.

embargo como condición mínima el recurso a la modalidad más flexible del convenio[52]. La gestión asociada, en cualquier caso, debe contemplar al menos dos funciones fundamentales entre aquellas previstas por el art. 19, apartado 1, del Decreto Ley 95/2012[53] e implicar al menos al 60-70% de los Ayuntamientos pertenecientes al área seleccionada.

Las "Linee Guida" han fijado la fecha límite para cumplir el requisito de la prestación asociada en un momento posterior a la definición de la "Strategia d'Area", pero anterior a la suscripción del "Accordo di Programma Quadro".

La creación de un sistema intermunicipal permanente dentro de las áreas seleccionadas, como se intuye, es un recorrido complejo que requiere tiempo para su actuación. El esfuerzo realizado a lo largo de estos años de aplicación de la Estrategia –especialmente en las 64 áreas internas que, actualmente, han cumplido el requisito de prestación asociada– es, por tanto, verdaderamente meritorio. Sobre todo, si se tienen en cuenta las problemáticas y diferenciación administrativa que presentaban al inicio los Ayuntamientos participantes para el cumplimiento del requisito en cuestión[54], también a consecuencia de la existencia de experiencias de asociación anteriores, más o menos activas y consolidadas y, por tanto, del distinto impacto que han tenido, al menos en el último decenio, las distintas políticas regionales de reordenación territorial[55].

52. En caso de que en el área seleccionada haya varios acuerdos firmados de geometría variable, las "Linee Guida" exigen también centralizar la gestión asociada en un solo acuerdo, o, en cualquier caso, la reducción de los acuerdos a un número mínimo. Se admiten acuerdos que incluyan Ayuntamientos externos al área. Los acuerdos deben tener una duración mínima de tres años y contemplar la constitución de oficinas comunes, así como de una oficina de coordinación para apoyar al Alcalde referente y a la Asamblea de Alcaldes.

53. A excepción de las funciones fundamentales en materia de gestión de los residuos y de las relativas a los servicios sociales, contempladas en las letras f) y g) de dicha norma. En la fase de actuación el CTAI, a petición de los Ayuntamientos, ha admitido el fomento de la gestión asociada de los servicios sociales para cumplir el prerrequisito asociativo.

54. Condiciones problemáticas derivadas del hecho de que muchos de los Ayuntamientos incluidos en las áreas-proyecto tienen al mismo tiempo poblaciones inferiores y superiores al umbral de los 5.000 habitantes, a veces adoptan formas asociativas de geometría variable en las que se incluyen Ayuntamientos externos o, incluso de naturaleza jurídica diferente de origen regional o europeo (GAL, ITI, etc.) y, en definitiva, presentan peculiaridades en el ordenamiento específicas derivadas, en algunos casos, de la pertenencia a dos o más Provincias limítrofes o de su colocación dentro de territorios metropolitanos. Para mayores referencias, véase el libro a cargo de IFEL-ANCI y FORMEZ PA, *L'associazionismo intermunicipale nelle aree interne*, 2019.

55. Sobre este punto, se remite a DE DONNO, Marzia, "Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fussioni e altre forme associative tra Comuni", cit., pp. 95 y ss.

Los datos de los que disponemos actualmente[56] evidencian, en cualquier caso, una tendencia positiva, aunque no definitiva, del refuerzo de la cooperación intermunicipal, pero no se registran todavía casos de fusión entre los Ayuntamientos participantes.

Según las cifras oficiales, referidas al año 2019 y a la experiencia de 48 áreas internas, las Regiones con mayor número de áreas que han logrado implementar una forma de cooperación intermunicipal son: Emilia-Romagna, Lombardía y Sicilia (con 4 áreas), seguidas por el Véneto, Umbría y Las Marcas (con 3 áreas), mientras que en Basilicata solo un área ha logrado concluir el programa de colaboración y, por último, las restantes Regiones giran en torno a 2. A esto hay que añadir el dato de que en 6 Regiones (Emilia-Romagna, Lombardía, Las Marcas, Cerdeña, Umbría y Valle de Aosta) y en la Provincia autónoma de Trento las áreas que han cumplido el requisito son todas aquellas que han participado en la SNAI.

Sin embargo, por lo que respecta a la forma asociativa elegida por los Ayuntamientos, se observa una preponderancia de la solución flexible del convenio (18 áreas). En otros casos, no menos relevantes, se ha preferido potenciar aún más la Unión de Ayuntamientos (11 áreas) o la Comunidad de montaña (3 áreas) ya existente. Por otra parte, el convenio se ha utilizado también para instaurar formas de colaboración entre Uniones de Ayuntamientos y Ayuntamientos externos (3 áreas), otras Uniones de Ayuntamientos (4 áreas) o Comunidades de montaña (9 áreas) limítrofes. En 38 áreas, la solución asociativa adoptada ha implicado a la totalidad de los Ayuntamientos socios y en los casos restantes se ha alcanzado el umbral exigido.

Por último, con referencia a los tipos de funciones y servicios asociados, la mayor parte de las áreas ha optado por las funciones relativas a la protección civil (32 áreas), al catastro (30) y a la organización general de la administración (19). En algunos casos la concesión se ha limitado a la "Sportello Unico delle Attività Produttive" (SUAP) o a la activación de "Centrali Uniche di Committenza" (CUC). En 17 áreas se ha otorgado también la gestión de los servicios relativos al transporte público, iluminación

56. Según lo expuesto por el CIPE en la *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale sulle Aree interne*, cit., p. 37 (datos referidos al 31 de enero de 2018) la construcción del sistema intermunicipal permanente, como requisito para la admisión a la Estrategia de los Ayuntamientos de las áreas internas, ha visto una aceleración significativa en 2018, y a finales de dicho año habían cumplido el requisito asociativo otras 14 áreas, de un total de 37. Las cifras oficiales más recientes, referidas a junio de 2019, identifican un total de 48 áreas (cfr. IFEL-ANCI, FORMEZ PA, *L'associazionismo intermunicipale nelle aree interne*, cit., pp. 109 y ss.) y, actualmente, los datos publicados por el Ministerio para el Sur y la Cohesión territorial enumeran un total de 64 áreas internas.

y tráfico, cultura, deporte y tiempo libre y políticas de juventud; en 15 han apostado por los servicios escolares y educativos; por último, 13 son las áreas que han concedido las funciones de planificación urbanística y gobierno del territorio. Finalmente, es también importante el dato sobre la decisión de 18 áreas de conceder a la forma asociativa también otras funciones, distintas de las contempladas en la normativa, como la gestión y el desarrollo del turismo (9 áreas) y los servicios informáticos y digitales (18 áreas)[57].

## 5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como se observa, el proceso vinculado a la SNAI ha demostrado, en esta primera fase de experimentación, algunos límites, aparte de un gran retraso debido a numerosos factores, empezando por la desviación entre la puesta en marcha de la "Strategia", las distintas modificaciones recientemente habidas en la gobernanza institucional de nivel estatal y la aprobación de los POR 2014-2020, y pasando por las dificultades encontradas en la actuación de la "Strategia" y algunos problemas administrativos de los Ayuntamientos, que no siempre disponen de recursos humanos capaces de planificar y gestionar las intervenciones de desarrollo. Dicho esto, por el momento, parece posible hacer una cauta, pero segura, evaluación positiva de esta experiencia que todavía está en evolución.

Por otra parte, si hay que reconocer un mérito a la "Strategia", este es, sin duda, la decisión de combinar, por primera vez, los objetivos de la reordenación territorial de los pequeños Ayuntamientos, perseguidos, como hemos visto, en fases alternas y con resultados más o menos significativos a partir de los años noventa del siglo pasado, con estrategias de programación e incentivación del desarrollo local específicamente dirigidas a los territorios más frágiles del País.

Por tanto, aunque en las legislaciones de reforma en materia de fusiones y cooperación intermunicipal más recientes haya faltado siempre una referencia explícita a la lucha contra la despoblación, apostando el legislador estatal por obtener un ahorro en el gasto más que por incentivar dinámicas de desarrollo territorial concretas, hay que recibir este cambio de rumbo con satisfacción.

En este sentido, aunque la SNAI es sin duda una experiencia avanzada, se debería seguir reforzando, apoyando, incluso económicamente, y extendiendo en la medida de los posible a todo el territorio nacional,

57. Cfr. IFEL-ANCI, FORMEZ PA, *L'associazionismo intermunicipale nelle aree interne*, cit.

eventualmente también a través de una redefinición de los criterios de evaluación del carácter periférico y la marginalidad de los Ayuntamientos admitidos a la financiación.

Esperamos, por tanto, que la creación de "sistemas intercomunales permanentes" en las áreas internas del País pueda permitir verdaderamente el refuerzo administrativo de los pequeños Ayuntamientos, la mejora de los servicios y la articulación de mecanismos reales y concretos de crecimiento económico.

De hecho, esta parece la única vía posible ante un escenario nacional dividido de manera cada vez más clara por la existencia de dos sistemas locales que gravitan, uno en torno a centros urbanos de medianas o grandes dimensiones en los que se concentra la riqueza del País y el otro en torno a centros menores, pequeños pueblos y núcleos de montaña en vías de progresivo abandono. Una vía, cabe señalar, que, especialmente en la actual situación de emergencia sanitaria, debería perseguirse seriamente y con convicción, aunque solo fuera a la vista de los primeros datos sobre los efectos de la epidemia de la COVID-19 en los territorios, tras una observación atenta, que registran una movilidad de la población italiana hacia las áreas rurales y periféricas (principalmente áreas intermedias, en las que se registran niveles de servicios elevados) y el consiguiente alejamiento de los centros urbanos. Se trata, claramente, de un fenómeno mensurable a largo plazo, pero que está demostrando un incremento marginal ya en esta fase, y que algunos consideran que en un futuro próximo podría poner en crisis el proprio "paradigma de la concentración urbana" como motor de desarrollo de los territorios[58]. Lo que induce a reiterar una vez más la necesidad de retomar un proceso institucional de reformas que, partiendo nuevamente del diseño (en parte) incompleto de la ley "Delrio", vuelva a afrontar la despoblación de las áreas internas basándose en soluciones y coordenadas nuevas, en la vía de la diferenciación ya no solo urbana sino (ahora) también rural.

Desde el punto de vista del refuerzo administrativo de todos los Ayuntamientos, empezando por aquellos de menor dimensión[59], sería necesario volver a apostar con mayor convicción por las agregaciones municipales,

58. LATTARULO, Patrizia, "Gli enti locali di fronte all'emergenza", en su informe en el Seminario ISSIRFA-CNR, *Pandemia, disparità territoriali e istruzione: il ruolo delle Regioni e degli enti locali* (3 de febrero de 2021).

59. Sobre la necesidad de reforzar las capacidades administrativas de los territorios como objetivo del Plan de Recuperación y Resiliencia (PNRR) para Italia, desde la óptica de una reforma estructural de las administraciones públicas italianas más general, V. NATALINI, Alessandro "PNRR e capacità amministrativa dell'Italia" (Audizione di lunedì 8 febbraio 2021, en la Cámara de diputados, V Comisión Balance, sobre el Examen de la propuesta de Plan Nacional de recuperación y resiliencia).

revisando el régimen de fusiones incluso a través de la fijación de requisitos específicos dimensionales y demográficos, superar los límites de la normativa de ordenación de las Uniones y contemplar nuevas soluciones y fórmulas de gobernanza interinstitucional más capaces de adaptarse a la variedad de experiencias asociativas surgidas estos años, relanzar la vocación originaria de los "Programmi di riordino territoriale regionali" y, por último, aumentar la financiación.

Por otro lado, y a la vista de las oportunidades que va a abrir, no solo el nuevo ciclo de programación 2021-2027, sino también el propio "Piano di Ripresa e Resilienza" (PNRR), en el marco del plan de ayudas complementarias preparado por la Unión Europea con la llamada Next Generation EU para afrontar la grave emergencia sanitaria que estamos atravesando, la SNAI puede ser, sin duda, una experiencia que merece la pena seguir potenciando. En esta primera fase de aplicación la Estrategia ha representado un importante primer paso hacia adelante, pero de por sí no suficiente ni completo. No debería, por tanto, quedarse reducido a una experiencia marginal y aislada, sino que se debería integrar en continuidad con los principios de la colaboración interinstitucional y la coordinación administrativa contemplados en la propia Ley "Delrio" y, sobre todo, coordinar de forma prudente dentro de una reactivación más amplia del proceso de reforma de los entes locales italianos, que, después del estancamiento de 2016, ya no puede esperar más.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA PATA LA COHESIÓN TERRITORIAL, *Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, (2017), link: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html.

BALDI, Brunetta e XILO, Giovanni, "Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme", *Ist. Fed.*, cuad. 1, 2012, pp. 141 y ss.

BARRERA, Pietro y TUBERTINI, Claudia, "Unioni e loro organi (art. 1, commi 104-106)", en VANDELLI, Luciano (dir.), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Rímini, pp. 196 y ss.

BASSANINI, Franco, CERNIGLIA, Floriana, QUADRIO CURZIO, Alberto y VANDELLI, Luciano (dirs.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bolonia, 2016.

BOLGHERINI, Silvia, CASULA, Mattia e MAROTTA, Mariano, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei Comuni italiani*, il Mulino, Bolonia 2018.

BOSCARIOL, Gian Paolo, "La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 3, 2017, pp. 675 y ss.

CIPE, *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale Aree Interne*, enero de 2019.

CORAZZA, Luisa, DIPACE, Roberto, "La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile", en MARCHETTI, Marco, PANUNZI, Stefano y PASSAGLI, Rossano (dirs.), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubettino Editore, Catanzaro, 2017, pp. 81 y ss.

DE DONNO, Marzia, "La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo", *federalismi.it*, n.º 7, 2019, pp. 1 y ss.

DE DONNO, Marzia, "Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni", en BASSANINI, Franco, CERNIGLIA, Floriana, QUADRIO CURZIO, Alberto y VANDELLI, Luciano (dirs.), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bolonia, 2016, pp. 95 y ss.

DE DONNO, Marzia, "Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta e unioni di comuni", en VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca y TUBERTINI, Claudia (Dirs.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rímini, 2017, pp. 115 y ss.

DE ROSSI, Antonio (Dir.), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018.

DELLA MORTE, Michele y GLIATTA, Maria Antonella, "La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo", *Le Regioni*, n.º 6, 2017, pp. 1270 y ss.

FALCONE, Matteo, "Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne". La Carta europea dell'autonomia locale", en CARLONI, Enrico y CORTESE, Fulvio (dirs.), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM, pp. 239 y ss.

FILIPPINI, Rita y MAGLIERI, Alessandra, "Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali", *Ist. Fed.*, n.º 2, 2015, pp. 313 y ss.

GASPARRI, Wladimiro (dir.), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Turín, 2017.

GIANNINI, Massimo Severo, "Il riassetto dei poteri locali", *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n.º 2, 1971, pp. 450 y ss.

IFEL-ANCI y FORMEZ PA, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*, 2019.

IOMMI, Sabrina, "Un quinquennio di fusioni di Comuni", *Amministrare*, n.º 3, 2018, pp. 431 y ss.

ISTAT, *L'evoluzione demografica in Italia* (2018), link: https://www.istat.it/it/files/2019/01/evoluzione-demografica-1861-2018-testo.pdf.

MACCHI JANICA, Giancarlo y PALUMBO, Alessandro (dirs.), *Territori spezzati: Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, Roma, 2019.

MARINUZZI, Giorgia y TORTORELLA, Walter, "Le fusioni e le unioni di comuni", *Amministrare*, n.º 3, 2018, pp. 487 y ss.

MASSARI, Giulia, "Nuove tendenze per le fusioni di comuni", in VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca y TUBERTINI, Claudia (dirs.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rímini, 2017, pp. 153 y ss.

MATARAZZO, Sabrina, "Corte costituzionale n.º 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni?", *Il Piemonte delle Autonomie*, n.º 2, 2019.

MESSINA, Patrizia, "Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto", *Ist. Fed.*, n.º 2, 2017, pp. 1057 y ss.

MORELLI, Alessandro, "Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali", *Le Regioni*, n.º 2, 2019, pp. 523 y ss.

NATALINI, Alessandro, "PNRR e capacità amministrativa dell'Italia" (Audición de lunes 8 de febrero de 2021, en la Cámara de Diputados, V Comisión Balance, sobre el Examen de la propuesta de Plan Nacional de recuperación y resiliencia).

PIAZZA, Andrea, "Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: chi inizia il percorso e chi lo conclude?", *Ist. Fed.*, n.º 4, 2016, pp. 1069 y ss.

PIAZZA, Ippolito, "Le Unioni di comuni e i processi di riforma del governo locale nell'ordinamento italiano", in GASPARRI, Wladimiro (dir.), *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*, Giappichelli, Turín, 2017, pp. 73 y ss.

PIZZETTI, Franco, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milán, 2015.

POLITI, Fabrizio, "Dall'Unione alla fusione di comuni: il quadro giuridico", *Ist. Fed.*, cuad. 1, 2012, pp. 5 y ss.

POTOTSCHNIG, Umberto (Dir.), *Legge generale sull'Amministrazione locale*, Cedam, Padua, 1977.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios", *Ist. Fed.*, *cuad*. 1, 2012, pp. 167 y ss.

TORTORELLA, Walter y MARINUZZI, Giorgia, "I Comuni di aree interne: il target territoriale di una strategia nazionale", *Comuni d'Italia*, n.º 1, 2016, pp. 65 y ss.

TUBERTINI, Claudia, "La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?", *Ist. Fed.*, n.º 3, 2012, pp. 695 y ss.

TUBERTINI, Claudia, "Le norme in materia di unioni e fusioni", *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9, 2014, pp. 794 y ss.

VANDELLI, Luciano (dir.), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Maggioli, Rímini, 2014.

VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca, TUBERTINI, Claudia (dirs.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Maggioli, Rímini, 2017.i

VANDELLI, Luciano, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bolonia, VII ed., 2018.

*Capítulo VI*

# Medidas de incentivo económico, empresas y despoblación en Portugal[1]

Pedro Costa Gonçalves

*Profesor de la Facultad de Derecho*
*Universidad de Coimbra*

Mariana Tralhão

*Curso de Máster de la Facultad de Derecho*
*Universidad de Coimbra*

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES INICIALES. 2. MEDIDAS DE FOMENTO DE LA INVERSIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEO EN EL INTERIOR. 3. INCENTIVOS FISCALES. 4. BREVE REFERENCIA A LA ESTRATEGIA COMÚN DE DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

## 1. CONSIDERACIONES INICIALES

La despoblación se caracteriza por la reducción del número de habitantes de un lugar determinado, provocando un fenómeno de desertificación humana. En Portugal, existe una asimetría entre la costa y el interior, al no verse afectado todo el territorio por este efecto.

La cohesión territorial constituye, por consiguiente, una preocupación actual, no solo nacional, sino también europea: con el Tratado de Lisboa,

1. Trabajo realizado en el ámbito del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) pasó a conceder un lugar destacado a la cohesión territorial, junto a la cohesión económica y social, en el título XVIII (artículos 174 y siguientes).

Asimismo, a nivel de la Unión Europea, en el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial Europea se reconoce que la cohesión territorial depende, igualmente, de la capacidad de las personas y empresas de una región determinada para aprovechar los recursos existentes en la misma. En este sentido, la Estrategia Europa 2020 estableció tres pilares: crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador[2]. En el contexto de la cohesión territorial, destaca especialmente el último de estos objetivos, ya que se identifica una concentración de desarrollo económico superior a la concentración de la población en diferentes regiones del territorio europeo y, por otro lado, la existencia de regiones con un producto interior bruto (PIB) per cápita mucho más bajo que el promedio del país respectivo.

Teniendo en cuenta los objetivos mencionados, la Unión Europea creó un conjunto de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos[3]. En la distribución de estos fondos, se considera el PIB per cápita regional, siendo catalogadas como regiones menos desarrolladas, y, por tanto, prioritarias en la asignación de fondos, aquellas cuyo PIB per cápita es al menos un 75 % inferior a la media europea[4]. En ese momento, el 90 % del territorio portugués cumplía este requisito, pudiendo disfrutar de estos fondos.

En el ordenamiento jurídico nacional, la letra d) del artículo 81 de la Constitución de la República Portuguesa, en una formulación idéntica a la original, determina que el Estado es responsable de "promover la cohesión económica y social en todo el territorio nacional (…) eliminando progresivamente las diferencias económicas y sociales entre (…) la costa y el interior". Sin embargo, la acción activa del Estado portugués contra la despoblación del interior es relativamente reciente. Solo en 2016, tras la recomendación del Parlamento portugués dirigida al Gobierno, se implantó el primer Programa Nacional de Cohesión Territorial, documento que reunía un conjunto de medidas para su futura adopción con el fin de contrarrestar el fenómeno identificado[5]. Este texto legal se basaba en

2. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social – SEC(2008) 2550, p. 3.
3. Se trata del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Estos Fondos están regulados en normativa específica, compartiendo las disposiciones comunes contenidas en el Reglamento (UE) n.º 1303/3013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.
4. Artículo 90, apartado 2, letra b) del Reglamento n.º 1303/2013.
5. Resolución del Consejo de Ministros n.º 72/2016, de 24 de noviembre.

cinco ejes, entre los que ya existía la idea de un territorio más competitivo, asociada a la puesta en valor de los recursos endógenos. Los municipios y parroquias en cuyo territorio se consideraba necesaria una intervención más urgente fueron identificados en la Orden n.º 208/2017, de 23 de julio, siendo catalogados como "territorio del interior", debido a la baja densidad demográfica que padecían.

La revisión del Programa Nacional de Cohesión Territorial destacó el territorio del interior como objetivo prioritario de la política de cohesión territorial, adoptando la nueva denominación de Programa de Puesta en Valor del Interior[6].

Dando continuidad al trabajo de revisión de las medidas señaladas en cada programa, se llevó a cabo recientemente una nueva evaluación, aprobándose la revisión de dicho Programa en marzo de este año[7]. Esta última aparece, de entrada, como continuación de lo realizado y también como resultado de una reestructuración ministerial, a través de la cual se consagra el Ministerio de Cohesión Territorial, con una oficina de la Secretaría de Estado de Puesta en Valor del Interior.

A pesar de la creciente dedicación a la política de cohesión territorial, la distribución actual de la población portuguesa sigue siendo motivo de preocupación. En 2019, el municipio con mayor densidad de población (7.692 habitantes por $km^2$) estaba ubicado en la costa del país y próximo a la capital (situado en el Área Metropolitana de Lisboa), contrastando con Alcoutim, un municipio del sur de Portugal, próximo a la frontera con España, que tenía poco más de 3 habitantes por $km^2$. La reversión del paradigma de la despoblación también es necesaria, ya que algunos de los territorios tienen poblaciones envejecidas, con ciudades con más de 400 ancianos por cada 100 jóvenes. La desertificación del interior también se manifiesta en el saldo migratorio de las distintas regiones de Portugal: en las Áreas Metropolitanas de Lisboa y Oporto es positivo, recibiendo casi 3.000 habitantes en 2019, en contraposición con la subregión de Tâmega e Sousa, ubicada en el norte del país, que presentó un saldo migratorio negativo en casi todos sus municipios. Cabe destacar que, si bien este saldo negativo se mantiene desde hace algunos años, ha ido disminuyendo de año en año, tendencia que es más evidente a partir de 2019 y que es transversal a gran parte de los territorios del interior: en el caso de la región del Alentejo (con casi todos sus municipios catalogados como territorios del interior), por ejemplo, esta presentaba en 2015 un saldo

6. Resolución del Consejo de Ministros n.º 116/2018, de 6 de septiembre.
7. Resolución del Consejo de Ministros n.º 18/2020, de 27 de marzo.

migratorio negativo de 4.016 habitantes y en 2019 ya recibió 4.172 nuevos habitantes, en comparación con el año anterior[8].

Por último, destacamos que los municipios y parroquias catalogados como territorios del interior, a efectos de la Orden n.º 208/2017, ya mencionada, concentran poco más del 20 % de la población portuguesa, mientras que constituyen alrededor del 70 % del territorio nacional, asumiéndose el concepto de "interior" no como meramente geográfico (véase, por ejemplo, que incluye la costa del Alentejo). A pesar de las mejoras ya identificadas, se mantiene la Orden para garantizar la continuidad de las políticas de cohesión territorial.

La inversión de esta realidad se ha centrado en el necesario desarrollo económico de estas regiones, asociado directamente a la repoblación de las mismas, que también es necesaria. Este desarrollo, naturalmente, dependerá de la actividad empresarial existente. Como tal, también pasará por la prestación de ayudas e incentivos dirigidos al tejido empresarial, para que su crecimiento se refleje en el desarrollo y crecimiento económico del territorio donde se ubica. En cuanto al territorio de baja densidad poblacional, que aquí nos interesa, es imperativo que el crecimiento económico se logre a través de la competitividad frente al resto del territorio nacional, para que pueda equipararse con él, y para que constituya una opción desde el punto de vista de la empleabilidad, permitiendo la fijación de personas en estos territorios, lo que solo tendrá lugar si ofrecen empleos y calidad de vida similares o mejores a los disponibles en el resto del territorio nacional.

En este sentido, la revisión del Programa de Puesta en Valor del Interior plantea cuatro ejes de acción: (i) la puesta en valor de los recursos endógenos y la capacidad empresarial del interior; (ii) la promoción de la cooperación transfronteriza para la internacionalización de bienes y servicios; (iii) la captación de inversiones y la fijación de personas; y (iv) la competitividad de los territorios del interior. En todos ellos, se evidencia la intención de impulsar el crecimiento económico, como se desprende de la exposición de las medidas avanzadas.

## 2. MEDIDAS DE FOMENTO DE LA INVERSIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEO EN EL INTERIOR

La innovación en el tejido empresarial contribuye a la competitividad de los territorios del interior, lo que permitirá principalmente atraer mano

8. Fuente de todos los datos presentados: PORDATA.

de obra cualificada y población más joven. Algunas de las medidas aprobadas van destinadas a la inversión en este factor.

El sistema de incentivos "Innovación Productiva[9]", dirigido al emprendimiento en territorios de baja densidad de población, tiene como objetivo la atracción de inversión empresarial hacia el interior, promoviendo, como consecuencia, la creación de empleo en esta región. Son elegibles los proyectos de inversión de grandes empresas en actividades innovadoras y, por otro lado, las actividades innovadoras que contribuyan a una mayor competitividad de las pequeñas y medianas empresas. De este modo, es importante que se haya creado un nuevo establecimiento, un aumento considerable de capacitación (un mínimo del 10 %) o la innovación relativa a los productos diseñados en el establecimiento, diversificando la producción. En el caso de las pequeñas y medianas empresas (PYME), la innovación también podrá ser relativa al marketing u organizativa.

Las ayudas se proporcionan a través de dos componentes: la mitad de la cantidad elegible se entregará a las empresas en forma no reembolsable (aunque dependa de los resultados del proyecto); la otra mitad, a pesar de ser reembolsable, está exenta de intereses y se otorga a través de una línea de inversión ("Linha Capitalizar Mais").

También orientado a la innovación y a la creación de nuevas empresas, el sistema de incentivos denominado "emprendimiento cualificado y creativ[10]" se destina a apoyar proyectos de pequeñas y medianas empresas creados en los dos últimos años, relacionados con el diseño de nuevos productos o servicios, incluyendo actividades creativas y culturales. De forma similar al incentivo anterior, se incluyen proyectos que fomenten la innovación empresarial o la creación de nuevos establecimientos. Aunque vaya dirigido a todo el territorio, el porcentaje de gastos elegibles que serán financiados está sujeto a un incremento, cuando la empresa se ubique en territorios de baja densidad de población (según Resolución n.º 20/2018, de 12 de septiembre, de la Comisión Interministerial de Coordinación del Acuerdo de Asociación - Portugal 2020). Además, los recursos disponibles para esta ayuda incluyen una dotación específica para esos territorios.

La Línea Capitalizar Más, anteriormente mencionada, constituye una línea de crédito asociada al Programa Capitalizar y financia proyectos de innovación desarrollados por pequeñas y medianas empresas (una vez más,

9. Aviso n.º 09/SI/2020, disponible en www.compete2020.gov.pt, consultado el 20/12/2020.
10. Aviso n.º 09/SI/2020, disponible en www.compete2020.gov.pt, consultado el 20/12/2020.

innovación de productos y servicios o procesos productivos). Esta ayuda ha sido proyectada para todo el país, con la excepción de la Región Autónoma de Madeira. No obstante, las cantidades disponibles para cada región son diferentes, señalándose que la distribución de fondos puede beneficiar a los territorios del interior: ver los fondos disponibles para el Algarve y Lisboa (9M y 88M, respectivamente) y los fondos disponibles para el Norte (315M), el Centro (253M) y el Alentejo (257M), regiones con más territorios de baja densidad, particularmente, el Alentejo, compuesto casi exclusivamente por estos y con la menor densidad empresarial a nivel nacional (con un promedio de 2,7 empresas por $km^2$, comparado con la región con la segunda menor densidad de población, el Centro, con 9,4 empresas por $km^2$).

Recordamos que el apoyo a las pequeñas y medianas empresas es fundamental en el ámbito de políticas que pretenden incentivar el crecimiento económico en una región determinada, con empresas con potencial de mayor crecimiento y con menos recursos económicos disponibles. Teniendo en cuenta el caso particular del interior, el aumento de tamaño y productos de estas empresas conducirá frecuentemente a la necesidad de más recursos humanos, aumentando la empleabilidad en estas regiones.

Para hacer frente a la necesidad de más mano de obra, también se desarrolló un concurso para otorgar subvenciones a la contratación de recursos humanos altamente cualificados (licenciados, másteres, doctorados o posdoctorados) para pequeñas y medianas empresas, y otra ayuda similar, dirigida a entidades no empresariales del sistema de investigación e innovación (I+i)[11]. En cualquiera de los concursos se persigue la creación de puestos especializados, siendo condición necesaria para la selección de la candidatura la existencia de una generación neta de empleo y, en el caso de licenciados y másteres, que se evidencie un área de especialización, relacionada con los puestos de trabajo a ocupar. Además, el beneficiario (la empresa o la entidad no empresarial) deberá comprometerse a mantener el puesto de trabajo creado durante otros tres años, considerando que el contrato a celebrar tendrá una duración mínima de dos años. Sin embargo, la ayuda tiene una duración máxima de tres años, financiándose los gastos en costes salariales al 50 %, en el caso de las entidades empresariales, y al 85 %, en el caso de las entidades no empresariales.

11. El artículo 2, letra ii) del Reglamento Específico del campo de la Competitividad y la Internacionalización (aprobado por la Orden n.º 57-A/2015, de 27 de febrero) dice que una entidad no empresarial del sistema de I+i es cualquier entidad (como una universidad o un instituto de investigación [entre otros]) que (…) ejerza de forma independiente o en el ámbito de una colaboración efectiva, de investigación fundamental, investigación industrial, desarrollo experimental o de amplia difusión de los resultados de dichas actividades a través de la docencia, de publicaciones o de la transferencia de conocimiento.

Las convocatorias de este tipo de concursos establecen límites mínimos y máximos para los salarios a pagar al trabajador: el salario, independientemente de la cualificación del trabajador, debe ser, como mínimo, de 1.200 euros (nótese que, en 2020, el salario mínimo nacional es de 635 euros)[12].

El legislador creó el Estatuto de la Agricultura Familiar[13] y el Estatuto del Joven Emprendedor Rural[14], ambos con el objetivo de fomentar el emprendimiento y la economía circular en el medio rural y el establecimiento de familias y jóvenes en este entorno, respectivamente. Si bien estos estatutos no se dirigen exclusivamente a los territorios del interior, catalogados de acuerdo con lo establecido en la Orden n.º 208/2017, existe una presencia predominante de las áreas rurales en estos territorios, como se evidencia en la exposición de motivos de los textos legales que crean los estatutos.

El Estatuto de la Agricultura Familiar requiere la existencia de una explotación agrícola localizada en fincas rurales o mixtas y cuya mano de obra familiar represente el 50 % del total de la mano de obra utilizada. El Estatuto del Joven Emprendedor Rural se otorga a personas físicas o jurídicas (microempresas o pequeñas empresas) que ejercen o vayan a ejercer una actividad económica en un área rural.

La discriminación positiva que pueden disfrutar los titulares de estos estatutos está sujeta a medidas especiales y simplificadoras. En términos generales, para el Estatuto de la Agricultura Familiar, se destacan medidas exclusivas de apoyo a la explotación agrícola, el derecho a beneficiarse de un régimen simplificado para la concesión de licencias de unidades de producción, un régimen específico para la contratación pública; y, para ambos, podemos enumerar un aumento en la asignación de ayudas, el beneficio de un régimen fiscal diferenciado y de líneas de crédito específicas, o la apertura de concursos y apoyos específicos, entre otros. Aunque estas figuras se crearon hace más de un año, muchas de las medidas previstas todavía deben concretarse.

Además de los incentivos a la creación de empleo, por parte de las empresas, también hay ayudas dirigidas a los trabajadores, especialmente a aquellos que se trasladan de un territorio no catalogado como territorio del interior a uno de esos territorios, dado el papel determinante que eso tiene en la repoblación del interior del país.

12. Cfr. Avisos n.º NOETE-59-2020-17, n.º CENTRO-59-2020-05 y n.º ALG-59-2020-09, para las entidades empresariales; y los Avisos n.º NORTE-59-2020-18; CENTRO-59-2020-06, disponibles en los correspondientes portales Portugal 2020.
13. Decreto Ley n.º 64/2018, de 7 de agosto.
14. Decreto Ley n.º 9/2019, de 18 de enero.

La medida "Emprego Interior MAIS - Mobilidade Apoiada para um Interior Sustentável[15]" tiene como objetivo proporcionar apoyo financiero a los trabajadores mencionados. Así, los beneficiarios de esta medida son desempleados o personas en busca de su primer empleo que han celebrado un contrato (o que hayan creado su propio empleo), debiendo la prestación laboral ser ejercida en el interior del país, lo que implica el desplazamiento de trabajadores. Excepcionalmente, las personas menores de 30 años que buscan su primer empleo y que ya residan en el interior pueden acogerse a esta medida siempre que se hayan trasladado temporalmente a otros territorios para realizar una formación cualificada (al menos, de nivel postsecundario) en una institución situada en territorio nacional no ubicado en el interior o incluso si residen en el interior y han obtenido cualificaciones similares en una institución situada en el interior.

Por lo que respecta a la relación laboral, deben garantizarse los requisitos previstos en el ámbito de la retribución mínima mensual, el trabajo deberá ser a tiempo completo y tener una duración mínima de 12 meses. Están incluidos los contratos firmados hasta diciembre de 2021.

Una vez cumplidos los requisitos indicados, el trabajador disfrutará de una ayuda por importe de seis veces el índice de ayudas sociales (IAS, que en 2020 es de 438,81 euros, es decir, recibirá una cantidad de 2.631,86 euros). Este importe se incrementará en un 20 % por cada miembro de la unidad familiar que también se traslade a los territorios del interior (hasta un límite de tres veces el importe del IAS, es decir, 1.316,43 euros). Y, por último, se podrán añadir hasta 877,62 euros (el doble del valor de IAS) a la suma de estas cantidades, en función de los costes de traslado de bienes desde la anterior residencia hasta el territorio del interior.

El apoyo a la movilidad geográfica en el ámbito laboral no es una novedad para el Instituto de Empleo y Formación Profesional, I.P.[16]. Sin embargo, los valores asignados para el traslado entre territorios indiscriminados (es decir, lo que se puede hacer entre territorios no situados en el interior) son mucho menores que los aquí enumerados: como regla general, la cantidad recibida por el beneficiario no superará el importe correspondiente a tres veces el IAS y la coparticipación en los costes de transporte de bienes tendrá el límite máximo del importe del IAS (1.316,43 y 438,81, respectivamente, en 2020). Como era de esperar, estas ayudas no son acumulativas.

15. Orden n.º 174/2020, 17 de julio.
16. V. Orden n.º 85/2015, de 20 de marzo.

El Programa REGRESAR[17], a su vez, establece una ayuda para el retorno de los emigrantes portugueses a Portugal, mediante la asignación de una cantidad que puede alcanzar el valor de seis veces el IAS (2.902,86 euros), siempre que vengan a trabajar a Portugal (cumpliendo los requisitos establecidos en la Orden que aprobó la medida). Al igual que lo previsto para la medida señalada anteriormente, podrá sumarse a la cantidad indicada, en función de los miembros de la unidad familiar del beneficiario que pasen a residir en Portugal, la cantidad equivalente a un incremento del 20%, con el límite de tres veces el IAS; así como el equivalente a la coparticipación en los gastos asociados al traslado (en el caso del Programa REGRESAR, se incluyen los gastos relacionados con el viaje a Portugal para toda la familia, con el transporte de bienes y con el reconocimiento de títulos académicos en el territorio nacional, incluso aunque la ayuda tenga límites). Aunque cualquier emigrante retornado que tenga un contrato de trabajo en Portugal disfrute de esta medida, independientemente del lugar de trabajo, una reciente modificación del texto legal que regula las ayudas añade ahora un posible incremento del 25% si el lugar de trabajo se encuentra en el interior el país.

La fijación de trabajadores en los territorios del interior es una preocupación que también influye en el régimen de los trabajadores de la función pública. La Ley General del Trabajo en la Función Pública[18] permite la movilidad de los trabajadores que ejerzan funciones en la Administración directa o indirecta del Estado sin necesidad de acuerdo del organismo o servicio de origen cuando se encuentre fuera de las áreas metropolitanas de Oporto o Lisboa (regiones con mayor densidad de población, en el territorio nacional). Esta posibilidad constituye una excepción al régimen normativo, según el cual la movilidad de los trabajadores depende del acuerdo de los organismos y servicios de origen y/o destino.

Además, el Decreto Ley n.º 40/2020, de 17 de julio, creó incentivos para la fijación de trabajadores del Estado en territorios catalogados como interior. De entrada, como incentivo de carácter pecuniario, el texto legal establece el derecho a una compensación de carácter temporal otorgada a los trabajadores del Estado que se trasladen de un territorio no catalogado como interior a un territorio del interior, en cumplimiento de lo establecido en la Orden 208/2017. No obstante, a pesar de la entrada en vigor del texto legal el 18 de julio de este año, la regulación de esta compensación deberá realizarse por Orden de los Ministros de Hacienda

17. Orden n.º 214/2019, de 5 de julio, modificada y vuelta a publicar por las Órdenes n.º 373/2019, de 15 de octubre y n.º 36-A/2020, de 3 de febrero. Esta última introdujo la modificación referida en el texto.
18. Ley n.º 35/2014, de 20 de junio; cfr. artículo 96.

y Administraciones Públicas, dentro de los 180 días posteriores a esa fecha, y aún no están previstas cantidades. Estos trabajadores podrán disfrutar de otros beneficios descritos en el decreto ley, de naturaleza no monetaria, como la garantía del traslado escolar de los hijos, el aumento del período de vacaciones en dos días y la dispensa del servicio hasta cinco días antes del inicio del ejercicio de funciones en el nuevo puesto de trabajo[19].

## 3. INCENTIVOS FISCALES

También en este punto se destacan medidas dirigidas a empresas y familias.

Las pequeñas y medianas empresas ubicadas en el interior disfrutan de un tipo reducido del Impuesto de Sociedades (IS) del 12,5%, para los primeros 25.000 euros de renta sobre los que se aplicará el tipo impositivo. Este valor constituye una excepción al tipo correspondiente al régimen general, que es del 17%, pudiendo traducirse, por consiguiente, en un beneficio por importe de 1.125 euros, si se cumplen los requisitos establecidos por la ley[20].

Estas empresas también podrán disfrutar de una deducción por beneficios retenidos y reinvertidos. Este régimen permite a determinadas pequeñas y medianas empresas (que cumplan con los requisitos exigidos por la ley, de los que se destaca el requisito de ejercer una actividad económica en los territorios del interior y la inversión elegible en este territorio) deducir de la cantidad que resulte de la aplicación del tipo impositivo a la base imponible (la cuota íntegra) una determinada cantidad, reduciendo la cantidad que equivaldrá al impuesto a pagar. El importe de la deducción coincidirá con los beneficios retenidos que se reinviertan en aplicaciones relevantes (son aplicaciones relevantes las descritas en el artículo 11 del Código Fiscal de las Inversiones[21]), dentro de los cuatro años posteriores al final del período impositivo al que las correspondan los

19. Artículo 4, apartados 2 y 3, del Decreto Ley n.º 40/2020, de 17 de julio.
20. Artículo 41-B, apartado 1, del Estatuto de los Beneficios Fiscales (aprobado por el Decreto Ley n.º 149/1989, de 1 de julio.
21. Dice la letra de este artículo: "Se consideran aplicaciones relevantes (…) los gastos asociados a proyectos de inversión relativos a: a) Inmovilizado material relacionado con la realización del proyecto (…); y b) Inmovilizado intangible, que consista en gastos de transferencia de tecnología, particularmente, mediante la adquisición de derechos de patentes, licencias, "know-how" o conocimientos técnicos no protegidos por patente".

beneficios retenidos: podrá deducirse hasta el 12 % de los beneficios retenidos, hasta el 50 % de la cuota de IS[22].

Nótese que el régimen general establece, para la deducción de beneficios retenidos, el porcentaje máximo del 10 %, para empresas no situadas en el interior del país; y un límite a la deducción del 25 % de la cuota del IS para las grandes empresas, siendo el límite del 50 % aplicable a todas las pequeñas y medianas empresas, aunque no tengan dirección en el interior[23].

Aunque no está enteramente destinado a empresas que ejerzan actividad en el interior, el régimen de beneficios fiscales contractuales a la inversión productiva permite que se otorguen beneficios fiscales en régimen contractual a las empresas que destinen un importe igual o superior a 3 millones de euros a proyectos de inversión en determinadas actividades económicas enumeradas en el artículo 2, apartado 2, del Código Fiscal de las Inversiones[24], durante 10 años a partir de la conclusión del proyecto de inversión. Se establecen como requisitos objetivos para poder acogerse a este régimen: que los proyectos de inversión demuestren viabilidad técnica, económica y financiera; que proporcionen la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo; y que alcancen una de las finalidades descritas en el artículo 4 del Código Fiscal de las Inversiones, uno de los cuales es la relevancia del proyecto para la reducción de las asimetrías regionales[25]. Así, los proyectos de inversión en el interior, en la medida que cumplan con este objetivo, cumplirán fácilmente con dicho requisito, facilitando el acceso a este beneficio. Finalmente, cabe señalar que estos proyectos de inversión aún pueden beneficiarse de algunas ayudas descritas en el título anterior.

Aunque situado en el Capítulo VI, en el epígrafe de "Beneficios fiscales a la capitalización de empresas" del Estatuto de Beneficios Fiscales, el

22. Artículo 41-B, apartado 4, del Estatuto de los Beneficios Fiscales.
23. Artículos 27 a 34 del Código Fiscal de las Inversiones, aprobado por el Decreto Ley n.º 162/2014, de 31 de octubre.
24. Industria extractiva e industria transformadora; turismo, incluidas las actividades de interés turístico; actividades y servicios informáticos relacionados; actividades agrícolas, acuícolas, piscícolas, agropecuarias y forestales; actividades de investigación y desarrollo y de alta intensidad tecnológica; tecnologías de la información y producción audiovisual y multimedia; defensa, medio ambiente, energía y telecomunicaciones; y actividades de centros de servicios compartidos.
25. Las demás finalidades, que surgen en alternativa, son la relevancia para el desarrollo estratégico de la economía nacional y la contribución para impulsar la innovación tecnológica y la investigación científica nacional, para la mejora del medio ambiente o para el refuerzo de la competitividad y de la eficiencia productiva (artículo 4, apartado 1, letras a) y c), del Código Fiscal de las Inversiones.

mismo artículo que establece las medidas descritas en este título establece beneficios para las unidades familiares. Así, en el contexto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), se establecen reglas especiales relativas a las deducciones de gastos de educación y arrendamiento de inmuebles para vivienda permanente. Ambos gastos, como regla general y hasta un límite determinado, son deducibles de la cuota del IRPF. Los gastos de educación incluyen, entre otros, los relacionados con el arrendamiento de bienes inmuebles, cuando el estudiante, menor de 25 años, realice la formación en centros de enseñanza fuera del área de residencia permanente de la unidad familiar, así como los gastos de matrícula pagados al centro de enseñanza. Como regla general, podrá deducirse el 30 % de dichos gastos, con un límite máximo de 800 euros. Si el estudiante se traslada a los territorios del interior (y téngase en cuenta que este beneficio requiere un traslado por parte del estudiante y no puede ser obtenido por los estudiantes nativos de esos territorios), el porcentaje de gastos deducibles aumenta al 40% y el límite a 1.000 euros, para gastos relativos al arrendamiento de bienes inmuebles o partes de bienes inmuebles[26].

Por otro lado, para incentivar el cambio de residencia de unidades familiares al interior, se mantiene el porcentaje de deducción del 15 % de los gastos de arrendamiento del inmueble de residencia de la unidad familiar, pero el límite de esta deducción pasa de 502 euros a 1.000 euros[27].

Finalmente, en beneficio de particulares y empresas, la Resolución del Consejo de Ministros n.º 93/2020, de 4 de noviembre, aprobó la reducción del precio de los peajes en las autopistas del interior, con el objetivo de promover y facilitar la movilidad dentro de los territorios del interior. Además de los descuentos aplicables a los vehículos de transporte de mercancías y transporte de pasajeros, solo beneficiarán a las personas físicas que hagan uso frecuente de las autopistas seleccionadas, ya que, para ellas, la reducción del peaje tiene lugar únicamente a partir del octavo día de tránsito por la misma ruta, dentro del mismo mes (25 % de descuento). Cabe señalar que la medida se aplicará también a todo aquel que, en lugar de instalarse en el interior, opte por trasladarse a diario a esos territorios para ejercer actividades profesionales. Este efecto será particularmente notorio en los territorios del interior más afectados por la desertificación humana, aunque los trabajadores de esos territorios puedan residir en otros territorios del interior. La medida será regulada por orden de los miembros del gobierno responsables de las áreas de

26. Artículo 78-D del Código del IRPF, aprobado por la Ley n.º 82-E/2014, de 31 de diciembre.

27. Artículos 78-E del Código del IRPF y 41-B, n.º 8, del Estatuto de los Beneficios Fiscales, respectivamente.

hacienda, infraestructuras y cohesión territorial y entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2021.

## 4. BREVE REFERENCIA A LA ESTRATEGIA COMÚN DE DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

En septiembre de 2020, los gobiernos español y portugués se reunieron para discutir la "Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo", que pretende, para los territorios del interior próximos a la frontera entre ambos países, armonizar la estrategia española frente al reto demográfico y el programa de puesta en valor del interior llevado a cabo en Portugal. El desarrollo de esta estrategia beneficiará a más del 60 % del territorio portugués y al 17% del territorio español, con un total de casi 3.000 parroquias.

Este instrumento establece objetivos comunes, concentrados en cinco ejes, entre los que destaca el de "desarrollo económico e innovación territorial: atracción de personas, empresas y nuevas actividades". En este ámbito, los países se comprometen, en particular, a promover un entorno propicio para el crecimiento económico y el asentamiento de personas en los territorios afectados por la estrategia. Si bien nos encontramos ante un acuerdo preliminar, sin total concreción de las medidas sugeridas, podemos identificar algunas ideas que, una vez llevadas a cabo, tendrán un impacto relevante en el desarrollo de las regiones de baja densidad poblacional próximas a la frontera. Así, se sugiere la supresión de barreras regulatorias injustificadas y desproporcionadas a la actividad de los operadores económicos, así como el acceso, en ambas administraciones electrónicas, a información en inglés y español (o portugués, en el caso de la Administración española). Otras medidas son el estudio de las posibilidades de armonización de la política fiscal en los territorios objeto de la estrategia común, así como de los incentivos fiscales, de apoyo al empleo, la formación y el emprendimiento y la promoción del turismo y de los productos endógenos de las regiones señaladas. Como se ha explicado anteriormente, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, a la investigación e innovación y a la creación de empleo digno y de empleo juvenil también son objetivos de esta estrategia conjunta.

En cuanto a la calidad de vida de quienes residen en esos territorios y en un intento de configurarlos como atractivos para quienes puedan estar interesados en residir en ellos, este instrumento también se apoya en otros ejes relevantes, como la gestión conjunta de servicios básicos (educación, salud, servicios sociales y protección civil), la conectividad de territorios y la eliminación de costes de contexto.

*Capítulo VII*

# *Smart communities*: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación[1]

Diana Santiago Iglesias

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo*
*Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO: 1. SITUACIÓN DE PARTIDA. 2. ESTRATEGIAS INNOVADORAS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA: LAS *SMART COMMUNITIES*. 3. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE *SMART COMMUNITY*. 3.1. *La importancia de su delimitación conceptual*. 3.2. *Elementos definitorios*. 3.2.1. Territorio. 3.2.1.1. Delimitación del ámbito espacial. 3.2.1.2. Taxonomía. 3.2.2. Medios. 3.2.3. Objeto. 3.2.4. Fin. 4. LA PLANIFICACIÓN DE UNA *SMART COMMUNITY*. 4.1. *Algunas cuestiones previas*.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España y de la ayuda de la Consellería de Educación, Universidade e Formación Profesional y la Consellería de Economía, Emprego e Industria de la Xunta de Galicia, para la consolidación y estructuración de unidades de investigación, concedida al grupo de investigación de la Universidad de Santiago de Compostela GI-1876 "Empresa y Administración", Grupo de Referencia Competitiva del Sistema Universitario de Galicia - ED431C 2019/15.

Se trata de una continuación de la investigación que ha servido de base para la elaboración de los siguientes trabajos: "Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las *smart cities*" en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.), *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016; y "Territorios inteligentes y despoblación: el empleo de las TIC en la garantía del acceso y la mejora la calidad de los servicios públicos locales en zonas rurales despobladas", en prensa.

4.2. *El proceso de diseño y aprobación de un proyecto* smart community. 4.2.1. Primera fase: diseño de estrategias y programas de territorios inteligentes. 4.2.2. Segunda fase: la aprobación de proyectos. 4.3. *El nivel de madurez de un proyecto* smart community. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. SITUACIÓN DE PARTIDA[2]

En los últimos cincuenta años, tras el Plan de Estabilización de 1959[3], se han podido identificar dos importantes fenómenos demográficos, tal y como han apuntado MORALES MATOS y MÉNDEZ GARCÍA: "de un lado, el éxodo rural, inicialmente, inducido por el Estado y, de otro lado, el basculamiento centro-periferia de la población urbana (el traslado hacia las zonas costeras y hacia las áreas metropolitanas perimetrales, excepto en el caso de Madrid, Zaragoza y Valladolid, o las turísticas) debido, entre otros motivos, a la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, han hecho que, en el curso de pocos años, se haya pasado de una clara separación urbano-rural a un espacio desorganizado, fragmentado y difuso en el que la zona de expansión de las áreas metropolitanas ha ido aumentando, quedando, a su vez, marginadas sus terceras y cuartas coronas aureolares[4]".

El abandono del medio rural ha sido constante desde entonces. Durante la última década, la mayoría de las provincias y comunidades autónomas uniprovinciales han perdido población, siendo especialmente intensa dicha pérdida, debido a la crisis económica, en los municipios

2. *Vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 395 y ss.

3. No obstante, esta tendencia ya podía apreciarse, aunque en menor medida, con anterioridad, sobre todo, desde mediados del siglo XIX, como consecuencia del inicio del proceso de industrialización en España. *Vid.* PINILLA, Vicente y SÁEZ, Luis Antonio, "La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras", *Revista AGER (CEDDAR)*, n. 1, 2017. *Vid.* el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica.

4. *Vid.* MORALES MATOS, Guillermo y B. MÉNDEZ GARCÍA, Benjamín, "Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España", en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 106. Asimismo, *vid.* MATEOS CRESPO, José Luis, "Organización territorial, prestación de servicios públicos y despoblación: ¿una estrecha relación?", en FERNANDO PABLO, Marcos Matías y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dirs.), *Rural renaissance: derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 260 y ss.

rurales, así como en muchos de los núcleos poblacionales pequeños y medianos[5].

De acuerdo con el *Informe Población y Despoblación en España* elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP), a partir del estudio de los datos de población por municipios certificados por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) y publicados en diciembre de 2016, entre las provincias que más habían acusado la pérdida de habitantes se encontraban: Zamora (-1,57%), Ávila (-1,24%), Orense (-1,22%), Ciudad Real (-1,11%), León (-1,10%), Teruel (-1,06%), Segovia (-1,05%), Soria (-0,99%) y Salamanca (-0,97%). Asimismo, algunas de ellas, como Teruel, Cuenca o Soria, acumulan décadas de declive demográfico situándose entre las provincias más despobladas de España y con mayor número de municipios en riesgo de extinción.

A pesar de que los municipios rurales que pierden población se distribuyen por toda la geografía nacional, según el citado documento, la sangría demográfica, siguiendo la línea anteriormente señalada, es más acusada en los municipios situados fuera de las grandes urbes y de las grandes áreas metropolitanas o su territorio inmediato de influencia, concentrándose, sobre todo, en la zona oeste del país, y en las zonas montañosas de la meseta norte, el Sistema Ibérico y los Pirineos. Por el contrario, las zonas del levante y sur peninsular y las provincias contiguas a Madrid, muestran una tendencia menos regresiva de la población rural[6]. Asimismo, si se analizan los datos por provincia individualmente, se puede observar que la despoblación es más acusada en las ciudades intermedias que, en su mayoría, se localizan en áreas rurales, de manera que este fenómeno ya no afecta sólo a los pequeños municipios rurales sino también a los intermedios y a los semiurbanos[7].

---

5. *Vid.* las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico (DGENRD)*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019. Asimismo, resulta llamativo el déficit de mujeres en dichas zonas rurales y el envejecimiento de las que permanecen en ellas: *vid.* el informe *Despoblación, reto demográfico e igualdad*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, publicado el 10 de mayo de 2019 (Disponible en: https://transparencia.gob.es, consultada en octubre de 2020).
6. *Vid. Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014),* Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, (Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/, consultada en octubre de 2020).
7. VELASCO CABALLERO, Francisco, "Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Gobierno Local*, n. 13, 2020, p. 40.

Entre 2015 y 2016 se ha agravado el desequilibrio demográfico-territorial en España: el 61% de los municipios españoles concentraban, entonces, al 3,15% de los habitantes del país; de los 8.125 municipios, 4.995 tenían censos que no pasaban de los mil empadronados y, entre todos ellos, sumaban, apenas, millón y medio de vecinos. Además, se trata de localidades con censos demográficos altamente envejecidos. La situación es especialmente preocupante en provincias como Soria, Teruel, Zamora, Ávila o Burgos, en las que, en 2016, más del 90% de sus municipios tenían menos de 1.000 habitantes[8].

La situación no ha mejorado en la actualidad[9]. Según los datos provisionales publicados por el INE el 23 de junio de 2021, (cifras de Población a 1 de enero de 2021 y Estadística de Migraciones, año 2020), la población residente en España aumentó en 61.609 personas durante 2020 y se situó en 47.394.223 habitantes a 1 de enero de 2021. Con este crecimiento, positivo por quinto año consecutivo, se alcanza un nuevo máximo histórico desde el comienzo de la serie (2012: 46.818.216 y 2021: 47.394.223). En términos relativos, el crecimiento anual de la población se moderó al 0,13% en 2020 desde el 0,84% de 2019, por los efectos de la pandemia de COVID-19. No obstante, se indica que el aumento poblacional del año 2020 fue fruto de un saldo vegetativo negativo de 153.167 personas (338.435 nacimientos, frente a 491.602 defunciones), compensado por un saldo migratorio positivo de 216.244 personas (hubo 465.721 inmigraciones procedentes del extranjero y 249.477 emigraciones con destino al extranjero).

Por comunidades autónomas, durante el año 2020 la población creció en 12 comunidades autónomas y se redujo en las cinco restantes. Los mayores incrementos en términos relativos se dieron en Illes Balears (0,72%), Región de Murcia (0,55%) y Canarias (0,33%). En el otro extremo, los descensos de población más acusados se dieron en Castilla y León y Principado de Asturias (ambas con –0,58%) y Extremadura (–0,37%)[10].

La tendencia en los próximos años no parece que vaya a cambiar. De acuerdo con la última proyección de población 2020-2070 publicada por el INE, en los 15 próximos años España ganaría 954.497 habitantes (un 2,0%), hasta superar los 48 millones de personas en 2035. En 2070 la población alcanzaría los 50,6 millones, con un incremento de 3,2 millones de

8. *Vid.* FEMP, *Informe Población y Despoblación en España 2016*, 2017, pp. 4-7 (Disponible en: http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf, consultada en octubre 2020).
9. Un interesante análisis puede verse en: BELLO PAREDES, Santiago A., "Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 13, 2020, pp. 110 y ss.
10. https://www.ine.es/prensa/cp_e2021_p.pdf (consultada en septiembre de 2021).

personas. Sin embargo, según se indica en dicho informe, durante el mencionado periodo tendría lugar un progresivo e ininterrumpido aumento de las defunciones, siempre superior al número de nacimientos, lo que daría lugar a un saldo vegetativo negativo durante todo el periodo proyectado. No obstante, el saldo vegetativo negativo sería superado por el saldo migratorio positivo, lo que provocaría un aumento de población durante todos los años del periodo de referencia. Así las cosas, el aumento de población se debería, exclusivamente, a la migración internacional: la población nacida en España siempre disminuiría y pasaría de significar el 85,2% del total actual, a representar el 66,8% dentro de 50 años[11].

A pesar de la subida en términos absolutos, la mencionada proyección, advierte de que, de mantenerse las tendencias demográficas actuales, la evolución sería dispar por comunidades autónomas en los 15 próximos años, pudiendo observarse aumentos de población en ocho de ellas y descensos en las otras nueve. Los mayores incrementos relativos se registrarían en: Illes Balears (14,9%), Comunidad de Madrid (9,1%) y Canarias (8,4%), mientras que los descensos más acusados se darían en Principado de Asturias (-10,0%), Castilla y León (-10,0%) y Extremadura (-8,3%). En concreto, en el caso de Galicia, el saldo vegetativo proyectado 2020-2034 por 1.000 habitantes es de -110,6 y el saldo migratorio exterior proyectado 2020-2034 por mil habitantes es de 38,3 (de los más bajos de España); sin embargo, se ha calculado un saldo migratorio proyectado con el extranjero descendiente: 16.866 (2019); 5.116 (2024); 7.695 (2029) y 9.629 (2034).

11. No obstante, en dicha proyección se advierte: "A la incertidumbre que habitualmente rodea unas proyecciones de población se le suma esta vez el impacto de la COVID-19, que obliga a un replanteamiento de algunas de las hipótesis de evolución futura. En concreto, para estas proyecciones se ha tenido en cuenta la sobremortalidad observada hasta el mes de julio de 2020, así como la disminución experimentada en los últimos meses en la inmigración y en la emigración. En esas condiciones, el efecto de la COVID-19 que se ha contemplado en las hipótesis es:
– Se proyecta una disminución de los movimientos migratorios con el exterior, de forma que se rompe la tendencia de los últimos años. El saldo migratorio en 2020 sería positivo, pero muy bajo. Desde 2021 se proyecta un paulatino aumento, pero sin alcanzar los niveles observados en los años anteriores. Esto hace que la población crezca durante los primeros años de la proyección más lentamente de lo previsto en proyecciones anteriores.
– Se proyecta que la mortalidad se va a ver afectada solo durante 2020. El año 2021 se proyecta con una mortalidad normal.
– No se proyecta ningún impacto en los nacimientos, dado que no hay aún evidencias de ningún tipo. Tampoco se introduce ninguna hipótesis adicional sobre las migraciones interiores. Las evidencias son insuficientes para establecer nuevas hipótesis sobre los cambios de residencia entre provincias más allá de la ralentización observada en 2020" (Disponible en: https://www.ine.es/prensa/pp_2020_2070.pdf, consultada en septiembre de 2020).

Entre las notas comunes del rural más despoblado se encuentran las dificultades en la accesibilidad y el aislamiento, unidas a la falta de servicios[12], factores que inciden, aunque no de forma exclusiva, en la tasa de abandono de dichas zonas[13]. En consecuencia, el freno a la sangría poblacional debe pasar, al menos y sin perjuicio de otras medidas, por la garantía del acceso a las infraestructuras y servicios necesarios. En esta línea, las *Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfic*o (DGENRD) diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, creado mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero[14], y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, incluyen entre los objetivos a perseguir el asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio[15]. Sin embargo, hay que señalar que en el caso de los municipios rurales intermedios o semiurbanos no parece que la causa de su pérdida de población se encuentre en el acceso a los servicios, sino que influyen factores como la falta de oportunidades económicas y de empleo, además de otros condicionantes de tipo cultural o familiar[16]. En este caso, respecto de la prestación de los servicios públicos, parece que el acento no debe ponerse tanto en la garantía de acceso a los mismos como en su prestación de forma eficiente y con altos niveles de calidad, generándose mayores niveles de bienestar que hagan más atractiva la vida en estas poblaciones.

En la consecución de los objetivos anteriores, los territorios inteligentes pueden resultar de gran ayuda, tal y como se podrá ver a continuación

12. MOLINERO HERNANDO, Fernando, "La España Profunda", *Agricultura familiar en España, Anuario 2017*, UPA-Fundación de Estudios Rurales, Madrid, 2017, p. 42.
13. Sobre la penalización rural en el acceso a infraestructuras y servicios, *vid.* COLLANTES, Fernando y PINILLA, Vicente, "La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas", en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019 (citado sobre versión *proview*).
14. *Vid.* el Real Decreto 863/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y la respuesta del Gobierno a la pregunta escrita del Congreso, 184/308 a 184/311, de 18 de junio de 2019, pp. 1730 a 1733.
15. Paralelamente, se han adoptado medidas puntuales de dinamización del medio rural como, por ejemplo, el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).
16. VELASCO CABALLERO, Francisco, "Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", cit., p. 42.

y tal y como se deriva de la *Estrategia Europa 2020*, en la cual se configuraba a la innovación como elemento clave, por una parte, para crear empleo y, por otra parte, para afrontar algunos de los retos de la sociedad actual, como el cambio climático y la eficiencia energética, fijándose las siguientes prioridades: a) crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; b) crecimiento sostenible: promoción de una economía en la que se haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva y c) crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo caracterizada por su cohesión social y territorial[17].

## 2. ESTRATEGIAS INNOVADORAS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA: LAS *SMART COMMUNITIES*

Los primeros proyectos *smart city* se acotaban al ámbito urbano y al territorio de una ciudad. Sin embargo, a raíz de los resultados obtenidos con ellos, se ha querido extender este tipo de iniciativas más allá de las ciudades y se ha comenzado a utilizar un término más amplio, el de territorio inteligente.

Sin embargo, al igual que sucede con el término *smart city*, tampoco existe un concepto unívoco de territorio inteligente. Algunos autores entienden que surge de la confluencia de distintas disciplinas relacionadas, sobre todo, con el urbanismo, la arquitectura, el patrimonio cultural, el medio ambiente y la economía, siendo la sostenibilidad un elemento central en todas ellas. Así, según sostienen CALDERERO, PÉREZ y UGALDE, el concepto territorio inteligente integra diversas perspectivas. Hasta ahora, desde el punto de vista económico el desarrollo en los últimos años ha estado ligado a la innovación tecnológica, mientras que otras disciplinas situaban el diseño de nuevas infraestructuras como elemento fundamental del diseño territorial, como la arquitectura o el urbanismo. Según indican dichos autores, el factor medioambiental aúna los conceptos de desarrollo económico y el de territorio, hasta este momento, muchas veces inconexos, dando lugar a una nueva visión de desarrollo sostenible. Además, el territorio cobra una nueva dimensión derivada de la necesidad de competir en un entorno global[18].

17. *Vid*. la Comunicación de la Comisión Europea, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, [COM(2010) 2020 final], p. 5.
18. CALDERERO GUTIÉRREZ, Alberto, PÉREZ SAINZ DE ROZAS, Juan y UGALDE SÁNCHEZ, Igone, "Territorio inteligente y espacio de economía creativa: una primera aproximación conceptual y práctica de investigación", *Actas del XVI Congreso de*

En este contexto, se aprobó el Plan Nacional de Territorios Inteligentes (PNTI), donde se describen las acciones que se desarrollarán partiendo de las experiencias y resultados derivados de la implantación del Plan Nacional de Ciudades Inteligentes (2015-2017) y de las consultas realizadas a los diferentes agentes del sector. Este documento se orienta hacia tres campos de acción: "acciones territoriales", "acciones de soporte" y "acciones complementarias" y en él se identifican las siguientes áreas de intervención prioritaria[19].

En primer lugar, el turismo inteligente: el enfoque que recurrentemente se ha dado a las políticas de ciudad inteligente se basaba en el uso de la tecnología para mejorar la capacidad de respuesta ante la creciente demanda de servicios. En el caso de España, cuyas ciudades envejecen y pierden población, este incremento tendrá su origen en el turismo, siendo dos los objetivos a lograr: redefinir la organización y procesos por los que se prestan los servicios y promover una armónica convivencia entre dos comunidades de ciudadanos (residentes y turistas).

En segundo lugar, los objetos internos de ciudad: edificios, puertos, aeropuertos y estaciones impactan en los servicios que prestan las ciudades y pueden ofrecer datos de importancia para un mejor despliegue de los servicios públicos.

En tercer lugar, el 5G: España cuenta con ciudades, operadores y fabricantes con capacidad para experimentar los usos de esta nueva tecnología. El objetivo es poner en marcha proyectos para dotar a industria y territorios de experiencias en la gestión de los mismos.

En cuarto lugar, territorios rurales inteligentes (*smart rural*): se desea dar respuesta al tipo de servicios que el mundo rural demanda (de tramitación, de prestación (sanidad o educación, por ejemplo) y de desarrollo económico).

En quinto lugar, servicios públicos 4.0 en plataformas de ciudad y mundo rural: se trata de profundizar en la personalización de los servicios, gracias al conocimiento de las necesidades y derechos de las personas, al análisis de demanda, quejas y pertinencia, maximizando las

---

*Estudios Vascos: Garapen Iraunkorra-IT. etorkizuna = Desarrollo Sostenible-IT. El futuro = Développement Durable-IT. Le future*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2006, pp. 615 y ss.

19. En el presente apartado se extractará y sistematizará el contenido esencial del Plan Nacional de Territorios Inteligentes 2017, cuya versión íntegra se puede consultar en https://avancedigital.gob.es/es-es/Novedades/Documents/Plan_Nacional_Territorios_Inteligentes.pdf (consultada en octubre de 2020). Asimismo, *vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Smart cities: aproximación a un fenómeno en auge", *Questoes Atuais de Direito Local*, n. 18, 2018, pp. 85 y ss.

posibilidades que brinda el buen uso de las "plataformas de ciudad" para prestar mejores servicios públicos en las ciudades y en el mundo rural. En el análisis de este último eje se centrarán los apartados siguientes del presente trabajo[20].

Así, los proyectos de ciudad inteligente, primero, y la Estrategia Nacional de Territorios Inteligentes, después, son instrumentos de gran utilidad a la hora de garantizar los derechos prestacionales de los vecinos y las iniciativas en ellos enmarcadas se presentan como potencialmente útiles para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural, fenómeno que, en algunas zonas, se encuentra estrechamente ligado al aislamiento y la falta de servicios.

Pero, además del papel que pueden desempeñar en la garantía del acceso a servicios esenciales, la implementación de proyectos inteligentes sobre territorios rurales presenta múltiples ventajas. Como ha señalado AUBY, de un lado, la multiplicación de los datos disponibles permite conocer mejor las situaciones de los diferentes territorios y monitorizar su evolución en tiempo real; de otro lado, la dinámica inteligente debería contribuir a facilitar la instauración de relaciones con territorios vecinos más favorecidos y desarrollados, de manera que las nuevas tecnologías les permitiesen ayudar a los territorios rurales limítrofes a mejorar sus propios servicios[21].

## 3. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE *SMART COMMUNITY*

### 3.1. LA IMPORTANCIA DE SU DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Como se ha apuntado, por el momento, no existe un concepto jurídico acabado de ciudad inteligente –en realidad, ni siquiera de ciudad–[22]. En

20. Sobre la personalización de servicios, *vid.* VELASCO RICO, Clara, "Personalización, proactividad e inteligencia artificial ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?", *IDP. Revista de Internet, derecho y política*, n. 30, 2020; y CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Dir.), BOUSTA, Rhita, GALINDO, Ramon y VELASCO, Clara, *La personalització dels serveis públics: la contribució de la intel·ligència artificial i les dades massives,* Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2020.

21. AUBY, Jean-Bernard, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, p. 544.

22. Tal y como han señalado CASANUEVA MURUAIS y CALVO LÓPEZ únicamente es posible encontrar meros protoconceptos con escasa densidad dogmática cuyo desarrollo y delimitación aún no han sido objeto de la atención debida por la doctrina y el legislador, ("Reflexiones sobre el concepto jurídico de ciudad inteligente: situación

los últimos años, se han manejado diferentes definiciones de *smart city*, con las que se han tratado de identificar sus atributos principales, sin que, por el momento, se haya logrado consenso al respecto[23]; entre ellas, cabe destacar la contenida en la Norma UNE 178201:2016, "Ciudades inteligentes. Definición atributos y requisitos", según la cual: "Una ciudad inteligente es una ciudad justa y equitativa, centrada en el ciudadano, que mejora continuamente su sostenibilidad y resiliencia aprovechando el conocimiento y los recursos disponibles –especialmente las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)– para mejorar la calidad de vida, la eficiencia de los servicios urbanos, la innovación y la competitividad, sin comprometer las necesidades futuras en aspectos económicos, de gobernanza, sociales y ambientales[24]". La confusión acerca del alcance de dicho término se incrementa con nuevas nociones como territorio inteligente o comunidad inteligente –*smart community* – y es todavía mayor cuando se le añaden nuevos adjetivos como "rural". Todos ellos, reflejan realidades muy cambiantes y se encuentran, todavía, en proceso de construcción.

Frecuentemente, el adjetivo *smart* se ha venido empleando de forma impropia por las entidades locales (respecto de núcleos urbanos, provincias o, incluso, de distritos concretos de una ciudad) con el fin de hacerse más atractivas desde el punto de vista turístico o industrial, al no haber sido definidos con precisión los requisitos que han de cumplirse para poder ser calificadas de este modo[25]. El único criterio que se ha empleado, por ahora, para poder calificar una ciudad – o territorio, por extensión – como *smart* ha sido el contenido en el documento del Parlamento Europeo *Mapping Smart cities in the UE*, consistente en verificar que hayan diseñado e implementado estrategias o iniciativas que afecten, al menos, a uno de los siguientes ámbitos[26]: gobierno, movilidad, medioambiente, estilo de

actual y posible evolución", *Poster presentado al XV Congreso de la AEPDA: La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos,* Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020. Disponible en: http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2518-XV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx, consultada en enero de 2020).

23. *Vid.*: BOLOGNINI, Silvio, *Epistemologia e política del diritto nella prospettiva delle "smart cities"*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pp. 3 y ss. y SUÁREZ OJEDA, Magdalena, "*Smart cities*: un nuevo reto para el derecho público", en PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.), *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017, pp. 75 y ss.

24. Citada en BRITO MARQUINA, Avelino, "Prólogo", en PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.), *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, cit., p. 7.

25. SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las *smart cities*", cit., p. 682.

26. Las *smart cities* se basan en la aplicación de las TIC a múltiples ámbitos agrupados en distintas etiquetas, denominadas "dimensiones inteligentes", sobre las que no es posible ofrecer un listado unánimemente aceptado. Así, por ejemplo, ACHAERANDIO,

vida, ciudadanos y economía[27]. Pero, ¿es suficiente dicho criterio? Y, en todo caso, ¿qué consecuencias se derivan de la calificación de una ciudad o un territorio como inteligente?

La necesidad de delimitar el alcance de ambos términos desde el punto de vista jurídico es indudable, ya que la descripción y ordenación de la realidad preexistente, de un lado, permitirá identificar los territorios o las comunidades a los que puede calificarse como inteligentes y las consecuencias jurídicas de dicha clasificación, es decir, delimitar los derechos y obligaciones específicas que, eventualmente, se puedan derivar para sus habitantes/miembros[28] y, de otro lado, hará posible dimensionar

---

GALLOTTI, CURTO, BIGLIANI y MALDONADO, distinguen el concepto "dimensión inteligente" de las denominadas "fuerzas facilitadoras", que serían aquellos elementos que permitirían la implementación de una iniciativa *smart city*: personas, economía y tecnología. Tal y como se señala en dicho informe, "si bien es cierto que la Población y las economías locales se benefician del desarrollo de las ciudades inteligentes, también actúan como factores de apoyo que crean unas condiciones más atractivas para el éxito de su implantación. Si consideramos la definición de 'ciudad inteligente' de IDC (entidad local que declara y hace un esfuerzo consciente por adoptar las tecnologías de la información y la comunicación para transformar su *modus operandi* esencial), las TIC desempeñan un papel facilitador clave" (*Análisis de las ciudades inteligentes en España*, IDC, Madrid, 2011, pp. 1 y ss. Disponible en: http://www.aeiciberseguridad.es/descargas/categoria6/8883484.pdf, consultada en noviembre de 2020).

27. *Vid. Mapping Smart Cities in the EU*, European Parliament, Directorate-General for internal policies, (PE 507.480), 2014, p. 28; y NAVARRO GÓMEZ, Carmen y NAVIO MARCO, Julio, "De qué estamos hablando cuando hablamos de smart cities: nuevos entornos para las políticas públicas locales", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 7, 2013, p. 217.

28. Como ha señalado ALMEIDA CERREDA, respecto de las *smart cities*, pero empleando unos argumentos plenamente extrapolables a los territorios inteligentes: "es provechosa la generación de un concepto jurídico de ciudad y de ciudad inteligente pues permite desarrollar el derecho a la ciudad y con ello el reconocimiento de derechos y facultades específicas a sus moradores. Y, en esta línea, mayores beneficios se derivan del desarrollo de un concepto de ciudad inteligente, pues si se consagra el derecho a la ciudad inteligente ello generará y favorecerá el reconocimiento de una serie de derechos de segunda generación en favor de sus habitantes (derecho al servicio público con unos mayores estándares de calidad, basado en el empleo de las TIC, derecho a la participación en la vida pública urbana a través de esas mismas tecnologías, etc.)". *Vid.* ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual", en RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván, y CABEZAS MANOSALVA, Nicolás (Coords.), *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Competencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2020, en prensa.

Sobre la relación entre el derecho a la ciudad y la gestión inteligente del territorio, *vid.* MIALOT, Camille, "El derecho a la ciudad en la gestión inteligente del territorio", en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, PARISIO, Vera y CASANOVAS I IBÁÑEZ, Òscar (Dirs.) *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 24 y ss.

correctamente este tipo de iniciativas y abrir nuevas perspectivas de análisis de esta realidad que, en su caso, permitirán paliar los posibles efectos negativos derivados de este tipo de proyectos[29], consecuencia del empleo de las nuevas tecnologías y de las infraestructuras de red necesarias para su implementación, entre los que cabe destacar los problemas que podrían plantearse, por ejemplo, desde el punto de vista de la protección de datos[30].

Así las cosas, en el presente apartado se tratarán de realizar algunas aportaciones al proceso de construcción y desarrollo de dichos conceptos.

## 3.2. ELEMENTOS DEFINITORIOS

### 3.2.1. Territorio

#### *3.2.1.1. Delimitación del ámbito espacial*

En un primer momento, como se ha señalado más arriba, los proyectos inteligentes se diseñaban exclusivamente en torno a la ciudad, recibiendo el nombre de *smart cities*. Sin embargo, la ciudad como ámbito espacial de los proyectos inteligentes se ha revelado insuficiente pasándose a hablar de territorios inteligentes, de redes integradas por núcleos poblacionales interconectados. Así, el "territorio" inteligente podría ocupar cualquier tipo de espacio y su naturaleza puede ser muy variada, integrando tanto zonas rurales como urbanas de distintos tamaños[31]. De hecho, puede resultar un instrumento de gran utilidad en la lucha contra la despoblación en el ámbito rural, fenómeno que, como se ha visto, afecta a una parte

29. Sobre las funciones de los conceptos jurídico, *vid*. DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho públic*o, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 142 y ss.

30. Asimismo, este autor ha señalado que la insistencia en su interés estratégico puede dar lugar a que se pasen por alto otros caminos alternativos para un prometedor desarrollo urbano (HOLLANDS, Robert G., "Will the real Smart city please stand up?", *City*, n. 12(3), 2008, pp. 303-320, citado en CARAGLIU, Andrea, DEL BO, Chiara, y NIJKAMP, Peter, "Smart cities in Europe", *Journal of Urban Technology*, n. 18(2), 2011, p. 49).

*Vid*.: AUBY, Jean-Bernard y DE GREGORIO, Vicenzo (Dirs.), *Donnés urbaines et smart cities*, Berger-Levrault, Boulogne-Billacourt, 2017; y PRIOL, Jacques, *Le big data des territoires, Open data, protection des données, smart city civic tech, services publics... Les nouvelles stratégies de la donnée au service de l'intérêt général*, Fyd éditions, Limoges, 2017; y VELASCO RICO, Clara, "La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.

31. Cfr. ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual", cit.

importante del territorio español, donde es habitual que los núcleos de población se encuentren dispersos y sean de pequeño o mediano tamaño, en la mayoría de las ocasiones, no encajando en el concepto de ciudad, entendida como una malla urbana de unas dimensiones determinadas –por ejemplo, de 75.000 o más habitantes, si se emplea el criterio para la identificación de los municipios de gran población contenidos en el art. 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)–[32].

Asimismo, hay que señalar que dicho territorio no tiene por qué coincidir, necesariamente, con la organización administrativa que se ocupe de su gestión (comunidad autónoma, provincia, comarca, área metropolitana, consorcio, etc.)[33]; es más, deberían aplicarse en su delimitación espacial criterios relativos a la viabilidad y eficacia de cada proyecto en concreto.

Sin embargo, aunque la organización administrativa preexistente no debería condicionar su diseño, en un ordenamiento jurídico tan complejo desde este punto de vista como el nuestro, ésta debe tenerse en cuenta en el mismo, ya que la titularidad de los servicios públicos y de las infraestructuras implicadas pueden corresponder a administraciones distintas de aquellas que desean impulsar y financiar un proyecto de esta naturaleza o, incluso, de aquellas que efectivamente deben prestar los servicios incluidos en el proyecto. Así las cosas, la coordinación, la cooperación y la colaboración entre las distintas Administraciones implicadas resultan esenciales en su diseño e implementación, en particular, cuando pretenden utilizarse para paliar el problema de la despoblación[34].

32. Aunque no existe un concepto jurídico de ciudad, la doctrina ha ido identificando una serie de elementos esenciales, que Marcos ALMEIDA CERREDA ha reunido en la definición que ha formulado del siguiente modo: "aquella parte de un territorio que, con independencia de la organización administrativa que se ocupe de su gestión (Ayuntamiento, Consorcio, Área metropolitana,...), se caracteriza por ser una estrecha malla urbana habitada por una amplia y concentrada colectividad de ciudadanos (se puede considerar, de acuerdo con la OCDE, que las ciudades han de tener un mínimo de 50.000 habitantes y una densidad de 1.500 habitantes por kilómetro cuadrado), los cuales no se hayan vinculados a la ciudad por un único estatus (el de vecino), sino por una multiplicidad de estatus (vecino, residente o transeúnte), todos los cuales les otorgan el mismo derecho a gozar de ella" ("Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual", cit.).

33. ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual", cit.

34. El Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen *La respuesta de la UE al reto demográfico* (2017/C017/08), ha señalado que los problemas que se plantean en materia de despoblación son de tal magnitud que no podrán ser afrontados sin que existan también poderosas iniciativas de cooperación vertical, que refuercen las acciones

#### *3.2.1.2. Taxonomía*

Así las cosas, aunque el territorio no es un elemento esencial, puede emplearse como criterio de clasificación de los proyectos de territorios inteligentes, ya que las características del ámbito espacial de este tipo de iniciativas determinarán, en buena medida, su contenido, es decir, el tipo de acciones que se prevean.

La nomenclatura que se propondrá a continuación parte de la idea de comunidad, entendida como conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes, según la RAE, dado que, como se acaba de ver, la delimitación espacial de este tipo de proyectos no está determinada por la organización territorial previa – aunque, en la práctica, como se ha indicado, ésta termine condicionando su diseño –, sino que la persona, debe constituir el centro de los mismos, idea sobre la que se volverá más adelante. Así, se propone hablar de *smart communities* o comunidades inteligentes para hacer referencia, de forma genérica a los proyectos que, hasta el momento, venían denominándose territorios inteligentes[35].

A su vez, dentro de este género, sería posible distinguir dos especies, en función de las características concretas del territorio sobre el que se diseñen e implementen estos proyectos: ciudades inteligentes o *smart cities y* territorios inteligentes o *smart territories*. Así, mientras el ámbito espacial de un proyecto *smart city* serían, fundamentalmente, las grandes aglomeraciones urbanas (comunidades urbanas inteligentes), en el caso de un *smart territory*, el territorio sería mucho más heterogéneo, pudiendo comprender tanto núcleos urbanos de tamaño medio o pequeño como rurales, de modo que podría hablarse, en función de su delimitación territorial, de *smart village* o villas inteligentes, comarcas inteligentes, provincias inteligentes, etc.

Este segundo grupo de proyectos –a los que se ha denominado genéricamente, territorios inteligentes– podrá implementarse sobre ámbitos de características muy diferentes desde el punto de vista socioeconómico y demográfico[36]. En este punto, es necesario hacer referencia a la

impulsadas en el ámbito regional y local mediante intervenciones diseñadas a nivel nacional y supranacional.

35. Sobre el concepto de *smart community*, *vid.* LINDSKOG, Helena, "Smart communities initiatives", *ResearchGate*, enero 2004 (Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228371789_Smart_communities_initiatives, consultada en diciembre de 2020).

36. Sobre la distinción rural-urbano, *vid.* DE LAS HERAS ROSAS, Carlos Javier, "Demografía y territorios. Conceptos y tipologías de entidades poblacionales", en CANTÓ PÉREZ, Teresa (Dir.), *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 134 y ss.

necesidad de analizar y clasificar el territorio rural español, como paso previo imprescindible para el diseño de proyectos inteligentes, en el sentido establecido en la Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), establece la obligación de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo la delimitación y calificación de las zonas rurales como paso previo imprescindible a la aplicación del denominado *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*[37], dando prioridad a aquellas áreas que padecen un grado mayor de atraso relativo[38]. En el art. 10 LDSMR se realiza una primera clasificación del rural, distinguiendo, a escala comarcal o subprovincial, tres tipos de zonas: zonas rurales a revitalizar –aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial–; zonas intermedias – aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos –y zonas periurbanas– aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o –áreas densamente pobladas–.

Aunque dicha norma básica, todavía vigente, no ha tenido el efecto esperado, entre otros motivos, debido a la falta de competencia estatal para su ejecución y a su aprobación en el momento en que comenzaba la fuerte crisis económica que ha afectado a España en los últimos años, ha permitido obtener datos de gran transcendencia para planificar las futuras políticas públicas en materia de despoblación. Asimismo, a pesar del importante paso dado por la LDSMR al tratar de diferenciar las zonas rurales en función de sus características y permitir así un mejor diseño de las políticas públicas destinadas a combatir la despoblación, dicha clasificación no reflejaba adecuadamente las peculiaridades del mundo rural. Entre las alternativas propuestas para mejorarla cabe destacar la realizada por MOLINERO HERNANDO, por formularse en base a una escala distinta –no sólo comarcal/subprovincial, como sucede con la elaborada por el Ministerio, ámbito en el que se confunden territorios con problemas dispares–, y por incorporar más variables, como las características ecológicas o la estructura del empleo: a) rural profundo, con menos de 5 hab./km$^2$, que continúa perdiendo población; b) rural estancado, entre 5 y 15 hab./km$^2$, que también está en retroceso; c) rural intermedio, entre 15 y

37. Según el art. 5 LDSMR, éste se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural.

38. *Vid. Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, cit.

25 hab./km$^2$, que se encuentra estancado y es fuertemente agrario, pero todavía es viable; d) rural dinámico, entre 25 y 50 hab./km$^2$, que es, a día de hoy, viable. A todas las demás se superpondría una quinta categoría transversal: las cabeceras de comarca y los centros de atracción, con más de 50 hab./km$^2$ y con diversificación económica.

De acuerdo con dicho autor, las zonas del rural profundo y estancado se sitúan en el interior de la península y cuentan con una población en regresión, envejecida, desvitalizada y desestructurada, dadas las condiciones geográficas de dichas áreas, caracterizadas por su difícil accesibilidad y por el aislamiento, al estar emplazadas en zonas altas, montañosas, meseteñas y alejadas de los ejes de fuerza económica. Se localizan, fundamentalmente, en la Cordillera Ibérica, el Pirineo –con la excepción de ciertos focos del Pirineo catalán y del oscense, Montes de Toledo, Sierra Morena y Prebéticas y en las penillanuras salmantinas, zamoranas, cacereñas y de las zonas fronterizas con Portugal–. Por el contrario, este fenómeno no se observa en las zonas rurales de Andalucía –salvo en las áreas señaladas–, Galicia, Murcia y Alicante, donde la existencia de núcleos de población próxima actúa como polo integrador de los más pequeños. Por último, el espacio rural dinámico, se asocia al área de influencia del espacio urbano: periferia de Madrid, eje del Ebro, interior de Andalucía, costa gallega y asturiana, interior del País Vasco, Vegas Bajas del Guadiana, entorno de la A6 y algunos otros enclaves singulares[39].

En resumen, la adecuada diferenciación de las zonas rurales en función de criterios como los anteriores permitiría un mejor diseño tanto de los proyectos de territorio inteligente a implementar sobre ellas como de las diferentes estrategias de despoblación, permitiendo establecer prioridades de actuación en función de sus características[40].

### 3.2.2. Medios

En primer lugar, el uso de las TIC. Como se ha señalado más arriba en relación con las *smart city*, a pesar de no existir una definición unívoca –tampoco de los territorios inteligentes–, lo cierto es que todas las formuladas comparten un elemento que puede identificarse también en los demás proyectos *smart community*: se basan en la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC), como pilar

39. MOLINERO HERNANDO, Fernando, "La España Profunda", cit., pp. 37-42.

40. Asimismo, como se verá en el apartado siguiente, dicho análisis y clasificación resulta de gran importancia también en el diseño de la estrategia contra la despoblación.

básico para lograr una gestión eficiente y sostenible de las ciudades en la era de la sociedad de la información[41].

En una comunidad inteligente la prestación de los servicios públicos ha de regirse por el principio *digital by default*[42], que se traduciría en el empleo preferente de las TIC en su erogación, en concreto, de la mejor tecnología disponible en cada momento para lograr su prestación eficaz y sostenible[43]. Como ha indicado CERRILLO I MARTÍNEZ respecto de las *smart cities* –idea aplicable igualmente a la noción de comunidad inteligente–, en ellas, se "utiliza la tecnología de manera intensiva, innovadora y colaborativa para recopilar y analizar los datos de la ciudad con el fin prestar servicios centrados en las personas inclusivos, eficientes, resilientes y sostenibles[44]". Así, la tecnología empleada debe permitir una gestión ágil de los servicios públicos y la continua interacción con los usuarios y ha de ser accesible, de manera que todos ellos puedan emplearla, incluso aquellos con pocas competencias informáticas o con una discapacidad[45].

La aplicación de las TIC a las comunidades inteligentes puede contribuir a lograr un desarrollo territorial sostenible[46]. Sin embargo, el empleo de las TIC, en concreto, de la mejor tecnología disponible en cada

41. *Vid.* la definición de *Smart city* contenida en la *Norma UNE 178201:2016, Ciudades inteligentes. Definición, atributos y requisitos*, UNE, 2016 (Disponible en: https://www.une.org/encuentra-tu-norma/busca-tu-norma/norma?c=N0056504, consultada en octubre de 2020); *y* AMETIC, "Smart Cities 2012", *Foro TIC para la sostenibilidad*, 29 y 30 de junio, Sevilla, 2012, p. 6. (Disponible en: http://ametic.es/sites/default/files/Informe_Smart_Cities.pdf, consultada en octubre de 2020).
42. BRIA, Francesca y MOZOROV, Evgeny, *Ripensare la smart city*, Codice, Torino, 2018, p. 112.
43. No obstante, como ha señalado PIÑAR MAÑAS, a pesar de que debe considerarse el derecho de acceso a Internet como un derecho fundamental vinculado a la libertad de expresión e información y al derecho al libre desarrollo de la personalidad, debe reconocerse también el derecho a vivir sin Internet, es decir, el derecho a que no se convierta en una obligación o necesidad, de manera que la persona que decida vivir de este modo, aun siendo consciente de las posibilidades que pierde, no se vea afectada en lo que respecta a su relación con lo público en general y con las Administraciones públicas en particular ("Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto", en PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.), *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, cit., p. 17).
44. CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, "Los servicios de la ciudad inteligente", *Ponencia presentada al XV Congreso de la AEPDA: La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020 (Disponible en: http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2518-XV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx, consultada en octubre de 2020).
45. BRIA, Francesca y MOZOROV, Evgeny, *Ripensare la smart city*, cit., p. 112.
46. *Vid.*, respecto del papel de las TIC en la consecución de los objetivos de desarrollo urbano sostenible, la *Comunicación de la Comisión Europea sobre Ciudades y Comunidades Inteligentes-Asociación Europea para la Innovación* [C(2012) 4701], pp. 2 y ss. Asimismo, *vid. European Initiative on Smart Cities*, Comisión Europea, 2020 (Disponible

momento, puede ser especialmente complejo en determinados territorios, en particular, en zonas rurales en las que, por su situación geográfica y el tipo de construcciones, muchas veces, resulta difícil el acceso a las últimas novedades tecnológicas el cual, en caso de ser posible, supone, además, un fuerte desembolso económico para las administraciones públicas implicadas[47]. La llegada del 5G y la colaboración interadministrativa podrían favorecer la puesta en marcha de este tipo de proyectos en el ámbito rural.

En segundo lugar, es importante señalar que no parece que pueda calificarse a una comunidad/ciudad/territorio como inteligente si no existe una planificación previa, es decir, un plan integral en el que se prevean los objetivos a lograr, las acciones a llevar a cabo para ello y los medios necesarios. El uso de las TIC de forma aislada y puntual para la prestación de servicios no convierte a un territorio en *smart*. Sobre esta cuestión se volverá en el siguiente apartado de este trabajo.

### 3.2.3. Objeto

Las *smart communities* se basan en la aplicación de las TIC a múltiples ámbitos agrupados en distintas etiquetas, que suelen denominarse "dimensiones inteligentes[48]": gobierno, movilidad, medioambiente, estilo de vida, ciudadanos y economía[49]. Desde este punto de vista objetivo o material no parece que puedan identificarse diferencias entre un proyecto *smart city* o *smart territory*.

---

en: https://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities, consultada en octubre de 2020).

Tal y como ha señalado AUBY, en relación con las causas de la aparición de las ciudades inteligentes: "Un troisième facteur joue un rôle très important, c'est le facteur de la ville durable. Dans la plupart des cas, tout cela est immédiatement mis au service, ou même conçu pour rendre les villes plus économes en énergie. Songdo, c'est cela: les premières technologies mises en place dans le fonctionnement de cette ville intelligente souvent citée comme modèle visent aux économies d'énergie. On a là une pulsion forte qui s'ajoute aux deux précédentes" (*Ville Intelligente, Ville Démocratique ? Actes Colloque Berger-Levrault, Chaire MADP de Sciences Po, 13 février 2014*, Berger-Levrault, Paris, 2015, p. 11).

47. AUBY, Jean-Bernard, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", cit., p. 541.

48. La identificación de las dimensiones inteligentes, así como la definición de cada una de ellas pueden verse en el documento *Mapping Smart Cities in the EU*, *cit.*, p. 28; y en NAVARRO GÓMEZ, Carmen y NAVIO MARCO, Julio, "De qué estamos hablando cuando hablamos de smart cities: nuevos entornos para las políticas públicas locales", cit., p. 217.

49. *Vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las *smart cities*", cit., pp. 682 y ss.

*Smart governance.* Las estrategias de gobierno inteligente son aquellas destinadas a incrementar la participación ciudadana en la gestión pública mediante el empleo de las TIC, con el fin, de un lado, de mejorar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones públicas –poniendo así a disposición de los ciudadanos una mayor cantidad de información para la toma de decisiones– y, de otro lado, de fomentar la rendición de cuentas de los poderes públicos sobre su gestión[50].

*Smart mobility.* Esta dimensión incluye el diseño de una estrategia global de movilidad urbana e interurbana, mediante la que se ponga en marcha una red de transporte de calidad, eficiente, sostenible, seguro e interconectado a partir de la aplicación de las TIC. Así, gracias a la implementación de estos sistemas de movilidad, por una parte, el ciudadano podrá acceder a información en tiempo real sobre el funcionamiento de estos medios que le permita, acceder al servicio, ahorrar tiempo y reducir costes y emisiones de CO2 y, por otra parte, los gestores del sistema dispondrán de los datos necesarios para poder continuar trabajando en su mejora a largo plazo.

*Smart environment.* El término medioambiente inteligente se refiere a todas aquellas medidas destinadas a mejorar la eficacia y eficiencia energética de un territorio como, por ejemplo, el fomento del recurso de energías renovables o el empleo de las TIC para lograr el funcionamiento energéticamente sostenible de edificios, tanto públicos como industriales o de viviendas, para monitorizar los niveles de polución, o para mejorar la eficiencia en la prestación de determinados servicios públicos, como los de alumbrado, gestión de residuos o abastecimiento de agua y reducir su impacto medioambiental.

*Smart living*. En esta dimensión se comprenden aquellas iniciativas destinadas a lograr, a través de la aplicación de las TIC, que los hábitos de consumo y el comportamiento de los ciudadanos sean saludables y seguros, en el marco de un territorio que les ofrezca altos niveles de cohesión social.

*Smart people*. Este concepto se refiere a todas aquellas actuaciones formativas destinadas a mejorar la educación digital de los ciudadanos, con el fin de que puedan aprovecharse de los servicios ofrecidos por un

50. *Vid.* OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, 2005 (Disponible en: http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm, consultada en octubre de 2020). Traducido por la INAP como *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP/OCDE, 2006 (Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/60215C4F9EE653E105257DE700740989/$FILE/1685.pdf, consultada en octubre de 2020); y CASINELLI, Alexandra, "L'e-government", *Giornale di Diritto Amministrativo,* n. 3, 2013, pp. 234 y ss.

territorio inteligente y de que puedan acceder a la información necesaria para participar en el gobierno de la ciudad[51].

Por último, en relación con esta dimensión, es necesario señalar que, como se ha adelantado, algunos autores consideran que el ciudadano inteligente es, en realidad, una fuerza facilitadora, es decir, un elemento con un rol activo en el proceso de transformación de un territorio en inteligente[52].

*Smart economy.* En esta dimensión se enmarcan todas aquellas actuaciones orientadas a impulsar el desarrollo económico de un territorio y su imagen exterior, a través de la aplicación de las TIC a la producción de bienes, a la prestación de servicios y al diseño de nuevos productos y modelos de negocio. Según los resultados apuntados en estudios recientes el crecimiento económico y la creación de empleo se asocian en un 60% a las mejoras de su productividad y en un 40% a la mejora en la calidad de vida y en los servicios[53].

La cuestión que cabe plantearse ante la gran variedad de actuaciones que pueden tener cabida en las etiquetas anteriores es cuándo puede emplearse el adjetivo inteligente para calificar a un determinado territorio, en función de su objeto.

El primer requisito de debería exigirse es que dichas actuaciones se lleven a cabo en el marco de un plan integral. En concreto, siguiendo la terminología empleada en el siguiente apartado de este trabajo, debería existir un proyecto de territorio inteligente en el que se identificasen y programasen detalladamente las acciones a llevar a cabo y se movilizasen los medios para hacerlo.

El segundo requisito, sería que en dicho proyecto se contengan medidas relativas a todas las dimensiones inteligentes identificadas anteriormente,

51. Sobre la interrelación entre los diferentes componentes de una *smart city*, en particular, entre las relaciones humanas y sociales y el capital intelectual, la riqueza y la gobernanza, *vid.* LOMBARDI, Patrizia, GIORDANO, Silvia, CARAGLIU, Andrea, DEL BO, Chiara, DEAKIN, Mark, NIJKAMP, Peter y KOURTIT, Karima, "An advanced Triple-Helix Network Model for Smart Cities Performance", *Research Memorandum 2011-45*, Vrije Universiteit, Amsterdam (Disponible en: http://www.researchgate.net/profile/Andrea_Caragliu/publication/241755976_An_advanced_triple-helix_network_model_for_smart_cities_performance/links/0c96052d5206e11167000000.pdf, consultada en enero de 2021).
52. *Vid.* ACHAERANDIO, Rafael, GALLOTTI, Gaia, CURTO, José, BIGLIANI, Roberta y MALDONADO, Fernando, *Análisis de las ciudades inteligentes en España*, cit. Asimismo, *vid.* TECNO, *Hoja de ruta para la smat city*, Cercle Tecnològic de Catalunya, TECNO, Barcelona, 2012 (Disponible en: http://www.ctecno.cat/wp-content/uploads/2012/03/Hoja-de-Ruta-Smart-Cities_def.pdf, consultada en enero de 2021).
53. *Vid.* AMETIC, "Smart Cities 2012", cit., p. 55.

aunque puedan existir diferentes fases en su implementación –niveles de madurez–, no siendo necesario que se ejecuten de forma simultánea.

### 3.2.4. Fin

La idea de *smart city* tiene su origen en la creación y conexión de capital humano, capital social y TIC con el fin de lograr un desarrollo económico más sostenible y una mejor calidad de vida[54]. Se trata, no sólo de emplear nuevas tecnologías sino de hacerlo con el fin de lograr una gestión más eficiente de sus propios recursos[55]. En realidad, esta sería la finalidad perseguida, con carácter general, por cualquier proyecto de esta naturaleza, con independencia del territorio sobre el que se implemente: la mejora de la calidad de vida de la comunidad que le sirve de base.

Sin embargo, la heterogeneidad que, como se ha dicho, pueden presentar las *smart communities* desde el punto de vista geográfico y sociodemográfico determina que los fines específicos perseguidos en cada proyecto puedan ser ligeramente diferentes, aunque, a su vez, complementarios.

Así, tal y como ha señalado ALMEIDA CERREDA, los proyectos *smart city* tienen como finalidad el garantizar a los sujetos que los habitan el goce óptimo de las facultades en que se descompone el derecho a la ciudad[56], lo cual se traduce, en lo que respecta a los servicios públicos, en su prestación con unos elevados estándares de calidad[57]. Como ha apuntado MIALOT, el derecho a la ciudad se opone a la concepción "IBM" de ciudad inteligente, de manera que la meta infraestructura digital de la ciudad ha de construirse entorno al ciudadano y no al margen de él[58].

Sin embargo, en el caso de los territorios rurales inteligentes el fin específico perseguido con carácter principal dependerá del tipo de área rural,

54. *Vid*. *Mapping Smart Cities in the EU*, cit., p. 18.
55. *Vid*. CALEGARI, Alessandro, "Smart cities e pianificazione urbanística 'intelligente'", en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, PARISIO, Vera y CASANOVAS I IBÁÑEZ, Óscar (Dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, cit., p. 66.
56. Sobre la noción derecho a la ciudad, *vid*. AUBY, Jean-Bernard, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2.ª ed., LexisNexis, 2016.
57. Ha de tenerse en cuenta que, como ha señalado Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, junto a los principios de carácter general que definen los servicios públicos, los servicios de la ciudad inteligente se caracterizan por cuatro elementos que se derivan directamente de la propia definición de la ciudad inteligente: la centralidad de la persona, el uso intensivo de los datos, el empleo innovador y disruptivo de la tecnología y la gobernanza en red inteligente ("Los servicios de la ciudad inteligente", cit., pp. 12 y ss.).
58. MIALOT, Camille, "El derecho a la ciudad en la gestión inteligente del territorio", cit., p. 26.

pudiendo consistir en lograr la igualdad de oportunidades de los habitantes de dicho territorio, lo cual se traduce, en muchos casos, en garantizar el acceso a los servicios esenciales o bien, en mejorar los estándares de calidad de los servicios allí donde el acceso ya esté garantizado[59]. Si bien es cierto que, muchas veces, la implantación de las acciones correspondientes perseguirá dichos fines de forma simultánea[60].

En resumen, todas las actuaciones previstas en este tipo de proyectos giran en torno a la persona, a la comunidad, y están orientadas a convertir los territorios en cuestión, en lugares donde querer vivir[61].

## 4. LA PLANIFICACIÓN DE UNA *SMART COMMUNITY*

### 4.1. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS[62]

Tanto la lucha contra la despoblación como, en general, la mejora de la calidad de vida a través de comunidades inteligentes necesita de una adecuada planificación previa. La transformación de una ciudad o territorio en inteligente es un proceso largo y complejo, sobre todo, cuando el objetivo a conseguir es el de alcanzar su máximo nivel de desarrollo. Cada territorio que desee convertirse en una *smart community*, en función de sus características, debe contar con un plan propio para lograr dicho objetivo, no obstante, éste no debe diseñarse de forma aislada, sino en el marco de otros proyectos de esta naturaleza más amplios, incluso, en el ámbito de la Unión Europea. Precisamente, en la mayor necesidad de planificación, reside, quizás, una de las diferencias principales entre los conceptos

59. En el art. 18.1 g) LBRL se reconoce el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

60. *Vid.* las *Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (DGENRD) diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, creado mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, p. 37. En esta línea, las DGENRD han fijado como objetivo general de la misma la garantía de la igualdad de oportunidades y del libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio, a través de la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la colaboración público-privada.

61. *Vid.* BRITO MARQUINA, Avelino, "Prólogo", cit., p. 7.

62. La clasificación de instrumentos de planificación administrativa se ha tomado del siguiente trabajo elaborado en el marco del mismo proyecto de investigación: ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de la población en el territorio", en prensa.

*smart city* y *smart territory*, siguiendo la terminología propuesta en este trabajo. La implementación del segundo tipo de proyectos, de alcance, en muchas ocasiones, supramunicipal, requiere de una mayor coordinación/cooperación entre las diferentes administraciones implicadas y de una adecuada planificación, más compleja, sin duda, que en el caso de las *smart city*, proyectos que afectan a un solo núcleo urbano, si bien, de gran tamaño.

Así las cosas, en el presente apartado se describirá un posible *iter* a seguir en el diseño e implementación de una *smart community*, en general.

Hay que advertir que en el presente trabajo se empleará el término planificación para hacer referencia, de forma genérica, a todas las manifestaciones de la función administrativa de ordenación e intervención, concibiendo los términos estrategia, programa y plan, como especies de dicho género, siguiendo la clasificación propuesta por ALMEIDA CERREDA[63]. Dichos instrumentos de planificación se calificarán como inteligentes cuando los medios utilizados para la consecución de los objetivos en ellos fijados se basen en el uso intensivo de los datos y con ellos se persigan los fines descritos al definir los territorios inteligentes: lograr un desarrollo económico más sostenible y una mejor calidad de vida a partir de una gestión más eficiente de los recursos existentes[64].

## 4.2. EL PROCESO DE DISEÑO Y APROBACIÓN DE UN PROYECTO *SMART COMMUNITY*

### 4.2.1. Primera fase: diseño de estrategias y programas de territorios inteligentes

Con el término estrategia inteligente se hará referencia al documento, de naturaleza fundamentalmente política, en el que los órganos superiores de las administraciones públicas, dotados de legitimidad democrática, fijan objetivos de interés general a alcanzar a largo plazo tras la valoración previa de múltiples aspectos y circunstancias de carácter territorial, ambiental, económico, político y social, empleando para ello el uso

63. Marcos ALMEIDA CERREDA, "Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio", cit. Asimismo, sobre este tema *vid.* ARNÁEZ ARCE, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013, p. 36.

64. El adjetivo "inteligente" aplicado a la planificación comienza a ser frecuente, *vid.* CALEGARI, Alessandro, "Smart cities e pianificazione urbanística 'intelligente'", cit., pp. 65 y ss.

intensivo de datos y la mejor tecnología disponible en cada momento para su tratamiento. En este tipo de documentos, genéricos, deberían incluirse directrices para la consecución de dichos objetivos, priorizarse las actuaciones a llevar a cabo e incluir indicadores que permitan valorar su grado de cumplimiento[65].

La primera fase del proceso de implementación de una *smart community* debería consistir en la elaboración de las correspondientes estrategias a nivel estatal, autonómico y local desde una perspectiva transversal[66]. No obstante, la estrategia diseñada a nivel estatal debería tener encaje en otras de mayor alcance, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea.

A nivel local, la estrategia debería abordarse desde un nivel supramunicipal[67], dado el alcance de las actuaciones contenidas en este tipo de proyectos, debiendo reservarse a la provincia un importante papel, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es, precisamente, la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España.

En todo caso, será necesario garantizar la compatibilidad y la complementariedad entre las estrategias elaboradas a nivel estatal, autonómico y local, entre sí, y con aquellas diseñadas con otras finalidades, en particular, con las elaboradas para la lucha contra la despoblación, estableciendo mecanismos de coordinación, cooperación, y colaboración y diseñando procedimientos que permitan la participación de las demás Administraciones públicas, aportando información y motivando sus respectivas propuestas con el fin de llegar a un acuerdo, siguiendo un esquema similar al de la "concertación" propuesto por ZAFRA[68], de manera que exista un fuerte consenso sobre las líneas principales de actuación[69]. En esta fase,

65. Definición elaborada a partir de la propuesta para el término estrategia por Marcos ALMEIDA CERREDA, "Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio", cit. Asimismo, sobre este tema, *vid.* ARNÁEZ ARCE, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, cit., p. 36.

66. El término territorio inteligente se reservará, en este trabajo, para el diseño estratégico y, en su caso, para la programación de actuaciones en desarrollo del mismo.

67. En este sentido, respecto de las estrategias de lucha contra la despoblación, *vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", cit., p. 402.

68. *Vid.* ZAFRA VÍCTOR, Manuel, "Relaciones entre municipios y provincias", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 29, 2012, p. 139.

69. En su elaboración, deberían preverse mecanismos de participación de las demás Administraciones implicadas, del mismo modo propuesto en apartados posteriores para las estrategias en materia de despoblación, de manera que pudiesen aportar razones, datos, información y conocimiento, con el fin de garantizar la compatibilidad y complementariedad entre las actuaciones llevadas a cabo a distintos niveles,

resulta de gran importancia la elaboración de estudios previos acerca de las características socioeconómicas y demográficas de los espacios sobre los que deseen proyectarse a partir de los que sea posible, en su caso, establecer prioridades de actuación respecto de aquellas zonas que, por sus características, resulten más adecuadas.

En cuanto a su eficacia, en las estrategias, como se ha indicado, se fijan, de forma orientativa, los objetivos a lograr en un periodo determinado, así como los costes y beneficios, no obstante, se trata de un instrumento de autovinculación, cuyos efectos se producen, únicamente, *ad intra*, orientando la actuación de la administración que lo apruebe, sin perjuicio de que, en su procedimiento de elaboración, como se acaba de apuntar, sería conveniente prever mecanismos de participación tanto de otras Administraciones públicas, en particular, de las locales, como de los ciudadanos, en general[70].

Una vez aprobadas las correspondientes estrategias estatales, autonómicas o provinciales de territorios inteligentes se elaborarán, en su caso, los programas, documentos de naturaleza técnico-política en los que se especificarán y planificarán temporalmente las concretas actuaciones a llevar a cabo en ejecución de las mencionadas estrategias –basadas en el uso intensivo de datos y en la utilización de la mejor tecnología disponible en cada momento para su tratamiento– y los recursos necesarios para ello.

Al igual que las estrategias inteligentes, los programas no producirán efectos *ad extra*, sin perjuicio de su valor indicativo para los ciudadanos[71].

La elaboración de estrategias y programas de comunidades inteligentes no sería un paso previo necesario a la elaboración de los correspondientes proyectos, desde el punto de vista jurídico, sin embargo, su aprobación, especialmente, de los programas, se considera esencial para lograr la mayor racionalidad posible en la actuación de la Administración en este ámbito[72].

---

siguiendo un esquema similar al de la "concertación" propuesto por ZAFRA VÍCTOR ("Relaciones entre municipios y provincias", cit., p. 139).

70. *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2020, p. 673.

71. *Vid.* ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio", cit.

72. Definición elaborada a partir de la propuesta para el término estrategia por ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio", cit. Asimismo, sobre este tema *vid.* ARNÁEZ ARCE, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, cit., p. 36.

### 4.2.2. Segunda fase: la aprobación de proyectos

En el marco de las estrategias y programas que, en su caso, se hayan aprobado, se diseñarán los proyectos concretos de *smart community* –*smart city* o *smart territory*–, documentos de naturaleza científico-técnica en los que se contiene una previsión detallada de las actuaciones a llevar a cabo, en desarrollo, en su caso, de las estrategias y programas elaborados con anterioridad, con el fin de convertir un área urbana o rural en una verdadera *smart community,* movilizando los recursos humanos, económicos y materiales precisos para ello[73].

En su procedimiento de aprobación, al igual que se ha indicado en el caso de las estrategias y programas inteligentes, debería garantizarse la participación de los ciudadanos.

Los proyectos –*smart community*–, –*smart city*– o –*smart territory*– tendrían efectos vinculantes, tanto para la administración pública que los apruebe como, eventualmente, para los ciudadanos. Además, como se ha apuntado más arriba, debe recordarse que sólo debería emplearse el calificativo inteligente respecto de aquellos supuestos en los que exista una planificación previa, es decir, en los que se hubiese aprobado un proyecto, entendido en el sentido antes mencionado.

Asimismo, en dicho proyecto deberían de establecerse criterios que permitan evaluar el grado de implementación del mismo a partir de los cuales determinar el nivel de madurez de la *smart community* de que se trate –por ejemplo, teniendo en cuenta el encaje de las actuaciones implementadas en una o más dimensiones inteligentes, siguiendo un modelo similar al indicado en apartados anteriores–.

Como se ha adelantado al analizar el concepto de *smart community*, desde el punto de vista de su ámbito espacial, podrían distinguirse dos subtipos de proyectos: las *smart cities* y los *smart territories.*

Así, el nombre *smart city*, debería reservarse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a grandes aglomeraciones urbanas –que cumplan, por ejemplo, el criterio antes señalado contenido en el art. 121 LBRL– y que podrían comprender no sólo la ciudad de que se trate sino también, en su caso, su área metropolitana, entendida en un sentido amplio, no jurídico[74].

73. Definición elaborada a partir de la propuesta para el término estrategia por ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio", cit. Asimismo, sobre este tema *vid.* ARNÁEZ ARCE, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, cit., p. 36.

74. Aunque no existe un concepto jurídico de ciudad, la doctrina ha ido identificando una serie de elementos esenciales, que ALMEIDA CERREDA ha reunido en la definición

Por el contrario, el término *smart territories* podría emplearse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a áreas mixtas, compuestas por núcleos urbanos intermedios y pequeños y por zonas rurales, aprobados a nivel supramunicipal –provincial, comarcal, etc.–, o, incluso, por determinados municipios en cuyo territorio existan núcleos urbanos de cierta entidad que no encajen en el concepto de ciudad antes indicado (*smart villages*). Desde la óptica de la lucha contra la despoblación, estos últimos son los que resultan de mayor interés, debiendo prestarse especial atención en su diseño a las actuaciones previstas en los instrumentos de planificación específicos que se aprueben en esta materia.

### 4.3. EL NIVEL DE MADUREZ DE UN PROYECTO *SMART COMMUNITY*

A continuación, se expondrá uno de los posibles sistemas a emplear para determinar el nivel de madurez de un proyecto *smart community* y que, como se ha adelantado, puede ser útil para fijar la ruta que a seguir para lograr implementar un proyecto *smart* integral[75].

En primer lugar, hay que recordar que para poder hablar de una *smart community* es requisito necesario, como se ha señalado, que exista un proyecto previo en el que se aborde de forma integral la transformación de un determinado territorio en inteligente.

De no existir dicha actividad planificadora previa no debería calificarse a un territorio, urbano o rural, como *smart.* Este criterio permitiría evitar

---

que ha formulado del siguiente modo: "aquella parte de un territorio que, con independencia de la organización administrativa que se ocupe de su gestión (Ayuntamiento, Consorcio, Área metropolitana, ...), se caracteriza por ser una estrecha malla urbana habitada por una amplia y concentrada colectividad de ciudadanos (se puede considerar, de acuerdo con la OCDE, que las ciudades han de tener un mínimo de 50.000 habitantes y una densidad de 1.500 habitantes por kilómetro cuadrado), los cuales no se hayan vinculados a la ciudad por un único estatus (el de vecino), sino por una multiplicidad de estatus (vecino, residente o transeúnte), todos los cuales les otorgan el mismo derecho a gozar de ella", ("Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual", cit.). Asimismo, podrían utilizarse como referencia los criterios para la identificación de los municipios de gran población contenidos en el art. 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

75. Los criterios de evaluación del nivel de madurez de una *smart city* expuestos en el presente apartado se han tomado de: ACHAERANDIO, Rafael, GALLOTTI, Gaia, CURTO, José, BIGLIANI, Roberta y MALDONADO, Fernando, *Análisis de las ciudades inteligentes en España*, cit.; y TECNO, *Hoja de ruta para la Smart City*, *cit*. Asimismo, *vid*. SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las *smart cities*", cit., pp. 690 y ss.; y BOLOGNINI, Silvio, *Dalla "smart city" alla "human smart city" e oltre*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, pp. 7 y ss.

el incluir en la misma categoría a un territorio en que se haya diseñado e implementado un plan integral de actuación en los seis ámbitos (dimensiones inteligentes) descritas anteriormente y a otro que haya llevado a cabo actuaciones aisladas respecto de uno sólo de ellos –imaginemos el caso del distrito de una ciudad en el que se hayan instalado sensores de aparcamiento o para la recogida inteligente de residuos–.

En los casos en que no se cumpliese este requisito, de un lado, podríamos hablar de *comunidades inteligentes piloto*, es decir, aquellas en cuyo ámbito espacial se han diseñado e implementado acciones específicas relativas a una o, incluso, más dimensiones –como, por ejemplo, la introducción de sistemas inteligentes de movilidad o de recogida de residuos–, pero cuyas iniciativas son administradas de forma aislada por los distintos servicios municipales tratándose, en la mayoría de los casos, de soluciones a un problema concreto.

De otro lado, podrían identificarse *proto-comunidades inteligentes*, que constituirían una etapa intermedia en la que existe una mayor coordinación entre las iniciativas y en la que se trata de generar sinergias, obteniéndose así un beneficio mucho mayor de la implementación de estos proyectos. Así, en este estadio se orientarían todas las actuaciones, con independencia de la dimensión en la que se enmarcasen, hacia la consecución de un objetivo único, que será diferente en función del tipo de territorio –urbano o rural–; así, por ejemplo, en un proyecto eminentemente urbano, podría ser la reducción de las emisiones de CO2 y, en un territorio rural, el acceso a un amplio catálogo de servicios públicos[76].

Sentado lo anterior, en el caso de que, por existir el correspondiente proyecto integral, pueda hablarse de un proyecto *smart community* habrá que diseñar, en el propio proyecto, instrumentos que permitan valorar el nivel de madurez de este territorio inteligente y, en consecuencia, el cumplimiento de los objetivos en él establecidos.

76. En este sentido, Amsterdam Smart City ha centrado sus actuaciones en cuatro ámbitos donde se concentran la mayoría de las emisiones de CO2 de la ciudad: a) forma de vida sostenible, con el que se persigue la reducción del consumo de energía en los hogares (contadores inteligentes, dispositivos de visualización del consumo energético, etc.); b) trabajo sostenible, con el que se quiere concienciar y reducir el consumo de energía en los edificios de oficinas (edificios inteligentes, asesoramiento en materia de energía, trabajo inteligente, etc.); c) espacios públicos sostenibles, con el que se persigue el objetivo de concienciar y reducir el consumo de energía en edificios municipales y zonas públicas (pantallas indicadoras del consumo de energía, vehículos eléctricos, etc.) y d) transporte sostenible, con el fin de concienciar y reducir el consumo de energía en el transporte (vehículos eléctricos, puntos de recarga móviles o nuevas soluciones logísticas, etc.). *Vid.* ACHAERANDIO, Rafael, GALLOTTI, Gaia, CURTO, José, BIGLIANI, Roberta y MALDONADO, Fernando, *Análisis de las ciudades inteligentes en España*, cit.

Un posible criterio a emplear sería aquel basado en el número de dimensiones inteligentes respecto de las cuales se hubiesen implementado actuaciones. La UE ha venido utilizando este criterio para definir una *smart city* (*Mapping Smart cities in the UE)*, considerando que podrían recibir ese calificativo las ciudades en las que se hubiesen implementado acciones respecto de una sola de ellas. Sin embargo, por los motivos que se han ido exponiendo, se entiende que este no debe ser un criterio definitorio sino que ha de utilizarse para evaluar la madurez o el nivel de implementación de un proyecto *smart* integral.

Otro criterio podría referirse a la disponibilidad de los datos, de manera que, en un primer estadio, se podría observar un gran esfuerzo por ofrecer a los ciudadanos datos relativos a distintos ámbitos a través de las respectivas webs, pero sin que la información facilitada sea suficiente para responder completamente a sus necesidades. Un segundo estadio en el que resultaría sencillo acceder y utilizar los datos abiertos que, además, se encuentran contextualizados, facilitando su utilización tanto a los ciudadanos como a las empresas y, por último, un tercer estadio en el que la información ubicua, objetivo último de este tipo de proyectos, se basa en dos pilares: el alojamiento ubicuo de los datos y la conectividad de cualquier sensor –internet de las cosas– que, al combinarse con los perfiles de los ciudadanos, permite que se les facilite información a medida a quienes lo deseen. Este último nivel sería el objetivo final a lograr por cualquier comunidad inteligente, no obstante, su implementación es muy compleja, estando limitado, por ejemplo, por las características geográficas y sociodemográficas del espacio sobre el que se proyecta[77].

La clasificación anterior y el nivel de madurez de las comunidades inteligentes podrían ser útiles a la hora de diseñar los instrumentos para contribuir a su financiación –subvenciones, etc.–

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHAERANDIO, Rafael, GALLOTTI, Gaia, CURTO, José, BIGLIANI, Roberta y MALDONADO, Fernando, *Análisis de las ciudades inteligentes en España*, IDC, Madrid, 2011 (Disponible en: http://www.aeici berseguridad.es/descargas/categoria6/8883484.pdf, consultada en noviembre de 2020).

77. *Vid*. ACHAERANDIO, Rafael, GALLOTTI, Gaia, CURTO, José, BIGLIANI, Roberta y MALDONADO, Fernando, *Análisis de las ciudades inteligentes en España*, cit.

ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de la población en el territorio", en prensa.

ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual", en RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván y CABEZAS MANOSALVA, Nicolás (Coord.) *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Competencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2020.

AMETIC, "Smart Cities 2012", *Foro TIC para la sostenibilidad*, 29 y 30 de junio, Sevilla, 2012 (Disponible en: http://www.ametic.es/download/documents/Informe_Smart_Cities.pdf, consultada en junio de 2015).

ARNÁEZ ARCE, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013.

AUBY, Jean-Bernard, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2.ª ed., LexisNexis, 2016.

AUBY, Jean-Bernard y DE GREGORIO, Vicenzo (Dirs.), *Donnés urbaines et smart cities*, Berger-Levrault, Boulogne-Billacourt, 2017.

AUBY, Jean-Bernard, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020.

AUBY, Jean-Bernard, *Ville Intelligente, Ville Démocratique?, Actes Colloque Berger-Levrault, Chaire MADP de Sciences Po, 13 février 2014*, Berger-Levrault, Paris, 2015.

BELLO PAREDES, Santiago A., "Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 13, 2020.

BOLOGNINI, Silvio, *Dalla "smart city" alla "human smart city" e oltre*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

BOLOGNINI, Silvio, *Epistemologia e política del diritto nella prospettiva delle "smart cities"*, Giuffrè Editore, Milano, 2016.

BRIA, Francesca y MOZOROV, Evgeny, *Ripensare la smart city*, Codice, Torino, 2018.

BRITO MARQUINA, Avelino, "Prólogo", en PIÑAR MAÑAS (Dir.), José Luis, *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017.

CALDERERO GUTIÉRREZ, Alberto, PÉREZ SAINZ DE ROZAS, Juan y UGALDE SÁNCHEZ, Igone, "Territorio inteligente y espacio de

economía creativa: una primera aproximación conceptual y práctica de investigación", *Actas del XVI Congreso de Estudios Vascos: Garapen Iraunkorra-IT. etorkizuna = Desarrollo Sostenible-IT. El futuro = Développement Durable-IT. Le future*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2006.

CALEGARI, Alessandro, "Smart cities e pianificazione urbanística 'intelligente'", en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, PARISIO, Vera y CASANOVAS I IBÁÑEZ, Óscar (Dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2018.

CARAGLIU, Andrea, DEL BO, Chiara y NIJKAMP, Peter, "Smart cities in Europe", *Journal of Urban Technology*, n. 18(2), 2011.

CASANUEVA MURUAIS, Carla y CALVO LÓPEZ, Patricia, "Reflexiones sobre el concepto jurídico de ciudad inteligente: situación actual y posible evolución", *Poster presentado al XV Congreso de la AEPDA: La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos,* Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020 (Disponible en: http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2518-XV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx, consultado en enero de 2020).

CASINELLI, Alexandra, "L'e-government", *Giornale di Diritto Amministrativo,* n. 3, 2013.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Dir.), BOUSTA, Rhita, GALINDO, Ramon y VELASCO, Clara, *La personalització dels serveis públics: la contribució de la intel·ligència artificial i les dades massives,* Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2020.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, "Los servicios de la ciudad inteligente", *Ponencia presentada al XV Congreso de la AEPDA: La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020 (Disponible en: http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2518-XV-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx, consultada en octubre de 2020).

COLLANTES, Fernando y PINILLA, Vicente, "La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas", en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.) *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

Comisión Europea, *European Initiative on Smart Cities*, 2020 (Disponible en: https://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities, consultada en octubre de 2020).

DE LAS HERAS ROSAS, Carlos Javier, "Demografía y territorios. Conceptos y tipologías de entidades poblacionales", en CANTÓ PÉREZ, Teresa (Dir.) *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho públic*o, Marcial Pons, Madrid, 2018.

European Parliament, *Mapping Smart Cities in the EU*, Directorate-General for internal policies, (PE 507.480), 2014.

FEMP, *Informe Población y Despoblación en España 2016*, 2017 (Disponible en: http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf, consultada en octubre 2020).

HOLLANDS, Robert G., "Will the real Smart city please stand up?", *City*, n. 12(3), 2008.

INAP, *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP/OCDE, 2006 (Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/60215C4F9EE653E105257DE700740989/$FILE/1685.pdf, consultada en octubre de 2020).

LINDSKOG, Helena, "Smart communities initiatives", *ResearchGate*, enero 2004. (Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228371789_Smart_communities_initiatives, consultada en diciembre de 2020).

LOMBARDI, Patrizia, GIORDANO, Silvia, CARAGLIU, Andrea, DEL BO, Chiara, DEAKIN, Mark, NIJKAMP, Peter y KOURTIT, Karima, "An advanced Triple-Helix Network Model for Smart Cities Performance", *Research Memorandum 2011-45*, Vrije Universiteit, Amsterdam (Disponible en: http://www.researchgate.net/profile/Andrea_Caragliu/publication/241755976_An_advanced_triple-helix_network_model_for_smart_cities_performance/links/0c96052d5206e11167000000.pdf, consultada en junio de 2015).

MATEOS CRESPO, José Luis, "Organización territorial, prestación de servicios públicos y despoblación: ¿una estrecha relación?", en FERNANDO PABLO, Marcos Matías, y Domínguez Álvarez, JOSÉ LUIS (Dirs.) *Rural renaissance: derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

MIALOT, Camille, "El derecho a la ciudad en la gestión inteligente del territorio", en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, PARISIO, Vera y CASANOVAS I IBÁÑEZ, Òscar (Dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2018.

Ministerio de medio ambiente, i medio rural y marino, *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, 2015 (Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/, consultada en octubre de 2020).

Ministerio de política territorial y función pública, *Despoblación, reto demográfico e igualdad*, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 10 de mayo de 2019 (Disponible en: https://transparencia.gob.es, consultada en octubre de 2020).

Ministerio de política territorial y función pública, *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico (DGENRD)*, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019.

MOLINERO HERNANDO, Fernando, "La España Profunda", *Agricultura familiar en España, Anuario 2017*, UPA-Fundación de Estudios Rurales, Madrid, 2017.

MORALES MATOS, Guillermo y B. MÉNDEZ GARCÍA, Benjamín, "Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España", en PAREJO ALFONSO, Luciano, Luciano (Dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017.

NAVARRO GÓMEZ, Carmen y NAVIO MARCO, Julio, "De qué estamos hablando cuando hablamos de smart cities: nuevos entornos para las políticas públicas locales", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 7, 2013.

OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, 2005 (Disponible en: http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernment thewayforward.htm, consultada en octubre de 2020).

PINILLA, Vicente y SÁEZ, Luis Antonio, "La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras", *Revista AGER (CEDDAR)*, n. 1, 2017.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, "Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y gobierno abierto", en PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.), *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017.

PRIOL, Jacques, *Le big data des territoires, Open data, protection des données, smart city civic tech, services publics... Les nouvelles stratégies de la donnée au service de l'intérêt général*, Fyd éditions, Limoges, 2017.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2020.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las *smart cities*", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.), *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Smart cities: aproximación a un fenómeno en auge", *Questoes Atuais de Direito Local*, n. 18, 2018.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Territorios inteligentes y despoblación: el empleo de las TIC en la garantía del acceso y la mejora la calidad de los servicios públicos locales en zonas rurales despobladas", en prensa.

SUÁREZ OJEDA, Magdalena, en PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.), "*Smart cities*: un nuevo reto para el derecho público", *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus, Madrid, 2017.

TECNO, *Hoja de ruta para la smat city*, Cercle Tecnològic de Catalunya, TECNO, Barcelona, 2012 (Disponible en: http://www.ctecno.cat/wp-content/uploads/2012/03/Hoja-de-Ruta-Smart-Cities_def.pdf, consultada en junio de 2015).

UNE, *Norma UNE 178201:2016, Ciudades inteligentes. Definición, atributos y requisitos*, UNE, 2016 (Disponible en: https://www.une.org/encuentra-tu-norma/busca-tu-norma/norma?c=N0056504, consultada en octubre de 2020).

VELASCO CABALLERO, Francisco, "Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Gobierno Local*, n. 13, 2020.

VELASCO RICO, Clara, "La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel, "Relaciones entre municipios y provincias", *Cuadernos de Derecho Local*, n. 29, 2012.

*Capítulo VIII*

# El uso de medios electrónicos para contrarrestar la despoblación rural[1]

Angelo Giuseppe Orofino

*Professore in Diritto amministrativo*
*Università "Lum Giuseppe Degennaro"*

SUMARIO: 1. EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA Y NACIMIENTO DEL URBANISMO MODERNO. 2. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TELEMÁTICOS COMO PRIMER REMEDIO AL ABANDONO DE LAS ZONAS RURALES. 3. LA GARANTÍA DEL ACCESO A LOS SERVICIOS ELECTRÓNICOS COMO MEDIO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CIUDADANÍA DIGITAL. 4. BREVES OBSERVACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA Y NACIMIENTO DEL URBANISMO MODERNO

A partir de los siglos XVIII y XIX, se desarrolló en Europa la idea moderna de ciudad, bajo el impulso de una serie de factores, entre los que, sin duda, hay que incluir los cambios desencadenados por las revoluciones industriales[2].

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A- 100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

2. CARACCIOLO, Alberto, *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 1975.

En particular, el advenimiento de la segunda de ellas provocó un proceso de cambio socioeconómico radical, que condujo a la transformación del territorio europeo y de su organización[3].

A la economía puramente agrícola y artesanal que había caracterizado al continente antes de la aparición de esta nueva etapa, se contrapuso un nuevo modelo de producción, profundamente influido y transformado por los avances tecnológicos[4].

La localización de las fábricas se vio modificada a raíz de la llegada de la máquina de vapor. En concreto, aquellas fueron trasladadas cerca de las grandes ciudades, mejor conectadas por las nuevas vías de comunicación y más cerca de los mercados. Con motivo de ello, se dio lugar a un fenómeno cada vez más marcado de despoblación de las zonas rurales y a una rápida expansión de los espacios urbanos. Estos últimos se fueron convirtiendo en verdaderos polos de atracción y centros de agregación[5].

De esta forma, empezaron a realizarse las primeras zonas industriales, caracterizadas por la concentración de densos núcleos obreros alrededor de los emplazamientos de las nuevas fábricas.

Como consecuencia esta dinámica demográfica y de transformación urbana, se originó, paralelamente, una profunda transformación social[6]. Fruto de esta, las masas de población obrera radicadas en las proximidades de las industrias adquirieron una importancia inédita.

La antedicha situación propició en sus orígenes una expansión del urbanismo[7], que ha provocado cambios evidentes, también en las estructuras del derecho administrativo, dada la profunda raigambre y conexión fáctica que caracteriza a los fenómenos jurídicos, siempre sensibles a los cambios que se producen en la realidad[8].

3. DE SIMONE, Ennio, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, V ed., Franco Angeli, Milano, 2006.
4. VIGNOCCHI, Gustavo, BERTOLANI, Giovanni y ARRIA, Claudio, *Urbanistica. Edilizia*, Utet, Torino, 1989, p. 3.
5. VILLARI, Rosario, *Mille anni di storia. Dalla città medievale all'unità dell'Europa*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 397.
6. MUMFORD, Lewis, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, Harcourt, Brace and World, New York, 1961.
7. FORSTHOFF, Ernst, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1959.
8. *Vid*. GROSSI, Paolo, "Sulla odierna fattualità del diritto", *Giustizia civile*, 2014, p. 11. En este punto, permanece siempre actual el pensamiento de JELLINEK, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, III ed., Springer, Berlin, 1929, p. 339, donde se lee que "Bei dem Parallelismus von Ontogenese und Phylogenese ist der Schluß gerechtfertigt, daß historisch die ersten Vorstellungen vom Normativen sich in ähnlicher Weise unmittelbar aus dem Faktischen entwickelt haben".

Desde un primer punto de vista, frente al consumo cada vez mayor de suelo destinado a la edificación y a la realización de obras públicas, tuvo lugar el nacimiento del derecho urbanístico y el incremento de la relevancia de la normativa reguladora de la construcción[9].

Desde otro punto de vista, la importante concentración urbana de la población obrera hizo necesaria la prestación de algunos servicios públicos[10] por parte de las Administraciones, orientados a la cobertura de necesidades que los ciudadanos no podían satisfacer por sí mismos[11]. Esta actividad administrativa ha contribuido a la aplicación de un programa social de reequilibrio de las desigualdades[12] y de protección de las clases menos favorecidas[13].

Por último, la concentración de grandes masas de población en los centros urbanos[14] aumentó las dificultades para gestionar el orden público en sus zonas periféricas o más degradadas, donde puede resultar compleja la tarea de garantizar la seguridad.

Para hacer frente a los problemas enumerados, entre otros, se ha hecho cada vez más necesario llevar a cabo actividades de planificación[15], por las que las Administraciones (incluidas las locales) puedan contribuir a la organización de las infraestructuras del territorio, así como a su desarrollo urbanístico y económico[16].

---

9. Recuerdan AUBY, Jean-Bernard, NOGUELLOU y Rozen, PÉRINET-MARQUET, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, XII ed., Lgd, Paris, 2020, p. 20, que "le droit de l'urbanisme et le droit de la construction sont des disciplines jeunes qui n'ont acquis leur autonomie que tardivement, après la Seconde Guerre mondiale". Sobre el Tema cfr. JACQUIGNON, Louis, *Droit de l'urbanisme*, Eyrolles, Paris, 1965.
10. MARINO, Ignazio Maria, "Servizi pubblici e sistema autonomistico" (1986), en BARONE, Antonio (coord.), *Ignazio Maria Marino. Scritti giuridici*, vol. II, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2015, p. 297.
11. OTTAVIANO, Vittorio, "Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico" (1988), *Vittorio Ottaviano. Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 396; ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Las competencias de los municipios en materias de servicios sociales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.), *Tratado de derecho municipal*, ed. III, Iustel, Madrid, 2011, p. 2701.
12. GIANNINI, Massimo Severo, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.
13. ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 130.
14. SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, p. 395.
15. MARINO, Ignazio Maria, "Aspetti giuridici della programmazione: programmazione e mete sociali" (1982), en BARONE, Antonio (coord.), *Ignazio Maria Marino. Scritti giuridici*, cit., p. 681.
16. MENGOLI, Gian Carlo, *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2021.

La realización de programas de promoción territorial, dirigidos necesariamente a las zonas urbanas –donde la demanda de servicios es mayor, y más fácil su provisión– hace que los espacios de la ciudad tengan una importancia cada vez mayor[17] para el desarrollo de la vida económica y social, hasta el punto de haber influido de manera decisiva en las tareas de las Administraciones e incluso en la fisonomía del derecho administrativo[18].

Pero también el advenimiento de la que se ha definido como "tercera revolución industrial"[19], al igual que ocurrió con las anteriores revoluciones industriales, está produciendo nuevos cambios en los estilos de vida, en las formas de trabajo y de socialización, y también en los instrumentos de participación ciudadana y democrática[20].

La revolución tecnológica ha hecho menos necesaria la concentración de mano de obra en las plantas industriales, entre otros motivos, por la aparición de nuevas máquinas que han reducido la necesidad del factor trabajo en determinados aspectos de los procesos de producción[21], acentuando así los fenómenos de "contra-urbanización[22]" y de declive urbano[23].

## 2. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TELEMÁTICOS COMO PRIMER REMEDIO AL ABANDONO DE LAS ZONAS RURALES

Sin duda, el proceso de retorno a localizaciones externas a los núcleos urbanos se ha visto influida por las estructuras de los nuevos procesos de producción surgidos.

Al igual que las primeras revoluciones industriales fomentaron la huida del campo a las ciudades, la llegada de la tercera revolución industrial

17. VV.AA., *La trasformazione economica delle città*, Franco Angeli, Milano, 1988.
18. OROFINO, Angelo Giuseppe, "Evolución de los derechos sociales y transformación del paradigma administrativo: el Estado social frente a la crisis económica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 203, 2021, p. 323.
19. RIFKIN, Jeremy, *The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Palgrave Macmillan, New York, 2011.
20. HINTZ, Arne, "Digital Citizenship in the Age of Datafication", en YATES, Simeon J. y RICE, Ronald E. (coord.), *The Oxford Handbook of Digital Technology and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 526.
21. DE SIMONE, Ennio, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, cit., p. 217.
22. BERRY, Brian J.L. (coord.), *Urbanization and Counterurbanization*, Sage, Beverly Hills, 1977; MITCHELL, Clare J.A., "Making sense of Counterurbanization", *Journal of Rural Studies*, vol. 20, issue 1, 2002, p., 15.
23. CLARK, David, *Urban Decline*, Routledge, London, 1989.

–que incrementa la economía vinculada a la producción de servicios, en lugar de la vinculada a la producción de bienes[24]– ha favorecido la aparición de lo que se ha denominado la "sociedad postindustrial[25]". En el nuevo contexto se hace posible una modificación de la localización de la mano de obra, a través de la utilización de medios telemáticos en los procesos de producción.

El advenimiento de las nuevas técnicas de comunicación, por tanto, podría ser uno de los instrumentos que, de alguna manera, resultarían útiles para ayudar a frenar el fenómeno de la despoblación rural[26], acentuado por los problemas que atraviesa la economía agraria[27], así como por las dificultades de agregación y de acceso a los servicios y al mercado[28].

De hecho, la creación de nuevas herramientas de comunicación está afectando, indudablemente, a la forma en que se desarrolla la vida en la ciudad, en la medida en que introduce nuevos espacios (virtuales) de socialización y comunicación[29], o dada su consiguiente eliminación de las distancias geográficas para la conformación de ámbitos de conjunción e interrelación ciudadana. Consecuentemente, se posibilita la agregación, la participación y la "presencia", a través del aprovechamiento de las características propias de los medios telemáticos[30]. Estas últimas resultan útiles para contrarrestar la dispersión[31] típica de los nuevos centros de

24. BELL, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York, 1973.
25. TOURAINE, Alain, *La société post-industrielle*, Denoël, Paris, 1969.
26. Se señala en la Resolución del Parlamento Europeo, sobre el *Despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico*, (2016/2245(INI), de 14 de noviembre de 2017), que "Considerando que unas infraestructuras adecuadas, unos servicios públicos accesibles y un empleo de calidad son factores importantes a la hora de decidir si permanecer o no en un lugar determinado" (§ N), mientras "la falta de inversión, la escasa infraestructura, la baja conectividad, el acceso limitado a los servicios sociales y la falta de empleo son factores clave que contribuyen a la despoblación" (§ 7). Sobre este punto, véase SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "La implementación de proyectos smart city en núcleos urbanos de tamaño medio: análisis de experiencias en Castilla y León", *Revista jurídica de Castilla y León*, n. 39, 2016.
27. COHEN, Daniel, *Richesse du monde, pauvretés des nations*, Flammarion, Paris, 1997.
28. AUBY, Jean-Bernard, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, p. 537.
29. ISIN, Engin y RUPPERT, Evelyn, *Being Digital Citizens*, II ed., Rowman & Littlefield, London, 2020.
30. FINOCCHIARO, Emma, *Città in trasformazione. Le logiche di sviluppo della metropoli contemporanea*, II ed., Franco Angeli, Milano, 2002.
31. VENERI, Paolo, "Dispersione versus policentrismo? L'organizzazione spaziale delle città nella Terza Italia", en CALAFATI, Antonio G. (coord.), *Le città della Terza Italia. Evoluzione strutturale e sviluppo economico*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 109.

asentamiento, de la que puede desprenderse una fragmentación del sistema relacional y, en casos extremos, hasta a formas de "guetización".

Como también ha puesto de relieve la Unión Europea en varias ocasiones, la presencia en línea de la Administración Pública es un elemento esencial para mejorar la eficacia, tanto en términos de calidad, como de reducción de costes de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y a las empresas[32].

Por esta misma razón, se decidió impulsar la creación de servicios públicos digitales que aprovechen las nuevas tecnologías de conexión[33].

En este sentido, las tecnologías pueden utilizarse provechosamente de tres maneras distintas: *a*) para permitir formas de participación y asociación por vía telemática; *b*) para hacer posible la interacción digital en asuntos puntuales que interesen a los usuarios, permitiéndoles relacionarse telemáticamente con la Administración para realizar actividades que antes requerían la presencia física; *c*) para la prestación de servicios digitales, cuando se trate de servicios inmateriales o con la posibilidad de reserva en línea e interlocución telemática para aquellos otros que deban prestarse necesariamente de forma presencial.

En cuanto a las herramientas virtuales de participación, su importancia como medio para frenar la huida del mundo rural ha sido destacada por la misma Unión Europea[34], y ha ido creciendo con el tiempo.

---

32. La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones, sobre *Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*, COM(2015) 192 final, del 2 de mayo 2015, establece que "los servicios públicos en línea son vitales para aumentar la rentabilidad y la calidad de los servicios prestados a ciudadanos y empresas". Se añade en el mismo documento que "una economía digital también puede hacer más inclusiva la sociedad. Los ciudadanos y las empresas no están obteniendo en la actualidad todos los beneficios de los servicios digitales (de la administración, la sanidad y la energía electrónicas al transporte electrónico) que deben estar disponibles sin problemas en la UE".

33. Cfr. los §§ 12, 15 e 17 de la ya mencionada Resolución del Parlamento Europeo, sobre el *Despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico*, de 14 de noviembre de 2017(2016/2245(INI)).

34. Como se indica en el § 8 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre *Nuevas herramientas de desarrollo territorial en la política de cohesión para el periodo 2014-2020: inversión territorial integrada (ITI) y desarrollo local participativo (DLP)*, (2015/2224(INI)) del 10 de mayo de 2016, que la UE "Recomienda que las autoridades locales y regionales presten especial atención a los proyectos encaminados a adaptar las localidades y las regiones a la nueva realidad demográfica y a contrarrestar los desequilibrios resultantes, en particular a través de: … 4) la mejora de las conexiones digitales y la creación de plataformas que permitan y fomenten la participación y la interacción de los ciudadanos de las regiones más aisladas con los distintos servicios administrativos, sociales y políticos en todos los niveles de poder (local, regional, nacional y europeo)".

Por un lado, se reconocen formas de transparencia cada vez más amplias, permitidas hoy por el uso de los portales institucionales de las Administraciones, en los que es posible divulgar una gran cantidad de documentos e información y cuya difusión se ve facilitada por el uso de nuevas técnicas de comunicación[35].

Por otro lado, se están concibiendo instrumentos de socialización cívica virtual[36], ya que, a pesar de que la misma se ve favorecida por la puesta en marcha de portales institucionales, estos no constituyen su único medio de sustanciación. En efecto, se ha venido haciendo uso en este sentido de las redes sociales, hasta poder colegirse que estas llegan a alcanzar una relevancia casi jurídico-pública y, por lo tanto, pueden requerir una regulación no diferente de la que se ha entendido como necesaria en relación a la televisión o a la prensa escrita[37].

Las redes cívicas[38] permiten la participación en la vida pública y social de la ciudad, pero, igualmente, hacen factible la divulgación de noticias y comunicaciones por parte de las instituciones, a los efectos de informar a la población con gran rapidez y difusión.

También es posible hacer uso de los medios telemáticos públicos para permitir el envío de solicitudes, declaraciones y documentos a las Administraciones[39], cuando la identidad del solicitante sea debidamente verificada a través de herramientas digitales que cumplan los requerimientos necesarios.

No obstante, los medios telemáticos pueden ser útiles, sobre todo, para la prestación de servicios en línea de diversa tipología, tanto para los ciudadanos como para las empresas.

35. OROFINO, Angelo Giuseppe, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020.
36. CHARREYRON, Anne, "Nuevas tecnologías de comunicación y dinámicas urbanas", *Ciudad y Territorio*, 1987, vol. 25, p. 173.
37. Las reflexiones aquí mencionadas se inspiran en una interesante conversación mantenida con Giovanni Gallone, en la que se comentaba la decisión de una conocida red social de cerrar la cuenta de un político, el cual hacía un amplio uso del medio para comunicarse con sus electores, ya que los gestores del medio han considerado (aquí no importa si con razón o sin ella) que el titular de la cuenta ha hecho un uso inadecuado de la misma.
38. OROFINO, Angelo Giuseppe, "Reti civiche e città digitali. La comunicazione pubblica on line tra semplificazione, partecipazione e trasparenza", *Ciberspazio e diritto*, 2001, p. 325.
39. OROFINO, Angelo Giuseppe, "Sull'invio telematico di istanze e dichiarazioni alla pubblica amministrazione", *Diritto dell'Internet*, 2005, p. 65.

En una primera etapa, los servicios ofrecidos telemáticamente eran principalmente de carácter informativo, con indicaciones de horarios y modalidades para utilizar determinados servicios o para acceder a determinadas oficinas[40].

Posteriormente, también se han implantado espacios digitales equipados como "oficinas virtuales", a través de los cuales es posible realizar reservas o pagos, solicitar y obtener determinados certificados, o efectuar inscripciones[41].

La implementación de servicios públicos en línea es por cierto una de las piedras angulares del plan comunitario de administración electrónica 2016-2020[42]. Estrategia de actuación que hace énfasis en cómo una Administración moderna y eficiente, capaz de garantizar de manera adecuada y pertinente servicios de alta calidad, contribuye al crecimiento económico y social de la zona en la que opera.

Con este propósito, se dedica una especial y concreta atención a la puesta en marcha de todos aquellos servicios "inmateriales", esto es, que pueden prestarse sin presencia física. Se trata, por ejemplo, de los servicios sociales que pueden ofrecerse a través de instrumentos asistencia electrónica y de "telemedicina[43]", así como de la enseñanza a distancia[44].

---

40. VALERO TORRIJOS, Julián, "Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, Eduardo, VALERO TORRIJOS, Julián (coord.), *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, III ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 345.

41. *Vid*. la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *eEurope 2002. Impacto y prioridades*, COM (2001) 140 final, del 13 de marzo de 2001, ya indicaba una lista de los 20 servicios más básicos para los ciudadanos y las empresas, considerados de especial interés para garantizar la transición digital. Sobre este tema, véase también la p. 30 del *7° rapporto sulle città digitali in Italia*, publicado en el 2003 de la Rete Urbana delle Rappresentanze.

42. Cfr. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de acción sobre administración electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración*, COM(2016) 179 final., del 19 de abril 2016.

43. Cfr. la directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2011 relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza. RENAUDIE, Olivier, "Télémédecine, télésanté, télésoins: des paroles aux actes", *Revue de droit sanitaire et social*, n. 1, 2020, p. 5.

44. *Vid*. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027. Adaptar la educación y la formación a la era digital*, COM (2020) 624 final, del 30 de septiembre 2020, y el *Plan de Acción de Educación Digital (2021-2027).*

## 3. LA GARANTÍA DEL ACCESO A LOS SERVICIOS ELECTRÓNICOS COMO MEDIO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CIUDADANÍA DIGITAL

Para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías como medio de lucha contra la despoblación rural, es necesario, en primer lugar, garantizar el derecho de todos a acceder a los medios informáticos, con las mismas posibilidades y facilidades[45].

Esto hace necesaria la plena cobertura digital de todos los territorios, incluidas las zonas rurales, donde todavía hay dificultades para conectarse a las redes[46]. Mientras que el contexto urbano es claramente más favorable a la innovación tecnológica[47].

Por lo tanto, es necesario que, en reconocimiento expreso de la importancia que tiene hoy en día el derecho a conectarse a Internet[48], los servicios electrónicos que se ofrezcan a los ciudadanos sean fácilmente accesibles y se organicen de forma que puedan ser utilizados en todos los territorios[49]. Incluso en aquellos en los que sea menos fácil prestar el servicio por lo accidentado del terreno (la referencia es, por supuesto, a las zonas montañosas) o por la dispersión de los asentamientos, como también se prevé expresamente a nivel comunitario[50].

45. *Vid*. PERROUD, Thomas, "Droits des administrés internautes et téléservices publics", *Revue française d'administration publique*, n. 2, 2013, p. 419: "L'administration électronique doit être fondée sur ce principe républicain qu'est l'Égalité".
46. *Vid*. p. 23 del informe elaborado en marzo de 2019 por la Cour des comptes, titulado: "L'accès aux services publics dans les territoires ruraux", disponible en la url: https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lacces-aux-services-publics-dans-les-territoires-ruraux.
47. AUBY, Jean-Bernard, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", cit., p. 524.
48. OTRANTO, Piergiuseppe, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci, Bari, 2015, p. 71; CAPUTI JAMBRENGHI, Maria Teresa Paola, *La funzione amministrativa neutrale*, Cacucci, Bari, 2017, p. 292.
49. *Vid*. el Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) no 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.
50. Reglamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo.

Asimismo, es necesario garantizar la accesibilidad y usabilidad de las soluciones utilizadas para la creación de sitios web[51] y aplicaciones, los cuales deben ser plenamente accesibles, también por las personas con discapacidad[52]. Ahora bien, esta posibilidad de uso debe garantizarse para todas las categorías de ciudadanos con un alcance suprarregional y europeo, lo que conduce a la necesidad de una especial atención a la interoperabilidad de las soluciones técnicas que se utilicen[53].

La Unión Europea está especialmente interesada en esta problemática. A tal efecto, a través del programa ISA² - *Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens*[54], sigue llevando a cabo iniciativas destinadas a encontrar soluciones para evitar que se produzcan situaciones de exclusión social. Para ello, se hace especial hincapié en la prestación cuidadosa y coordinada de servicios públicos digitales, ofrecidos a través de tecnologías interoperables[55], con el fin de combatir lo que se ha denominado "fragmentación digital[56]".

51. *Vid*. la directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2016 sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público. Para mayor información sobre las políticas y acciones efectuadas por las instituciones europeas, en aras a favorecer la aplicación de la Directiva, véase: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/web-accessibility.
52. Cfr. el art. 2 de la *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, aprobada en el 2006 por la Asamblea de las Naciones Unidas.
53. Definido como "un problema trascendental" dentro del "ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación" por GAMERO CASADO, Eduardo, "Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor", *Revista de Administración Pública*, n. 179, 2009, p. 291.
54. *Vid*. la decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA²) como medio de modernización del sector público. Referencias al programa se pueden encontrar en este sitio: https://ec.europa.eu/isa2/home_en.
55. Se indica en el considerando 32 de la precitada decisión (UE) 2015/2240 que "la Unión deberá respetar en sus actividades el principio de igualdad de trato. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión deben aplicar a los ciudadanos de la Unión una igualdad de trato. La Unión ha de tener en cuenta las exigencias relacionadas con la lucha contra la exclusión social. En ese sentido, la accesibilidad para todos deberá ser integrada en el desarrollo de estrategias relativas a la interoperabilidad de los servicios públicos a escala de la Unión, teniendo en cuenta a los ciudadanos más desfavorecidos y las zonas más despobladas, al objeto de luchar contra la brecha y la exclusión digitales".
56. Cfr. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación*, COM(2017)134 final.

Sin embargo, si la atención a las tecnologías utilizadas es de gran importancia, no es menos cierto que también hay que tener en cuenta el aspecto relativo a la organización del acceso a los servicios y, por tanto, la puesta a disposición de oficinas, portales e interfaces digitales únicos[57], que permitan simplificar los métodos de interacción, incluso por parte de quienes no tienen especiales conocimientos informáticos[58].

En beneficio de estos últimos, es también necesario que las políticas de informatización se lleven a cabo con cuidado y de la manera más inclusiva posible, a los efectos de minimizar los problemas relacionados con la brecha digital[59].

## 4. BREVES OBSERVACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Los beneficios relacionados con la digitalización de los servicios públicos son muchos e indudables. Al mismo tiempo, estos son extensibles a las zonas rurales, ámbito en el que parecen potencialmente idóneos para limitar y/o revertir una tendencia al abandono y la despoblación, aún más evidente en tiempos de profunda crisis económica[60].

Por lo tanto, resulta necesario continuar el camino de la modernización administrativa.

Esta modernización tiene que perseguirse con decisión, como se ha dicho, pero, al mismo tiempo, con cautela. No hay que olvidar que las tecnologías de la información y la comunicación son sólo un instrumento neutro con respecto a los objetivos fijados. En consecuencia, su puesta en práctica ha de realizarse con cuidado y transparencia a los efectos de que se conviertan, realmente, en un medio de simplificación, agilización y reducción de las cargas impuestas a las empresas y a los ciudadanos que

57. Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de octubre de 2018 relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el reglamento (UE) n. 1024/2012.

58. COTINO HUESO, Lorenzo, "El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo", en GAMERO CASADO, Eduardo, VALERO TORRIJOS, Julián (coord.), *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, cit., p. 177.

59. OLARTE ENCABO, Sofía, "Brecha digital, pobreza y exclusión social", *Temas Laborales*, n. 138 2017, p. 285.

60. ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Los desafíos de las políticas y de los servicios sociales municipales: de la superación de las secuelas de la Gran Recesión, a la adaptación a un nuevo entorno socioeconómico", *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2017, p. 157.

se relacionan con los organismos públicos; y no en una herramienta al servicio de la burocracia que mantenga o incremente el alejamiento entre los individuos y las instituciones.

Esto supone la necesidad de un enfoque consciente y meditado de las tecnologías utilizadas y de los medios técnicos implementados, que conduzca a percepción clara de los problemas que plantea la informatización. Solo de esta manera será posible una planificación adecuada de las iniciativas efectuadas en este contexto y una visión programática de las formas de desarrollo de los distintos servicios electrónicos.

Se trata, en definitiva, de uno de los principales retos que debe afrontar la Administración del siglo XXI para llevar a cabo la tarea a la que está llamada: servir a los ciudadanos. Objetivo en el que no se puede dejar de lado a los que habitan en las zonas rurales y que ha de permitir la plena realización de sus derechos y libertades, utilizando para ello todos los instrumentos y posibilidades a su alcance.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Las competencias de los municipios en materias de servicios sociales", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.), *Tratado de derecho municipal*,, ed. III, Iustel, Madrid, 2011, p. 2701.

ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Los desafíos de las políticas y de los servicios sociales municipales: de la superación de las secuelas de la Gran Recesión, a la adaptación a un nuevo entorno socioeconómico", *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2017, p. 157.

AUBY, Jean-Bernard, "Territori rurali intelligenti e spopolamento", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, p. 537.

AUBY, Jean-Bernard, NOGUELLOU y Rozen, PÉRINET-MARQUET, Hugues, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, XII ed., Lgd, Paris, 2020.

BELL, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York, 1973.

BERRY, Brian J.L. (coord.), *Urbanization and Counterurbanization*, Sage, Beverly Hills, 1977.

CAPUTI JAMBRENGHI, Maria Teresa Paola, *La funzione amministrativa neutrale*, Cacucci, Bari, 2017.

CARACCIOLO, Alberto, *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 1975.

CHARREYRON, Anne, "Nuevas tecnologías de comunicación y dinámicas urbanas", *Ciudad y Territorio*, 1987, vol. 25, p. 173.

CLARK, David, *Urban Decline*, Routledge, London, 1989.

COHEN, Daniel, *Richesse du monde, pauvretés des nations*, Flammarion, Paris, 1997.

COTINO HUESO, Lorenzo, "El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo", en GAMERO CASADO, Eduardo, VALERO TORRIJOS, Julián (coord.), *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, III ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 177.

DE SIMONE, Ennio, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, V ed., Franco Angeli, Milano, 2006.

FINOCCHIARO, Emma, *Città in trasformazione. Le logiche di sviluppo della metropoli contemporanea*, II ed., Franco Angeli, Milano, 2002.

FORSTHOFF, Ernst, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1959.

GALLONE, Giovanni, "Public Administration and the Challenge of Contractual Automation. Notes on Smart Contracts", *European Review of Digital Administration & Law*, n. 1-2, 2020, p. 179.

GAMERO CASADO, Eduardo, "Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor", *Revista de Administración Pública*, n. 179, 2009, p. 291.

GIANNINI, Massimo Severo, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.

GROSSI, Paolo, "Sulla odierna fattualità del diritto", *Giustizia civile*, 2014, p. 11.

HINTZ, Arne, "Digital Citizenship in the Age of Datafication", en YATES, Simeon J., RICE, Ronald E. (coord.), *The Oxford Handbook of Digital Technology and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2020, p. 526.

ISIN, Engin, RUPPERT, Evelyn, *Being Digital Citizens*, II ed., Rowman & Littlefield, London, 2020.

JACQUIGNON, Louis, *Droit de l'urbanisme*, Eyrolles, Paris, 1965.

JELLINEK, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, III ed., Springer, Berlin, 1929.

MARINO, Ignazio Maria, "Aspetti giuridici della programmazione: programmazione e mete sociali" (1982), en BARONE, Antonio (coord.), *Ignazio Maria Marino. Scritti giuridici*, vol. I, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2015, p. 681.

MARINO, Ignazio Maria, "Servizi pubblici e sistema autonomistico" (1986), en BARONE, Antonio (coord.), *Ignazio Maria Marino. Scritti giuridici*, vol. II, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2015, p. 297.

MENGOLI, Gian Carlo, *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2021.

MITCHELL, Clare J.A., "Making sense of Counter urbanization", *Journal of Rural Studies*, vol. 20, issue 1, 2002.

MUMFORD, Lewis, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, Harcourt, Brace and World, New York, 1961.

OLARTE ENCABO, Sofía, "Brecha digital, pobreza y exclusión social", *Temas Laborales*, n. 138 2017, p. 285.

OROFINO, Angelo Giuseppe, "Evolución de los derechos sociales y transformación del paradigma administrativo: el estado social frente a la crisis económica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 203, 2020, p. 323.

OROFINO, Angelo Giuseppe, "Reti civiche e città digitali. La comunicazione pubblica on line tra semplificazione, partecipazione e trasparenza", *Ciberspazio e diritto*, 2001, p. 325.

OROFINO, Angelo Giuseppe, "Sull'invio telematico di istanze e dichiarazioni alla pubblica amministrazione", *Diritto dell'Internet*, 2005, p. 65.

OROFINO, Angelo Giuseppe, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020.

OTRANTO, Piergiuseppe, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci, Bari, 2015.

OTTAVIANO, Vittorio, "Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico" (1988), *Vittorio Ottaviano. Scritti giuridici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 396.

PERROUD, Thomas, "Droits des administrés internautes et téléservices publics", *Revue française d'administration publique*, n. 2, 2013, p. 419.

RENAUDIE, Olivier, "Télémédecine, télésanté, télésoins: des paroles aux actes", *Revue de droit sanitaire et social*, n. 1, 2020, p. 5.

RIFKIN, Jeremy, *The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Palgrave Macmillan, New York, 2011.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, p. 395.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "La implementación de proyectos smart city en núcleos urbanos de tamaño medio: análisis de experiencias en Castilla y León", *Revista jurídica de Castilla y León*, n. 39, 2016.

TOURAINE, Alain, *La société post-industrielle*, Denoël, Paris, 1969.

VALERO TORRIJOS, Julián, "Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (coord.), *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, III ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2010, p. 345.

VENERI, Paolo, "Dispersione versus policentrismo? L'organizzazione spaziale delle città nella Terza Italia", en CALAFATI, Antonio G. (coord.), *Le città della Terza Italia. Evoluzione strutturale e sviluppo economico*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 109.

VIGNOCCHI, Gustavo, BERTOLANI, Giovanni y ARRIA, Claudio, *Urbanistica. Edilizia*, Utet, Torino, 1989.

VILLARI, Rosario, *Mille anni di storia. Dalla città medievale all'unità dell'Europa*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2005.

VV.AA., *La trasformazione economica delle città*, Franco Angeli, Milano, 1988.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.

*Capítulo IX*

# La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una oportunidad para corregir los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sociales[1]

Andrea Garrido Juncal

*Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo*
*Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO: 1. EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO EN LA ESPAÑA RURAL. 2. LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES A LAS PECULIARIDADES POBLACIONALES. 3. EL SERVICIO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL SEGÚN EL DEFENSOR DEL PUEBLO. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO EN LA ESPAÑA RURAL

España, como el resto de los Estados miembros de la Unión Europea, afronta un importante reto demográfico. El progresivo envejecimiento poblacional y el despoblamiento de determinados territorios genera efectos claramente nocivos a nivel humano, social, cultural, económico, político y medioambiental, de lo que es preciso tomar conciencia de manera

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), ref. RTI2018-099804-A-100, financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España.

colectiva. Según datos de la Agencia Europea de Estadística (Eurostat), se prevé que los mayores porcentajes de población en edad avanzada se alcancen, en el este de Alemania, norte de España, Italia y algunas zonas de Finlandia. Para 2060, la proporción media de personas de más de 65 años en la UE-27 habrá aumentado del 17,1% en 2008 al 30%, llegando a los 151,5 millones de ancianos, mientras que los menores de 15 años representarán solo el 15%[2].

La pérdida de población o la caída de la natalidad se evidencian con mayor gravedad en el rural, por lo que urge la adopción inmediata de medidas en una pluralidad de ámbitos y en los que precisamente confluyen las competencias de todas Administraciones, erigiéndose así la coordinación, la colaboración y la cooperación entre ellas como tres principios fundamentales en este campo[3]. La solución a estos problemas no se puede abordar mediante medidas descoordinadas entre sí por encuadrarse en políticas públicas distintas, responsabilidad de departamentos o incluso de Administraciones también diferentes[4]. Para aspirar a una transformación en la forma de la pirámide de edad en el rural, resulta imprescindible identificar los medios de los que se dispone, fijar unos objetivos, garantizar unos recursos económicos, realizar una evaluación de los resultados alcanzados gracias a las acciones emprendidas y no descuidar, en todo el anterior proceso, la participación de los municipios.

Las reclamaciones del movimiento "España vacía" (y otras regiones en situaciones similares) no son nuevas, como tampoco lo son los proyectos normativos aprobados para darles respuesta. Prueba de ello es que la mayoría de los países desarrollados del mundo han implementado políticas específicas de desarrollo rural para mejorar la situación de estas zonas. En nuestro país se aprobó hace más de diez años la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en cuyo Preámbulo ya se alertaba de la necesidad de "buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad

2. Eurostat, *Estructura demográfica y envejecimiento de la población*, Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es#El_porcentaje_de_personas_mayores_sigue_aumentando).
3. FERNÁNDEZ CARRIEDO, Carlos, "Las diputaciones provinciales pueden desempeñar un papel muy activo en las políticas demográficas", *Revista Democracia y Gobierno Local*, n. 36, 2017, p. 16, alude, por ejemplo, a la conveniencia de adoptar medidas en el ámbito fiscal, de apoyo a la familia, de conciliación de la vida laboral y familiar y de mejora de los servicios públicos esenciales, especialmente en el ámbito rural. Como advierte este autor, el reto es complejo porque afecta a los países más avanzados del mundo y los resultados comienzan a notarse en el medio y largo plazo.
4. MIGUEZ MACHO, Luis, "La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia", *Práctica Urbanística*, n. 164, mayo-junio 2020.

entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe partir del Estado, concertarse con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado".

A tenor de lo expuesto, la primera conclusión que se extrae es que la mitigación de las consecuencias del desafío demográfico en la España interior y rural no se trata de un compromiso desconocido para nuestros poderes públicos. Como declara Fernando López Ramón, nos estamos refiriendo a un problema que no es de ahora, que viene ya de atrás, siendo preocupante la nula o muy escasa atención que se le ha podido prestar desde hace tiempo, sin que se vislumbren soluciones claras, rápidas ni uniformes para combatirlo[5].

Sea como fuere, el diseño de una estrategia a favor de la dinamización demográfica es un tema prioritario en la agenda política actual de algunos gobernantes y este es el caso del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia. Con el objetivo de percatarse del impacto que supone la inacción en este terreno, resulta pertinente reparar, con carácter previo, en cómo se distribuye la población en las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. El noroeste de la península ibérica cuenta con amplias zonas con muy baja densidad de población que corren el peligro de quedar desiertas y zonas, principalmente las áreas urbanas, con una concentración de población destacable. Los últimos estudios, como el reciente informe del Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica, ponen de manifiesto que el medio rural gallego, con excepción de las comarcas situadas en el entorno de las ciudades del Eje Atlántico, viene sufriendo un despoblamiento generalizado en el que el acusado envejecimiento, unido a los bajos niveles de nacimientos, y los movimientos migratorios de la juventud hacia las ciudades, son circunstancias que convergen para situar a los ayuntamientos rurales gallegos en una regresión demográfica difícilmente reversible.

Con el ánimo de transformar el dramático panorama descrito, el 9 de febrero de 2021 se publicaba en el DOG la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia. Con independencia del acierto de algunas líneas de actuación, hay un dato que debe subrayarse; las Comunidades Autónomas han sido las que han situado el problema demográfico en el foco del debate con la constitución en el año 2013 del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos (FREDD), en el que actualmente participan Galicia, Asturias, Castilla y León, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Cantabria. Además, son los gobiernos de

5. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", *Anuario del Gobierno Local 2019*, p. 125.

estos ochos territorios los que han solicitado recientemente al Gobierno de España que el reto demográfico sea incorporado como una directriz estratégica en el plan de recuperación nacional, a través del cual se van a gestionar los fondos europeos para la recuperación post COVID (*Next Generation UE*). Esto último sería acorde con la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales 17 de septiembre de 2015, que ya incluía la siguiente recomendación: "Conseguir para estos municipios el mayor reparto posible tanto de fondos económicos de la Administración del Estado como de la Unión Europea utilizando parámetros discriminatorios positivos que le permitan el incremento de estas ayudas en relación con los núcleos con mayor número de población".

La pandemia ha mostrado los efectos que la falta de un modelo territorial vertebrado provoca. Por una parte, se ha constatado que la intensidad de la crisis sanitaria ha sido mayor en las grandes ciudades y que la nueva normalidad exige repensar los sistemas de trabajo, movilidad, residencia, etc. Por otra parte, se ha comprobado que el confinamiento se ha llevado mejor en los pueblos, gracias a la baja densidad poblacional o la tipología de viviendas, pero que eran más vulnerables por su sistema sanitario, asistencial, de infraestructuras, de servicios básicos, etc.-, el cual se ha visto más tensionado ante sus reducidas dimensiones y con dificultades para cubrir las necesidades de sus habitantes. La lección aprendida durante el estado de alarma puede ser entonces que afrontar el reto demográfico implica redefinir nuestro modelo territorial, minimizando la brecha de densidad poblacional y extendiendo las oportunidades a los territorios más afectados por la despoblación, la baja densidad poblacional o el envejecimiento, a la vez que se reduciría la presión sobre los territorios que han concentrado la mayor parte de la población y de las actividades[6].

Tras la primera ola del coronavirus, se ha discutido arduamente sobre cómo evitar que las consecuencias de la pandemia profundicen en una desigualdad que ya era una realidad antes de la propagación del virus. Si bien la reactivación de la economía es la prioridad absoluta, la reconstrucción requiere una visión de transformación estructural a medio y largo plazo[7]. Para las zonas más afectadas por el declive demográfico, ello

6. *Vid*. Dictamen de la Comisión para la reconstrucción social y económica, pp. 64-68, disponible en http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Dictamen.pdf.

7. Las principales medidas de política económica del gobierno español frente a la crisis de la pandemia pretenden atender tres núcleos de problemas: los colectivos vulnerables, la liquidez de las empresas y la necesidad de contar con un entorno legal flexible en estas circunstancias. Desde el punto de vista de SERRANO SANZ, José María, "La economía y la pandemia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,*

supondría que hubiera más actividad económica, más población, más servicios y, sobre todo, más oportunidades. Es vital que la reconstrucción económica y social no sólo no deje atrás a las zonas rurales y/o más despobladas de España, sino que apueste por revitalizarlas y aprovechar su enorme potencial y diversidad para construir un modelo económico más justo, más pegado al territorio y más resiliente[8].

El presente trabajo toma como punto de partida la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que surge de un Acuerdo de la Conferencia de Presidentes en enero de 2017 y cuyo objetivo general es "sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio". Con este telón de fondo, una de las líneas de actuación que se propone es la siguiente: "Garantizar una adecuada cobertura en la prestación de los servicios en todos los municipios españoles, sin que se produzcan discriminaciones entre los usuarios por el lugar de su residencia". Para ello, se entiende que es imprescindible impulsar la colaboración y cooperación entre niveles de gobierno y contar también con la colaboración de la iniciativa privada.

A la hora de afrontar el reto de la despoblación, y en particular emprender esta línea de actuación, se considera que hay unos determinados servicios sobre los que es necesario prestar una mayor atención. Nos estamos refiriendo a los servicios sanitarios, la educación, los servicios sociales, la atención a la dependencia, de seguridad, de conectividad, etc. Puesto que ahora resultaría imposible analizar todos los servicios citados, las próximas páginas se centrarán exclusivamente en los servicios sociales y, en especial, aquellos que se provisionan para el cuidado de la tercera edad.

## 2. LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES A LAS PECULIARIDADES POBLACIONALES

El también llamado cuarto pilar del Estado de Bienestar es esencial para atender las necesidades de las personas mayores en las áreas rurales y, en

n. 86-87, marzo-abril 2020, están correctamente identificados los problemas del corto plazo y las medidas son adecuadas, si se implementan con la necesaria agilidad. El gran reto estará en hacer frente a una eventual prolongación de la emergencia sanitaria, que dejará cada vez más cortos los recursos disponibles de la hacienda, acabará por transformar las tensiones de liquidez de las empresas en problemas de solvencia y empezará a poner en duda la capacidad de supervivencia de ciertas áreas del tejido productivo.

8. *Vid*. Dictamen de la Comisión para la reconstrucción social y económica, cit., pp. 64-68.

definitiva, para asegurar la permanencia de este colectivo en su entorno. Cuando hablamos de servicios sociales dirigidos a la tercera edad, estamos haciendo alusión a los centros de día, las residencias, los servicios de ayuda a domicilio, las ayudas económicas que tienen por objetivo eliminar las barreras arquitectónicas o adquirir equipos que mejoren la calidad de vida del anciano en su hogar, etc. Es decir, a un conjunto muy variado de prestaciones públicas dirigidas a paliar o prevenir la marginación que un individuo puede llegar a sufrir por el mero hecho de cumplir años y padecer ciertas limitaciones de salud.

Los servicios sociales son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, si bien el Estado aprobó en su día la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Al amparo de la competencia asumida en esta materia, las Comunidades Autónomas no han desaprovechado la oportunidad de legislar y modificar estas regulaciones en numerosas ocasiones, encontrándonos en la actualidad ante la tercera generación de leyes autonómicas de servicios sociales.

Partiendo de este dato, creemos que el gran interrogante pendiente de resolver es saber si la Administración, que es competente en este sector de la acción pública, es sensible al desafío que supone tanto el envejecimiento como la despoblación en las áreas rurales. La respuesta a la anterior pregunta debería ser, en principio, un sí rotundo; puesto que nos encontramos con que la tercera generación de leyes de servicios sociales anuncia, como su mayor logro, que garantiza el acceso a estas prestaciones como un derecho subjetivo y que la erogación de este servicio público se regirá por una larguísima lista principios, entre los que destacamos: la equidad territorial, la prevención, la proximidad y la innovación. A primera vista, uno podría tener la sensación de que se han producido importantes avances normativos en este campo; sin embargo, la realidad nos demuestra que todavía hay mucho por hacer desde la perspectiva de la salvaguarda de los derechos de las personas de la tercera edad que viven en las áreas rurales despobladas.

Las leyes de servicios sociales no reconocen de un modo directo las prestaciones, sino que confían su definición a la aprobación de reglamentos, denominados carteras. Debe tenerse en cuenta que la modificación de estos reglamentos respecto a su versión originaria, sometida a un procedimiento sencillo, se fundamenta en razones poco claras, que nada tienen que ver con ajustar las prestaciones a las necesidades cambiantes de la población. Además, tampoco es extraño que las Comunidades Autónomas no aprueben sus carteras a pesar de que deberían hacerlo por imperativo legal. Cualquiera de las situaciones descritas, sitúa al usuario de

los servicios sociales en una posición de desventaja, pues sus capacidades para controlar el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los poderes públicos son muy limitadas.

Por lo que se refiere a los principios rectores de los servicios sociales, se aporta, en primer lugar, una breve definición de estos[9] y, sin solución de continuidad, se realizan algunas reflexiones sobre los efectos que despliegan o, más bien, sobre su escasa operatividad.

En base al principio de equidad territorial, se les requiere, a los poderes públicos, compensar los desequilibrios territoriales y garantizar el acceso a los servicios sociales por medio de una oferta equitativa y equilibrada de prestaciones en todo el territorio autonómico. En síntesis, se trata de que las Administraciones garanticen la igualdad de prestaciones de servicios sociales a la ciudadanía con independencia del lugar de residencia.

El principio de prevención conlleva que las políticas de servicios sociales actuarán preferentemente sobre las causas que originan las necesidades sociales y darán la debida prioridad a las acciones preventivas. En suma, la prevención se concibe como una acción prioritaria que aporta medidas dirigidas a la superación de las causas de los problemas sociales.

De acuerdo con el principio de proximidad, primará la atención a la persona en su entorno, favoreciendo la integración activa en la vida de su comunidad y reforzando el papel protagonista de las entidades locales.

Por otra parte, la innovación es un principio a partir del cual se exige promover la investigación, la aplicación de ideas y prácticas novedosas, y el uso de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la gestión pública en el ámbito de los servicios sociales.

La incorporación con vocación de exhaustividad de tales principios básicos informadores del sistema de servicios sociales es lo que hace que las leyes autonómicas de servicios sociales tengan un inequívoco carácter o naturaleza de cabecera de su correspondiente grupo normativo, incluidas las del mismo rango normativo, que deberán interpretarse conforme a los mismos[10]. De esta manera, el art. 7 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León establece que los principios

9. Advertimos que todas las definiciones son, en general, un fiel reflejo de lo que las leyes de servicios sociales declaran. Como prueba de ello, se recomienda una lectura, por ejemplo, del art. 6 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

10. Véase BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, *El régimen jurídico de la acción social*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992, p. 137.

que regirán el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública orientarán la interpretación de las normas contenidas en esa ley y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo, sin perjuicio de los principios que rigen los servicios sociales en la normativa estatal básica.

Desde nuestro punto de vista, el análisis de estos principios es particularmente interesante por cuanto muestra la distancia existente entre la teoría y la práctica. Así, se citan principios como el de equidad territorial, quedando desvirtuado el énfasis puesto en el mismo por la falta de servicios o la menor calidad de estos en las zonas rurales; el principio de prevención queda igualmente en entredicho, ya que las intervenciones se focalizan esencialmente en abordar situaciones de desventaja social y no tanto en disponer con antelación de todo lo necesario para evitarlas; la proximidad es otro principio que se proclama con fuerza, enfrentándose a unas reglas de distribución competencial que no valoran lo suficiente el hecho de que el ámbito local es el escenario más propicio para conocer los problemas de la sociedad y, por tanto, ofrecer también soluciones rápidas[11]; y, en último lugar, innovación es un principio muy difícil de materializar debido a los limitados recursos económicos destinados a los servicios sociales.

De cuanto antecede, se deduce que el ordenamiento jurídico ha pretendido que los servicios sociales sean considerados como un auténtico servicio público a la altura de la educación, la sanidad o la seguridad social. Sin embargo, en los últimos tiempos se han adoptado numerosas medidas cuyo sometimiento al marco normativo descrito es bastante discutible. En definitiva, surge la reflexión sobre el valor de las disposiciones legales en este campo y la pregunta de si la posibilidad de proveer unas prestaciones con arreglo a unos principios o condicionándola a la posterior aprobación de una norma reglamentaria, no se tratará de un arma de doble filo.

A pesar de que en la actualidad es indiscutible que la igualdad o la solidaridad, por ejemplo, son principios asumidos en nuestro sistema jurídico, su cumplimiento efectivo ha sido objeto de incontables polémicas. Uno de los objetivos principales de los servicios sociales es reducir las desigualdades sociales, las cuales pueden tener un origen distinto o ser más acentuadas en función del territorio al que nos estemos refiriendo. Consecuentemente parece lógico que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias en esta materia y que, en base a la misma, hayan optado también por reconocer funciones a los entes locales en este campo.

11. Es preciso recordar la polémica suscitada con ocasión de la aprobación de la LRSAL, para lo cual se aconseja el trabajo de ALMEIDA CERREDA, Marcos, "El incierto futuro de los servicios sociales municipales", *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2013.

Es indudable que la cercanía permite conocer a la población y adaptar mejor las prestaciones a sus necesidades, aunque la realidad nos demuestra que, a veces, las diferencias en los servicios ofertados no se apoyan tanto en especificidades de los colectivos a los que van dirigidos, como en el presupuesto que cada Administración disponga en ese momento o en la voluntad del gobernante de turno por aplicar correctamente las normas o mejorar día a día los servicios.

En cualquier caso, no puede olvidarse que los servicios sociales poseen una naturaleza contingente y son una parcela de la actividad administrativa en constante construcción y actualización, en cuanto miran hacia la realización y la protección de los intereses y necesidades sociales que cambian constantemente. Desde esta óptica, podemos llegar a entender que las normas con rango de ley aplicables a los servicios sociales no tienen más remedio que caracterizarse por un punto de abstracción. El legislador no está capacitado para pronunciarse acerca de cómo hay que hacer frente a adversidades de todo tipo, por lo que su misión consiste en ordenar esta actividad administrativa de una forma que, dentro de ese marco general de actuación, sea factible reaccionar y encontrar soluciones ante cualquier emergencia social que se atraviese.

Al margen de las anteriores consideraciones, es de lamentar la tan notoria y chirriante diferencia de trato entre los principios rectores que inspiran los servicios sociales, pues los de eficiencia, economía y eficacia parecen tener un mayor peso en la práctica, a pesar de que la normativa no sugiere tal superioridad.

Con la finalidad de reconocer el papel de la Administración más próxima al ciudadano en la prestación de los servicios sociales, conviene resaltar que el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 presentaba, en septiembre de 2020, las Propuestas para la puesta en marcha de un "Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia" (SAAD, en adelante). Entre las medidas propuestas, ponemos de relieve la relativa a la conveniencia de reconocer la aportación de las entidades locales y reconsiderar su papel en el SAAD. En relación con esta cuestión, se establece lo siguiente: "El art. 12 de la LAPAD establece la posibilidad de que las entidades locales participen en la prestación de los servicios del SAAD de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye. En la práctica, están asumiendo la gestión de la atención a la dependencia como una competencia delegada. Esto implica que, si bien no participan directamente de la financiación del SAAD, sí lo hacen de manera indirecta asumiendo parte de los costes de gestión y de prestación de servicios de proximidad y otros. La reforma

de la Ley de Bases de Régimen Local, por otra parte, intentó constreñir la actuación de los servicios sociales municipales a la detección y valoración de situaciones de necesidad. Es necesario valorar la posibilidad de reconocer la aportación real de las entidades locales al SAAD y dotarles de una legitimación mayor para asumir con cargo a su propio presupuesto, en su caso, la prestación de algunos servicios del SAAD, como la teleasistencia, SAD y centros de día".

En cuanto a las iniciativas legislativas que el Estado tiene previsto aprobar en un futuro no muy lejano, remarcamos dos por su incidencia en la prestación de los servicios sociales. En primer lugar, la intención de modificar nuevamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local para, en palabras de la Ministra de Política Territorial y Función Pública, "recuperar la autonomía local que permita a los ayuntamientos diseñar políticas públicas propias y responder así a las demandas de sus vecinos[12]". En segundo lugar, la voluntad de tramitar una Ley

12. Con el objeto de conocer cuál sería la motivación principal para modificar este texto legislativo, puede resultar de sumo interés analizar la intervención de la Ministra de Política Territorial y Función Pública, Carolina Darias San Sebastián, durante su comparecencia en la Comisión de Entidades Locales del Senado el 18 de junio de 2020. En palabras de la Ministra de Política Territorial y Función Pública, "han quedado probados los efectos negativos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre la capacidad de los ayuntamientos y otras entidades locales para atender las necesidades de las personas y contribuir a su bienestar personal". Partiendo de esta visión crítica, se informa de la necesidad de modificar de nuevo la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y se presentan los ejes sobre los que pivotará dicha reforma: "recuperar la autonomía local que permita a los ayuntamientos diseñar políticas públicas propias y responder así a las demandas de sus vecinos; mayor profundización democrática de las instituciones locales, en cuestiones tan importantes como el ejercicio del derecho de voto o el acceso a la información municipal por parte de los representantes locales; y apostar por lo público en la gestión de los servicios locales frente a otros modos de gestión, respetando la autonomía local". Las alteraciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, acometidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, han originado que las entidades de ámbito territorial inferior al municipio creadas con posterioridad a esta Ley no cuenten con la condición de entidad local careciendo de personalidad jurídica, mientras que las creadas anteriormente todavía pueden disponer de esa condición. Existe, por tanto, una doble condición legal. La Ministra de Política Territorial y Función Pública considera imprescindible estudiar "los cambios que eviten esta doble situación y que mejoren la atención que estas entidades prestan a sus vecinos". Entre los problemas estructurales de las entidades locales, Carolina Darias San Sebastián nombra la reordenación de la dimensión mínima territorial de los municipios, la reconsideración de las funciones de las que deben ocuparse los ayuntamientos y las potestades que deben ejercer, así como la reforma de las haciendas locales y los mecanismos de financiación. Esta intervención está disponible en http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/video/index.html?s=14_S011017_003_01&ag=1.

marco estatal de servicios sociales, la cual ya se preveía en el Acuerdo de coalición entre el PSOE y Podemos (punto 2.3.1) y sobre la que la Directora General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales nos ofreció más información en el XXVII Congreso de la Asociación de directoras y gerentes de servicios sociales, celebrado el pasado 14 de diciembre de 2020[13].

Por tanto, y con vocación de síntesis, el marco normativo de los servicios sociales podría calificarse como avanzado y acorde incluso con las directrices de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, pero sólo en apariencia. Habrá que estar pendiente si las iniciativas legislativas anotadas compensan o corrigen las disfunciones identificadas en la prestación de los servicios sociales en las zonas rurales.

## 3. EL SERVICIO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL SEGÚN EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Con el propósito de garantizar una adecuada cobertura en la prestación de los servicios sociales en todo el territorio español, pensamos que una revisión de los informes emitidos por el Defensor del Pueblo[14] resultaría muy oportuna, ya que han sugerido en los últimos años otra serie de factores que obstaculizan una prestación adecuada de los servicios sociales.

En relación con las residencias de ancianos, que es hoy el servicio social que se ha puesto bajo lupa durante de la pandemia, el Defensor del Pueblo ha recalcado que, al menos, cinco cambios deberían emprenderse.

En su opinión, existe una gran dispersión normativa sobre los centros residenciales y los requisitos que deben reunir estos para su autorización y acreditación. Desde su punto de vista, los poderes públicos deberían realizar un esfuerzo por actualizarla y armonizarla.

En segundo lugar, el Defensor del Pueblo critica que no haya estadísticas fiables y actualizadas respecto de los recursos de atención residencial disponibles en nuestro país. Por tanto, urge mejorar la recopilación de datos en este ámbito.

En tercer lugar, esta institución ha denunciado que, debido a la falta de unos recursos económicos apropiados, el número de plazas públicas y

13. BEZUNARTEA, Patricia, Directora General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, XXVII Diálogos sobre Los Servicios Sociales la futura Ley y ¿los Cuidados otro nuevo Sistema - YouTube minuto 27.

14. Véase el *Informe anual relativo a las actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*, pp. 490-492.

concertadas de atención residencial y las ratios de personal que trabaja en estos centros son insuficientes. Es imprescindible también que el personal que trabaje cuidando a las personas mayores esté cualificada y se fomenten las actividades de formación profesional para el desempeño de estos puestos de trabajo.

En cuarto lugar, es de suma importancia que las Comunidades Autónomas cuenten con unos servicios de inspección suficientemente dotados y formados para poder controlar que los centros acatan los requisitos exigidos para su funcionamiento y la calidad del servicio de atención residencial de mayores. El Defensor del Pueblo recomienda que se aprueben planes periódicos de inspección con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas.

En quinto y último lugar, otras quejas frecuentes que recibe el Defensor del Pueblo son las relativas al incumplimiento de los plazos que tienen otorgados las Administraciones para resolver los expedientes, el retraso en recibir las prestaciones reconocidas, la falta de información sobre el estado de tramitación de sus solicitudes o su lugar en la lista de espera para acceder a las plazas residenciales.

Llegados a este punto, no se puede ocultar que la prestación de los servicios sociales, y en concreto la prestación del servicio de atención residencial, dista de ser la ideal y no sólo en las áreas despobladas, convirtiéndose en un problema nacional. Sin bien es cierto que sería recomendable acometer reformas a nivel general, hay que puntualizar que, al asumir esta tarea, lo que sucede en las áreas rurales despobladas debería ser objeto de un diagnóstico y tratamiento especial. La población que reside en estos lugares sufre, a mayores, las consecuencias de una red de recursos asistenciales públicos muy poco descentralizada y las soluciones a sus demandas no pueden pasar por ofrecer siempre, como alternativa, el servicio de ayuda a domicilio o la teleasistencia. A veces, la entrega de un dispositivo electrónico a través del cual pedir auxilio o el acompañamiento de una persona determinadas horas al día puede no ser suficiente para atender las necesidades del usuario.

## 4. CONCLUSIONES

La preocupación por el reto que implica el cambio demográfico es conocida por todos, pues ya son muchos los proyectos surgidos al respecto, sin que hasta la fecha se haya conseguido el objetivo deseado, en parte por los errores cometidos en el pasado que deberían servirnos ahora de experiencia.

El envejecimiento de la población, el elevado índice de masculinización, el descenso de la natalidad y/o la creciente movilidad espacial, unidos a la falta de servicios básicos y accesibles, la falta de infraestructuras de comunicación o la brecha digital acuciada por la deficiente conectividad, son factores que inciden en la despoblación de la España interior y rural.

El declive demográfico al que se enfrentan algunos territorios, que pone en riesgo la cohesión social, se resuelve mejorando la calidad de vida de la población rural, a través del fortalecimiento de servicios básicos, la diversificación económica hacia la actividad no agraria, el impulso del emprendimiento y la formación, la sensibilización en la conservación del medio ambiente y los espacios naturales, la priorización de determinados sectores de población (mujeres, jóvenes y tercera edad), etc.

Puesto que una realidad solo puede modificarse cuando se conoce y esa realidad se ha difundido gracias, en cierto modo, al movimiento "España vacía" (e incluso podría decirse que ha quedado representada con el escaño obtenido por la lista Teruel existe), lo que se requiere en estos momentos es pasar de las palabras a los hechos. Se necesitan medidas de actuación y acción inmediatas que sean ambiciosas e imaginativas, pero sobre todo materializables y útiles. De forma que, por ejemplo, no basta con garantizar la conectividad, sino que hay que dar formación a quienes viven en las zonas despobladas para evitar que exista el analfabetismo digital. Pese a que no faltarán los augurios derrotistas o más catastrofistas, para romper la inercia del "no hay remedio posible" hay que reconocer que sí existe un camino hacia el éxito ante el desafío del éxodo rural, siendo una prueba de ello, por ejemplo, el trabajo desarrollado en las Tierras Altas de Escocia[15].

Es necesario de cara al futuro diseñar una estrategia multinivel, que implique a todas las Administraciones, en la que las relaciones que se entablen entre la ciudad y el campo sean acordes a los nuevos tiempos. La división entre estructuras de primera y de segunda no es operativa en una época en la que se debe contar con todas para ofrecer respuestas y soluciones a los problemas globales que afronta la humanidad, como la despoblación, el descenso demográfico o la pandemia del coronavirus.

A pesar de que existen muchas dificultades en los pequeños pueblos con una densidad de población baja, el medio rural también está demostrando estar lleno de oportunidades y es un entorno en el que muchas

15. "Las islas de Escocia: el modelo a seguir para salvar la España vaciada", noticia publicada en El Economista, el 30 de diciembre de 2019, (disponible en https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10274388/12/19/Las-islas-de-Escocia-el-modelo-de-exito-al-que-mira-la-Espana-vaciada.html).

personas de edad avanzada siguen viviendo con gran autonomía. Es importante valorar todo el trabajo que el colectivo de la tercera edad sigue haciendo en la España vacía, asumiendo labores relacionadas con la agricultura y la ganadería. Es igualmente esencial que se implementen políticas para combatir el abandono del campo y que se fomente el desarrollo rural desde una perspectiva integral, que permita que las personas de todas las edades puedan vivir en los pueblos sin que esto suponga, a largo plazo, mayores barreras para su salud y calidad de vida. Asimismo, debemos apostar por la profesionalización de los cuidados y ofrecer unas mejores condiciones laborales al personal sociosanitario que trabaja en las zonas rurales. Es indispensable mejorar los servicios de atención domiciliaria y dotar al ámbito rural de mayores recursos humanos y materiales para que vivir en estas zonas no suponga una disminución en el acceso a servicios sociosanitarios. Además, urge seguir trabajando para acabar con la brecha digital y ofrecer actividades formativas dirigidas de forma específica a personas mayores sobre nuevas tecnologías, así como fomentar todo tipo de actividades lúdicas y recreativas para promover un envejecimiento activo y una mayor autonomía personal.

El papel lo soporta todo, pero hay que ir más allá de lo escrito y, si no hay un presupuesto o un compromiso pleno por parte de todos los poderes públicos, será muy difícil reducir y corregir las desigualdades de asentamiento en cualquier lugar de la geografía española.

No se puede ocultar que, a pesar de la hiperactividad legisladora, la prestación de los servicios sociales dista de ser satisfactoria. Es posible que los legisladores no hayan estado acertados en su cometido, pero también estamos convencidos de que las Administraciones se han beneficiado de ello. El marco normativo del cuarto pilar del Estado del Bienestar no reconoce el acceso a las prestaciones de un modo directo e inmediato en las leyes, sino que el mismo requiere la colaboración de normas de carácter reglamentario y la tramitación de un procedimiento administrativo para concretar el plan de actuación a seguir. Tanto el incumplimiento de los plazos que tienen otorgados las Administraciones para resolver los expedientes, como el retraso en recibir las prestaciones reconocidas, han sido algunos de los principales motivos alegados en las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas equivalentes. Como cuestión conexa a las demoras en la tramitación, se ha planteado la necesidad de proporcionar más información a los interesados sobre el estado de tramitación de sus expedientes, así como un acceso más completo a la documentación obrante en los mismos y al estado de la lista de espera para acceder a los servicios.

El procedimiento administrativo adquiere un protagonismo esencial en el ámbito de los servicios sociales, puesto que permite reconocer la

situación de necesidad a que da derecho la prestación y, una vez esta es reconocida, posibilita establecer cuáles son las prestaciones a las que se tiene derecho para atender dichas necesidades. El cauce formal a través del cual se concreta la actuación administrativa adquiere así una gran relevancia como garantía del ciudadano, así como mecanismo para la definición e individualización de las prestaciones. Por ello, no debe utilizarse como un pretexto para ralentizar la efectividad de las prestaciones sociales. Máxime cuando una gran parte de los usuarios de los servicios sociales pueden ser ancianos que residen en zonas rurales que no siempre tienen los recursos, los conocimientos o el tiempo necesario para acudir a los mecanismos clásicos de control de la actividad administrativa. Igualmente entendemos que debería facilitarse la posibilidad de la libre elección del profesional de referencia o la facultad de disponer de un segundo diagnóstico. En el elenco de derechos de los usuarios de los servicios sociales, debería reconocerse asimismo el derecho a poder expresar la propia voluntad de forma anticipada y a que esta sea respetada una vez que la persona tenga limitado su raciocinio o su capacidad de obrar.

Por otra parte, advertimos la escasa participación de la ciudadanía en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los servicios sociales, a pesar del mandato legal existente al respecto. Al mismo tiempo, nos cuestionamos qué sentido tiene la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo para el reconocimiento de las prestaciones sociales, si la Administración no otorga un carácter vinculante a la voluntad manifestada por la persona afectada y decide un modelo de intervención o un plan de atención en base sólo a los medios públicos de que dispone, por cierto, muy insuficientes en las áreas rurales despobladas. La finalidad de la participación cívica prevista en las leyes de servicios sociales es integrar la deliberación en los procesos de toma de decisiones para adecuar los servicios sociales a las necesidades de las personas y a su diversidad. Por ello, reiteramos que el Derecho y las autoridades encargadas de aplicarlo deben ser contundentes y ejemplarizantes. La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico podría contemplarse como una oportunidad para corregir los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sociales y los restantes defectos puestos de manifiesto en el presente estudio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Eurostat, *Estructura demográfica y envejecimiento de la población*, disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es#El_porcentaje_de_personas_mayores_sigue_aumentando.

RAFAEL, Daniel, "*Las islas de Escocia: el modelo a seguir para salvar la España vaciada*", noticia publicada en El Economista, el 30 de diciembre de 2019, disponible en https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10274388/12/19/Las-islas-de-Escocia-el-modelo-de-exito-al-que-mira-la-Espana-vaciada.html).

*Dictamen de la Comisión para la reconstrucción social y económica*, disponible en http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Dictamen.pdf.

FERNÁNDEZ CARRIEDO, Carlos, "Las diputaciones provinciales pueden desempeñar un papel muy activo en las políticas demográficas", *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 36, primer trimestre de 2017.

GARRIDO JUNCAL, Andrea, "Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas", *Istituzioni del Federalismo,* n. 2, 2020.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", *Anuario del Gobierno Local,* 2019.

MIGUEZ MACHO, Luis, "La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia", *Práctica Urbanística*, n. 164, mayo-junio 2020.

*Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, publicada en el Boletín oficial de las Cortes Generales, 17 de septiembre de 2015.

SERRANO SANZ, José María, "La economía y la pandemia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* n. 86-87, marzo-abril 2020.

*Capítulo X*

# El teletrabajo en la Administración Pública como fórmula para combatir la despoblación en áreas rurales[1]

María Antonia Arias Martínez

*Profesora Titular de Derecho Administrativo*
*Universidade de Vigo*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONCEPTO Y REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3. LA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO Y LA SALVAGUARDIA DE INTERESES DE CARÁCTER SOCIAL. 4. CONDICIONANTES DEL TELETRABAJO COMO FÓRMULA PARA REVERTIR LA DESPOBLACIÓN. 4.1. *Condicionantes de carácter técnico y estructural*. 4.2. *Condicionantes derivados del régimen jurídico del teletrabajo en la Administración Pública*. 4.2.1. Limitaciones de carácter objetivo derivadas del puesto de trabajo. 4.2.2. Limitaciones de carácter subjetivo. 5. REFLEXIÓN FINAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

La despoblación es uno de los grandes desafíos enmarcados dentro de los problemas demográficos a los que se enfrentan los poderes públicos en

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A- 100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

la actualidad[2]. Aunque desde el punto de vista territorial estamos ante un fenómeno generalizado, los datos confirman que tiene un mayor impacto en el medio rural y afecta, sobre todo, a los pequeños municipios y a las áreas menos pobladas[3]. En este sentido, es importante señalar que el 80% de nuestro territorio es rural, sin embargo, tan sólo se encuentra habitado por el 20% de la población[4].

La tendencia actual es, efectivamente, el asentamiento de la población en las zonas urbanas y costeras que es, concretamente, en donde se concentra el crecimiento y la riqueza y en donde hay más empleo y mejores servicios públicos[5]. Ello conlleva un importante desequilibrio

2. De acuerdo con los datos extraídos de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/que-es/ último acceso 15/02/2021). En España se ha producido un proceso de despoblación en un contexto generalizado de crecimiento demográfico del país. Desde el año 2001 hasta el 2019, la población española ha pasado de 41.116.842 habitantes a 47.026.208. Sin embargo, en ese mismo periodo han perdido población el 62,7% de los municipios españoles.
3. Según los datos contenidos en el documento *Estrategia nacional frente al reto demográfico. Directrices generales*, elaborado por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, casi el 50% de los municipios está en riesgo de despoblación. Esta despoblación afecta principalmente a los municipios de menos de 1000 habitantes. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf (último acceso 15/02/2021). No obstante, en la última década la despoblación se ha convertido en un proceso aún más generalizado y no vinculado únicamente a los municipios más pequeños sino que también se ven afectadas las cabezas comarcales, las ciudades pequeñas y más de la mitad de las capitales de provincia. En este sentido el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico señala que la despoblación afecta a casi el 70% de las cabeceras, al 63% de las ciudades pequeñas y a más de la mitad de las capitales de provincia. https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/que-es/ (último acceso 15/02/2021).
4. El 90% de la población, más de 42 millones de habitantes, se concentra en 1500 municipios que se encuentran en el 30% de la superficie del país, el 10% restante, algo más de 4,6 millones, tienen que sostener casi el 70% del territorio, con una densidad media que apenas supera los 14 habitantes por Kilómetro cuadrado. Véase *Estrategia nacional frente al reto demográfico. Directrices generales*, (p. 8). https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf (último acceso 15/02/2021).
5. Sobre el particular pueden verse, desde distintas perspectivas, los trabajos de VELASCO CABALLERO, Francisco, "Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 13, 2019, p. 42; MOLINA DE LA TORRE, Ignacio, "La despoblación en España: Un análisis de la situación", *Informe Comunidades Autónomas 2018*, Observatorio de Derecho Público/IDP Barcelona, Barcelona, 2019, p. 72. GIFREU FONT, Judith, "Derecho a la ciudad y derechos en las ciudades (especial referencia al derecho a la vivienda como antesala del derecho a la ciudad", *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y Retos* XV, Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020. Esta autora manifiesta que, según un reciente informe de las Naciones Unidas, actualmente, más de la mitad de la población mundial reside

demográfico desde el punto de vista territorial[6].

Las ventajas que puede ofrecer la vida en el medio rural por sí solas no son suficientes para fijar población y atraer el asentamiento de nuevas familias y la llegada de personas jóvenes activas a los núcleos rurales[7]. Revertir el proceso de despoblación exige un modelo de desarrollo integral cuyos elementos esenciales se corresponden con los que rigen para el propio desarrollo urbano[8].

Partiendo de la necesidad de llevar a cabo una actuación holística con el fin de lograr la dinamización de los entornos aquejados de despoblación, en este trabajo se pretende abordar el análisis de la oportunidad que ofrece, actualmente, la regulación del trabajo a distancia, concretamente del teletrabajo, en el ámbito de la Administración Pública para contribuir a la fijación de población en dichos ámbitos.

Tras una referencia al concepto de teletrabajo en la Administración Pública y a la regulación vigente actualmente en la materia, se examinará

---

en las áreas urbanas y este porcentaje va a aumentar hasta situarse en el 68% para el año 2050. file:///C:/Users/tona/Downloads/Derecho%20ciudad.%20JGifreu.%20AEPDA20.pdf (último acceso 15/02/2021).

6. Véase al respecto, MIGUEZ MACHO, Luis, "Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia", *Revista Galega de Economía*, n. 20, 2020.

7. Efectivamente son muchas las oportunidades y ventajas que brinda el medio rural ya que, como es sabido, nos proporciona la totalidad de los recursos naturales, alimentos seguros y de calidad, se localiza una mayor disponibilidad de espacio y entornos menos contaminados. Además, nos permite un estilo de vida menos estresante y los costes de la vida en general, y de la vivienda, en particular, son más reducidos.

8. Estos componentes básicos son esencialmente los siguientes: (i) Dotación de infraestructuras y equipamientos básicos y accesibilidad a suministros esenciales en condiciones asequibles y de calidad; (ii) Disponibilidad de servicios básicos para la población y un adecuado acceso a los mismos en factor tiempo, tanto en lo que se refiere a servicios públicos –educativos, sanitarios y sociales–, como a actividades comerciales de proximidad o una cierta oferta cultural y de ocio; (iii) Conectividad –banda ancha de internet, telefonía móvil–, comunicaciones y movilidad adecuadas; (iv) Marco normativo –en todos los ámbitos, desde la fiscalidad hasta la ordenación de los recursos naturales–, consecuente con las realidades y necesidades del desarrollo en el medio rural; (v) Presencia y generación de actitudes de emprendimiento en el entorno social con capacidad de mantener el talento y de atraer a emprendedores a través de las oportunidades e incentivos apropiados; (vi) Presencia de trabajadores cualificados y de oferta educativa y de formación profesional con capacidad de atraer capital humano exógeno mediante una adecuada oferta de oportunidades laborales y (vii) Oferta de vivienda asequible y de calidad.

   De hecho, estos son los ejes sobre los que, en mayor o menor medida, giran los diversos documentos estratégicos referidos a la despoblación y envejecimiento elaborados tanto por el Estado como por las distintas comunidades autónomas. Todos ellos pueden consultarse en https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/Estrategias_Planes.aspx (último acceso 15/02/2021).

a continuación en qué medida la implantación del teletrabajo puede tener una repercusión favorable en la consecución de objetivos de carácter social que trasciendan al primigenio de la conciliación de la vida personal y familiar del empleado público. Concretamente, nuestro interés se centra en su posible influencia en la revitalización de los espacios rurales que nos ocupan. Posteriormente,, tras realizar una sucinta alusión a los condicionantes de carácter técnico que afectan a la implantación del teletrabajo en entornos rurales, nos centramos en las dificultades de naturaleza jurídica que inciden en el empleo del teletrabajo como instrumento para combatir la despoblación.

## 2. CONCEPTO Y REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El análisis de la normativa reguladora del teletrabajo en el ámbito del empleo público nos permitirá determinar en qué medida su implantación puede contribuir a la reversión del proceso de despoblación que padece el mundo rural. Para ello, en primer lugar, será necesario precisar el concepto de teletrabajo que se desprende de la legislación autonómica y estatal aprobada en la materia.

La regulación básica en materia de empleo público se encuentra recogida en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado en virtud del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante TREBEP) que hasta fechas muy recientes no contenía un reconocimiento expreso del teletrabajo[9]. Concretamente será en virtud del Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (en adelante RDLTEP)[10] cuando se incluya en el EBEP un nuevo artículo 47 bis)

9. En el 2005 la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público ya hacía alusión a la posible previsión, en el entonces futuro estatuto, a la prestación de servicios "a domicilio o a distancia" (Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (http://www.uhu.es/ccoo/comunicados/2005_04_25_informe_comision.pdf, p.235, último acceso 15/02/2021).

   Sin embargo, ni la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público ni, posteriormente, el TREBEP su redacción original contemplaban la posibilidad del trabajo a distancia en el ámbito de la Administración Pública.

10. Cabe recordar que el artículo 47 del TREBEP habilita a las administraciones públicas para el establecimiento de las jornadas de trabajo de los funcionarios públicos y el artículo 51 prevé, respecto al régimen de la jornada de trabajo del personal laboral,

que se ocupa, muy escuetamente, de la regulación básica del teletrabajo en el ámbito de la Administración Pública[11]. En esta regulación ha sido determinante el empuje que el Ministerio de Trabajo proporciona al teletrabajo a través de la aprobación del Real Decreto Ley 28/2020 de 22 de septiembre de trabajo a distancia (en adelante RDLTD) que tras ser convalidado por el Congreso de las Diputados ha sido tramitado como proyecto de Ley, encontrándose actualmente implícitamente derogado por la Ley10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (en adelante LTD)[12]

No obstante, como es sabido, el detonante de estas previsiones se encuentra en el establecimiento del trabajo a distancia con carácter preferente tras la declaración del estado de alarma para gestionar la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 que, con el fin de evitar los contagios, reduce al máximo posible la movilidad de la población optando por el teletrabajo como forma ordinaria de prestación de servicios[13]. Hasta entonces, era una opción voluntaria, de carácter experimental y duración limitada, ligada muy estrechamente a la conciliación de la vida personal y profesional, y regulada más que por un convencimiento propio de la

---

que se estará a lo que se dispone en este mismo texto legal y en la legislación laboral correspondiente.

11. En este sentido (JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local", *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. extra 5, 2020 (ejemplar dedicado a: Teletrabajo en el sector público: una herramienta transversal), llama la atención sobre el contraste existente entre la brevedad del precepto y la amplitud del preámbulo que le acompaña así como con la más extensa y completa regulación prevista en el RDLTD. El autor expresa gráficamente en relación con el contenido del artículo 47 bis del TREBEP "que se trata de una regulación epidérmica con muy escaso contenido" y la tilda explícitamente de "anorexia normativa básica".

    Un análisis crítico, detallado y exhaustivo, de la regulación contenida en el artículo 47bis del TREBEP se encuentra en el trabajo de Lorenzo MELLADO RUIZ, "La nueva regulación del teletrabajo en las administraciones públicas: entre la urgencia y la flexibilidad "de mínimos" en tiempos de pandemia", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 57, 2021.

12. Si bien la incidencia del teletrabajo en el ámbito del empleo privado es analizada pormenorizadamente en otro capítulo de este libro, cabe señalar que el trabajo a distancia se regula por primera vez en el ámbito laboral privado en virtud de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que modificó la redacción del artículo 13 de la Ley del Estatuto de los trabajadores, actual texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores aprobado por el Real Decreto-Ley 2/2015, de 23 de octubre.

13. Al respecto, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Posteriormente, el Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 que establece en su artículo 5 el carácter preferente del trabajo a distancia.

Administración, por constituir una aspiración sindical y de los empleados públicos[14].

Por lo tanto, se produce un salto cualitativo que lleva a la plena formalización jurídica de esta modalidad de prestación de servicios. De modo que un mandato, en principio, coyuntural ha servido para impulsar la regulación del teletrabajo tanto en el ámbito del empleo público como privado.

Como se ha señalado, el RDLTEP contiene una regulación exigua para que las distintas administraciones públicas en uso de su potestad de autoorganización regulen, previa negociación colectiva, como consideren más conveniente el teletrabajo en su ámbito de gobierno[15]. Si como hasta ahora ha sucedido, las CCAA no aprueban regulaciones de carácter general, las entidades locales tendrán sus propias normas de desarrollo por lo que es posible que se presente un panorama normativo amplio con las dificultades que ello puede conllevar[16].

En el ámbito de la Administración estatal, a partir del "Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado[17]" y en la senda abierta por el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo aprobado el 16 de julio de 2002 en Bruselas a iniciativa de la Comisión Europea, se lleva a cabo una experiencia piloto en los años 2006 y 2007 en el marco de la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas

14. Véase en este sentido a CASTILLO RAMOS-BOSSINI, Susana E., "Administración digital y teletrabajo", *Documentación Administrativa*, n. 7, 2020, p. 115.
15. En este sentido, el Preámbulo del Real Decreto-ley 29/2020 señala que "El objeto es, por tanto, configurar un marco normativo básico, tanto desde la perspectiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como desde el punto de vista más específico de los derechos y deberes de los empleados públicos, suficiente para que todas las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus Administraciones Públicas, en uso de sus potestades de autoorganización y considerando también la competencia estatal sobre la legislación laboral en el caso del personal laboral". Además, manifiesta el legislador que "En todo caso, el desempeño concreto de la actividad por teletrabajo se realizará en los términos de las normas de cada Administración Pública, siendo objeto de negociación colectiva en cada ámbito".
16. Efectivamente, señala JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local", cit., que ellos pueden generar diferencias entre los empleados públicos concernidos por dichas regulaciones y, asimismo, afectar a los ciudadanos como usuarios y destinatarios de sistema de prestación de los servicios públicos.
17. Véase https://administracionespublicas.files.wordpress.com/2015/11/manual-para-la-implantacic3b3n-de-programas-piloto-de-teletrabajo-en-la-age.pdf (último acceso 15/02/2021).

piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales[18]. Posteriormente, la Disposición final sexta de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos habilitaba al "Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales" para que procediese a la regulación, antes del 1 de marzo de 2008, de las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado. Este mandato legal, sin embargo, no llegó a cumplirse.

En la actualidad resulta de aplicación la Resolución del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública de 17 de junio de 2020 de medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo de la nueva normalidad, que extenderá su aplicación hasta que se determine el fin de la crisis sanitaria de la COVID-19. Esta norma, introduce junto con la "modalidad presencial" de prestación de los servicios una "modalidad no presencial" o teletrabajo[19] que, si bien considera que debe contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, lo fundamenta y orienta básicamente a la conciliación.

El carácter transitorio de esta resolución se determina en su Disposición decimoquinta en la que se precisa que producirá efectos hasta que se determine el fin de la crisis sanitaria producida por la COVID-19, en los términos previstos en el artículo 2 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio[20]. En la actualidad se encuentra en tramitación el Anteproyecto de Ley de la Función Pública de la Administración General del Estado cuyo

18. BOE núm. 149, de 23 de junio de 2006.

19. Disponible en https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcionpublica/dialogo-social/Actuaciones-relacionadas-con-elCOVID19/Resolucion_del_SEPTFP_Medidas_a_adoptar_Nueva_Normalidad_17_06_20.pdf.pdf (último acceso 15/02/2021). Los colectivos priorizables podrán teletrabajar un 80% de la jornada y realizar un 20% en modalidad presencial; el resto del personal podrá teletrabajar un 20% de la jornada.

20. Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 se establecen las medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, así como prevenir posibles rebrotes, con vistas a la superación de la fase III del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad por parte de algunas provincias, islas y unidades territoriales y, eventualmente, la expiración de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

objetivo es llevar a cabo una reforma estructural del empleo público y adaptar el EBEP a la Administración General del Estado[21].

Descendiendo al ámbito autonómico, tan solo Galicia[22], Valencia[23], Castilla-La Mancha[24]y Extremadura[25] realizan una escueta alusión expresa, en sus respectivas leyes de función pública, a la posible la implantación del teletrabajo en el ámbito de sus respectivas administraciones públicas remitiendo al reglamento la regulación de las condiciones y términos de dicha implantación. Actualmente, los respectivos desarrollos reglamentarios se abordan en la Orden de 14 de diciembre de 2020 por la que se publica el Acuerdo sobre la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia[26]; en el Decreto 49/2021, de 1 de abril, del Consell, de regulación del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios del personal empleado público de la Administración de la Generalitat[27]; en el Decreto 65/2021, de 1 de junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha[28] y, finalmente, por lo que se refiere al teletrabajo en la Administración Pública extremeña, la regulación se contiene en el Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo.

21. Véase https://www.mptfp.gob.es/gl/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2020/2020-03-08.html (último acceso 15/02/2021).
22. Art. 107 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia.
23. Disposición Adicional décima de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.
24. Art. 100.3 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha.
25. Art. 50 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.
26. En todo caso, es necesario hacer constar que la administración autonómica gallega previamente a la aprobación de la citada Ley 2/2015 de empleo público había regulado la modalidad de prestación del servicio mediante trabajo a distancia en virtud de la ORDEN de 20 de diciembre de 2013, conjunta de la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y de la Consellería de Hacienda, por la que se regulan la acreditación, la jornada y el horario de trabajo, la flexibilidad horaria y el teletrabajo de los empleados públicos en el ámbito de la Administración general y del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia posteriormente modificada por la Orden conjunta de 5 de septiembre de 2016 de la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y de la Consellería de Hacienda.
27. Esta norma deroga al Decreto 82/2016, de 8 de julio, del Consell por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal empleado público de la Administración de la Generalitat.
28. En virtud de esta norma queda derogado el Decreto 57/2013, de12 de agosto de 2013, por el que se regula la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Sin embargo, la primera comunidad autónoma que reguló el teletrabajo en el ámbito de su administración fue Castilla y León en virtud del Decreto 9/2011, de 17 de marzo, por el que se regula la jornada de trabajo no presencial mediante teletrabajo. El escaso éxito de la implantación de esta modalidad de trabajo a distancia en la Comunidad castellano-leonesa dio lugar, una vez analizadas las debilidades o deficiencias de aquella norma, al vigente Decreto 16/2018, de 7 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Posteriormente, se aprobará el Decreto 92/2012, de 29 de mayo por el que se aprueba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. Al año siguiente serán las comunidades autónomas de las Illes Balears, Castilla-La Mancha y la Rioja las que regulen la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en sus correspondientes administraciones públicas en virtud, respectivamente, del Decreto 36/2013, 28 de junio de 2013 (Illes Balears), Decreto 57/2013, de 12 de agosto (Castilla-La Mancha) y el Decreto 45/2013, de 5 de diciembre de 2013 (La Rioja). Como ya se ha señalado, en Castilla-La Mancha se aprobó recientemente una nueva normativa reguladora del teletrabajo en la Administración Pública y, por lo que se refiere a La Rioja, el citado Decreto ha sido derogado en virtud del Decreto 45/2021, de 28 de julio, por el que se regula el teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Rioja. En los dos casos la nueva regulación obedece, fundamentalmente, tal como señala la exposición de motivos de ambas normas, al carácter básico de la modificación realizada en el EBEP en virtud del RDLTEP con la inclusión del artículo 47 bis).Precisamente, la extensión experimentada por los sistemas telemáticos de prestación de servicios a raíz de las exigencias excepcionales derivadas de la estrategia de prevención y control del coronavirus (COVID-19), ha puesto en evidencia la utilidad del teletrabajo lo que ha supuesto un elemento de enorme calado para que el resto de las comunidades autónomas iniciasen los oportunos procedimientos para la plena formalización jurídica de esta variedad de trabajo a distancia. Así, sobre la base de experiencias previas, se aprueba en Cataluña el Decreto 77/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalitat de Catalunya y sus organismos

autónomos. Un mes y medio más tarde se publicará el Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid. Y más recientemente, se aprueba la Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo, por la que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus Organismos Públicos.

Por último, cabe hacer mención que en este momento se encuentran en fase de tramitación los proyectos de teletrabajo en el ámbito de las administraciones de Navarra[29], Cantabria[30] y Murcia[31].Todas ellas han de tener en cuenta que, conforme a lo previsto en la Disposición Final del RDLTEP, las administraciones públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este Real Decreto-Ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo. Por lo tanto, para las que todavía no han aprobado dicha normativa la regulación contenida en el citado precepto, art. 47bis), es de inmediata aplicación.

En definitiva, actualmente, las comunidades autónomas de Galicia, Valencia, Castilla-La Mancha, La Rioja, Cataluña, Madrid y Aragón disponen de una regulación en materia de teletrabajo adaptada a las previsiones contenidas sobre el particular en la normativa estatal básica de empleo público.

Todas estas normas, incluido el EBEP, definen el teletrabajo como la "modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación" (art. 47.1). A diferencia del ámbito laboral privado, la única modalidad de teletrabajo a distancia prevista en el seno de la Administración Pública es el teletrabajo[32] cuyos principales rasgos característicos son,

29. https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/consulta-previa-elaboracion-un-pdf-teletrabajo (último acceso 15/02/2021).
30. https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=350759 (último acceso 15/02/2021).
31. https://sede.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1455&IDTIPO=240&RASTRO=c$m40288 (último acceso 15/02/2021).
32. Por su parte, la LTD distingue entre trabajo a distancia y teletrabajo. Este es una especie del género trabajo a distancia. Al respecto puede verse MELLA MÉNDEZ, Lourdes "Configuración general del trabajo a distancia en el derecho español", en MELLA MÉNDEZ, Lourdes (Dir.), *El teletrabajo en España: aspectos teórico-prácticos de interés*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017.

de acuerdo con la noción transcrita, la realización de las funciones propias del puesto de trabajo fuera de las instalaciones de la Administración y la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el desempeño del mismo[33].

Ambas notas constituyen un denominador común en las definiciones contenidas en las regulaciones autonómicas si bien, alguna de ellas, plasman en el concepto otros rasgos esenciales que, con carácter general, configuran el teletrabajo. Así, se hace referencia al carácter voluntario y reversible de esta modalidad de prestación de servicios[34], a su desarrollo bajo las condiciones exigidas en materia de prevención de riesgos laborales, de seguridad social, de privacidad, de protección y confidencialidad de los datos[35], a la necesidad de que sea compatible con la seguridad de los sistemas informáticos[36], a su finalidad de avanzar en la orientación del trabajo a los resultados, potenciar la autonomía e iniciativa del personal en la realización de las tareas encomendadas y ofrecer mayor flexibilidad en el uso y distribución del tiempo de trabajo sin detrimento de la prestación del servicio público[37]. Por el contrario supone incrementar sin costes añadidos, la eficacia y eficiencia de la prestación[38]. Todo ello redunda en una atenuación del nivel de subordinación que existe entre el empleador y el trabajador en aquellos puestos de trabajo cuyo desempeño exige una mayor cualificación y especialización del trabajador lo que es un supuesto muy común en la Administración Pública[39].

De las notas definitorias expuestas es, especialmente relevante, desde el punto de vista desde el que aquí se aborda el estudio del teletrabajo, su carácter voluntario y reversible. Ambas cualidades condicionan el régimen general de prestación de servicios en esta modalidad lo que, a su vez, incidirá de forma determinante en las posibilidades de instrumentalizar el teletrabajo en la Administración como herramienta de estímulo para el asentamiento y fijación de los empleados públicos en los entornos rurales afectados de despoblación.

33. Estos son los rasgos esenciales del teletrabajo recogidos en las definiciones contenidos en las diferentes normativas autonómicas. Véase a modo de ejemplo el art. 2 del Texto del Acuerdo gallego sobre teletrabajo; art. 2 del Decreto Foral 26/2020.
34. Art. 5.1 de la Orden gallega, art. 2 del Decreto castellano-leonés y art. 2 del Decreto valenciano.
35. Art. 2 del Decreto extremeño, art. 2 del Decreto valenciano y art. 2 del Decreto balear.
36. Art. 2 del Decreto madrileño.
37. Art. 1.2 del Decreto catalán.
38. Véase en este sentido el Preámbulo del Decreto catalán y del Decreto valenciano.
39. VILLALBA SÁNCHEZ, Alicia, "El teletrabajo en las Administraciones Públicas", *Lan harremanak. Revista de relaciones laborales*, n. 36, 2017.

## 3. LA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO Y LA SALVAGUARDIA DE INTERESES DE CARÁCTER SOCIAL

Se ha puesto de manifiesto que una adecuada regulación y aplicación del teletrabajo puede implicar ventajas tanto para la Administración (empleadora) como para el trabajador (empleado público). Para aquella puede suponer una mejor organización de sus recursos humanos con el consecuente ahorro de costes y el incremento de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios. El empleado público, por su parte, podrá alcanzar un mayor bienestar y autonomía a la hora de compatibilizar la prestación de servicios con sus circunstancias personales[40]. Así, el origen del teletrabajo se encuentra estrechamente vinculado a las medidas de conciliación. En la Administración General del Estado surge en el seno de los compromisos del Plan Concilia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, para hacerla efectiva en las responsabilidades profesionales y la vida personal y familiar en la esfera del empleo público.

También, las primeras normas autonómicas aprobadas en materia de teletrabajo se han centrado más en la conciliación como uno de los fines esenciales que persigue la implantación del mismo, que su consideración como nueva forma de organización del trabajo. En este sentido, a modo de ejemplo, cabe citar el Decreto balear 36/2013, en cuyo Preámbulo si bien realiza una escueta referencia a los posibles beneficios medioambientales derivados a largo plazo del teletrabajo, lo considera "la mejor opción para conciliar vida laboral, familiar y personal, de manera especial en los casos de personas con familiares dependientes (hijos o mayores), con problemas de movilidad o con residencias alejadas del puesto de trabajo, al reunir en un mismo espacio a la familia y el trabajo, a la vez que contribuye a promover la dirección por objetivos y la flexibilidad horaria y espacial[41]".

Sin embargo, estudios recientes ponen en cuestión los beneficios del teletrabajo para la conciliación. De hecho, algunos arrojan como resultado que el teletrabajo no sólo no mejora la conciliación, sino que perjudica a las mujeres[42]. La mayor parte de las actividades domésticas y de cuidados

40. Véase, en este sentido, VILLALBA SÁNCHEZ, Alicia, "El teletrabajo en las Administraciones Públicas", cit., p. 245.

41. El artículo 38 del TRET contempla el sistema de teletrabajo como una herramienta directamente relacionada con dicha finalidad y a pesar de que se trata de una posibilidad que debería estar abierta al conjunto de los empleados públicos y la mayoría de experiencias y marcos normativos se vincula como una opción preferente en atención a la conciliación personal y familiar.

42. Sobre la importancia de la mujer en el mundo rural puede verse GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el mundo rural*, Atelier, Barcelona, 2020.

recaen sobre las mujeres y la gran parte de los trabajos con más posibilidades de teletrabajar están ocupados mayoritariamente por mujeres[43]. De ahí que el teletrabajo no deba considerarse como una medida de conciliación, sino "como una forma de organización y de prestación del trabajo que, entre otros efectos, puede permitir dar cobertura a necesidades de conciliación en términos equiparables a las medidas de esta naturaleza que puedan aplicarse al trabajo presencial[44]". En este sentido, la normativa autonómica recientemente aprobada, sin desconocer que la fórmula del teletrabajo puede ser adecuada para que las personas trabajadoras, a su vez progenitoras y/o cuidadoras, puedan permanecer en el mercado laboral[45], especifica que la finalidad primaria del teletrabajo es "avanzar en la orientación del trabajo a los resultados, potenciar la autonomía e iniciativa del personal en la realización de las tareas encomendadas y ofrecer una mayor flexibilidad en el uso y la distribución del tiempo de trabajo sin detrimento de la prestación del servicio público[46]". Además, el

43. Estudio 16/2020 del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) publicado bajo el título *¿Por qué los retos de la conciliación en tiempos de COVID-19 son todavía mayores para las mujeres?* https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2020/06/16.Covid19_IvieExpress_Por-qu%C3%A9-los-retos-de-la-concilacion-en-tiempos.pdf (último acceso 15/02/2021). Según el Ivie en la categoría "Administración Pública y defensa, Seguridad Social obligatoria", de los ocupados varones (distribución sectorial: 7,07%) tienen posibilidad de trabajar un 18,68%, mientras que de las ocupadas potenciales teletrabajadoras (distribución sectorial: 6,49%) ascenderían a un 36,97%.

    El Informe de la encuesta realizada en mayo de 2020 por la asociación de mujeres en el sector público sobre el impacto del teletrabajo para las mujeres (https://mujeresenelsectorpublico.com/wp-content/uploads/2020/06/informe-encuesta-asociaci%C3%B3n-MSP.pdf, último acceso 15/02/2021) concluye que las familias en las que los/las menores se hallaban a cargo en exclusiva de una mujer (familias monoparentales con una mujer a cargo de los/las menores) son las que valoraron de manera más negativa el teletrabajo. Las personas sin hijos/as fueron las que mejor valoraron la posibilidad de seguir teletrabajando en el futuro y quienes pensaban que la herramienta tendría efectos positivos para su trabajo.

44. Dictamen del CES de 22 DE JULIO DE 2020 Sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia http://www.ces.es/documents/10180/5231798/Dic022020.pdf/6c4cdb39-3683-7563-f6a4-850ce34bb790 (último acceso 15/02/2021).

45. Véase en este sentido el considerando 34 de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (https://www.boe.es/doue/2019/188/L00079-00093.pdf, (último acceso 15/02/2021). Sobre el particular puede verse MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "El Trabajo a distancia como medida de flexibilidad y conciliación laboral", *Iuslabor*, n. 2, 2017.

46. Art. 1.2 del Decreto 77/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalitat de Catalunya y sus organismos autónomos. En este sentido, el RDLTEP señala en su Preámbulo que la figura del teletrabajo, más allá de la urgente necesidad organizativa actual, constituye una oportunidad para la introducción de

enfoque excesivamente centrado en la conciliación también se diluye al asignar al teletrabajo la salvaguardia de otros intereses de carácter social como el medio ambiente o el desarrollo sostenible.

En este sentido, la LTD en su exposición de motivos señala expresamente que el trabajo a distancia es fundamental para favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural, tal y como se señala en las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, aprobadas por Consejo de Ministros el 29 de marzo de 2019. Esta norma ha de servir para hacer factible la oportunidad de revertir la despoblación, de acuerdo con las características de los territorios que sufren el declive demográfico, como zonas rurales y remotas, o pequeños municipios.

Pues bien, ni la normativa autonómica ni la estatal en materia de teletrabajo en el ámbito de la Administración Pública realizan explícitamente una afirmación tan contundente. No obstante, ello no significa que el trabajo a distancia en el seno del empleo público no pueda influir en la fijación de población en dichos entornos.

Ahora bien, la confluencia de la configuración normativa actual del teletrabajo (voluntario y reversible) y las carencias de infraestructuras y servicios esenciales que padecen estas localidades (servicios, comunicaciones, etc.) dificultan la utilidad del teletrabajo para coadyuvar en el restablecimiento del equilibrio demográfico territorial. Por ejemplo, será complicado conjugar el trabajo a distancia en un entorno rural, con la conciliación familiar, por parte de aquellos que tienen a su cargo personas dependientes debido, fundamentalmente, a las dificultades asociadas a la falta de servicios que lo hagan posible.

En definitiva, una vez más, se pone de manifiesto que la reversión de la despoblación debe abordarse de forma integral poniendo en marcha las actuaciones que rigen el desarrollo urbano ya que, de lo contrario, nos encontraremos inmersos en un círculo vicioso difícil de fracturar.

Por ello, cabe advertir que el teletrabajo en la Administración con su configuración actual no tendrá un gran efecto llamada. La cuestión es determinar en qué medida puede contribuir a evitar la migración a las grandes ciudades de los residentes oriundos y favorecer el asentamiento de los empleados públicos atraídos por la calidad de vida que ofrecen los entornos rurales.

---

cambios en las formas de organización del trabajo que redunden en la mejora de la prestación de los servicios públicos, en el bienestar de las empleadas y los empleados públicos, en los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y en una administración más abierta y participativa.

Son muchas las consecuencias positivas derivadas de la autoorganización que implica para la persona trabajadora la deslocalización y desvinculación de un lugar o tiempo para el desempeño de sus funciones o tareas, pero la dificultad se encuentra en poder compatibilizarlas con el fin de hacer frente al reto de la despoblación[47].

## 4. CONDICIONANTES DEL TELETRABAJO COMO FÓRMULA PARA REVERTIR LA DESPOBLACIÓN

### 4.1. CONDICIONANTES DE CARÁCTER TÉCNICO Y ESTRUCTURAL

Es una afirmación generalizada e incuestionable que la implantación del teletrabajo exige el desarrollo de la Administración digital y el fomento del empleo de las tecnologías de la información y la comunicación pero, para todo ello, es prioritaria la conectividad del territorio[48].

La crisis sanitaria ha vuelto a poner en evidencia que la inexistencia de una infraestructura adecuada para la conectividad en determinadas zonas rurales, dificulta enormemente no sólo la implantación del teletrabajo sino también la prestación adecuada de servicios básicos como la educación o la sanidad[49].

Está claro que la diferente dotación de infraestructuras TIC y, sobre todo, el distinto acceso a redes de mayor capacidad y velocidad, lejos

47. La LTD en su Preámbulo señala que esta virtualización de las relaciones laborales desvincula o deslocaliza a la persona trabajadora de un lugar y un tiempo concretos, lo que sin duda trae consigo notables ventajas, entre otras, mayor flexibilidad en la gestión de los tiempos de trabajo y los descansos; mayores posibilidades, en algunos casos, de una autoorganización, con consecuencias positivas, en estos supuestos, para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; reducción de costes en las oficinas y ahorro de costes en los desplazamientos; productividad y racionalización de horarios; fijación de población en el territorio, especialmente en las áreas rurales; compromiso y experiencia de la persona empleada; atracción y retención de talento o reducción del absentismo.

48. La Orden gallega en su art. 4.b.v) establece como requisito para poder autorizar la prestación de servicios en régimen de teletrabajo "disponer de conexión estable a internet y con el ancho de banda suficiente para el acceso a la red de la Xunta de Galicia".

49. En este sentido, véase el Informe *Cole seguro. La seguridad de la educación durante el primer trimestre del curso 2020/2021*, p. 47. https://coleseguro.es/informes/InformeCompleto_T1_20-21.pdf?pdf=InformeCompleto_T1_20-21 (último acceso 15/02/2021). También el Informe elaborado por la Organización Médica Colegial de España bajo el título *La Pandemia por SARS-CoV 2 y la AP Rural en España* https://www.cgcom.es/sites/default/files/u183/ap_rural_y_pandemia_2020.pdf (último acceso 15/02/2021).

de vertebrar, pueden constituir un factor que amplifique la desigualdad territorial, a lo que se añade la brecha digital urbana-rural, pues las zonas más despobladas presentan peores dotaciones en estas tecnologías[50].

Para que el teletrabajo contribuya a revertir el proceso de despoblación es necesario contar con la logística e infraestructuras de conectividad que eviten la brecha digital entre territorios[51].

Asimismo,, la implantación del teletrabajo,en el ámbito del empleo en general, exige el desarrollo efectivo de la Administración digital que, como es sabido, tiene, entre otras, la ventaja de suprimir barreras territoriales, lo que posibilita deslocalizar las relaciones entre administraciones y entre estas y los ciudadanos[52]. Además, el requerimiento de medios tecnológicos para la prestación de servicios en esta modalidad de teletrabajo exigirá que el empleado público cuente con los conocimientos informáticos y telemáticos, teóricos y prácticos, que garanticen su aptitud para teletrabajar[53].

---

50. Véase en este sentido el *Informe 01/2020 La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas* (http://www.ces.es/documents/10180/5226728/Inf0120.pdf/7468daf3-13d1-428a-ba28-5ff32ac51c18, último acceso 15/02/2021).

51. En este sentido BELLO PAREDES, Santiago A., "Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises", *REALA*, n. 13, 2020, p. 127, sostiene que el hipotético acceso a las redes ultra rápidas situaría a las pequeñas poblaciones en igualdad de condiciones a las que disfrutan las áreas urbanas, democratizando el acceso a la información, facilitando a los ciudadanos la plena disponibilidad de los servicios del bienestar, como la sanidad, la educación o la cultura y ofreciendo a las empresas el acceso a los mercados mundiales. El autor muestra un gráfico de elaboración propia con la medición de la cobertura de banda ancha en España en el que se observa como aquella disminuye en función del tamaña del municipio poniendo en evidencia la enorme brecha que existe con los vecinos que habitan en los municipios más pequeños. Esta situación en el *Plan España digital 2025.*

    (https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf, último acceso 15/02/2021) recoge un conjunto de medidas, reformas e inversiones, articuladas en diez ejes estratégicos entre los que se encuentra garantizar una conectividad digital adecuada para el 100% de la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas (meta 2025: 100% de la población con cobertura 100Mbps).

52. La regulación básica en la materia se encuentra en las leyes 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Además, en la actualidad prácticamente todas las comunidades autónomas han aprobado leyes sobre la Administración electrónica. Véase al respecto GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, Ed. 17, Tecnos, Madrid, 2020, p. 390.

53. Este requisito está previsto en la normativa autonómica. Sirvan de ejemplo, las previsiones contenidas en el art. 5.1.a.3) del Decreto castellano-leonés; art. 9.1.b) del Decreto extremeño; art. 4.b) iii) de la Orden gallega o el art. 4.1.d) de la Orden vasca.

## 4.2. CONDICIONANTES DERIVADOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este apartado se examina, desde el punto de vista normativo, aquellos requisitos que caracterizan al teletrabajo en el ámbito de la Administración Pública y que, en alguna medida, puedan incidir, de forma favorable o adversa, en el asentamiento y fijación de los empleados públicos como residentes en los territorios aquejados del problema que nos ocupa. Se prescindirá, por lo tanto, de hacer referencia a aquellas cuestiones, no carentes de relevancia desde el punto de vista de la regulación de esta forma de organización del trabajo pero que, al efecto del objetivo perseguido en este estudio, no son transcendentes[54]. Desde este punto de vista, los aspectos esenciales a abordar son (i) el carácter voluntario y reversible del teletrabajo (ii) la necesidad de ser autorizado y (iii) su compatibilidad con la modalidad presencial.

Salvo situaciones excepcionales, el teletrabajo en las Administraciones Públicas se caracteriza por la voluntariedad y reversibilidad que opera en un doble sentido, esto es, tanto desde el punto de vista del empleado que debe solicitarlo, como desde la perspectiva de la organización administrativa en la que se integra que debe autorizarlo[55].

---

54. Nos referimos, entre otras, a las siguientes cuestiones: (i) los requisitos previstos para obtener la autorización para el desarrollo del teletrabajo (estar en activo, disponer de conocimientos informáticos y telemáticos, cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud laboral, disponer de antigüedad para la prestación de servicios en esta modalidad, etc.), (ii) la tramitación del procedimiento autorizatorio; (iii) organización y evaluación de los servicios (fijación de objetivos y formas de evaluación del desempeño); (iv) dotación de medios materiales, técnicos y estructurales para su desarrollo; (v) derechos y obligaciones básicos (derecho de desconexión, derecho a la intimidad y protección de datos, derechos de conciliación), etc.

55. La Orden gallega prevé en su artículo 12 la posibilidad de que la Administración establezca la obligación de prestar servicio en la modalidad de régimen especial de teletrabajo por alguno de los siguientes motivos: a) Cuando la vulnerabilidad de una persona empleada pública recomiende adoptar esta medida como complemento o alternativa de la adaptación de un puesto de trabajo susceptible de ser prestado en régimen de teletrabajo; b) Por obras, traslados o por circunstancias de fuerza mayor que impidan el desarrollo del servicio de forma presencial en determinados órganos. c) Cuando no sea posible un traslado por motivos de violencia de género o cuando la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo garantice de forma más efectiva la protección de la persona empleada pública víctima de violencia de género y d) Por razones de declaración de la situación de emergencia. En esto supuestos la modalidad del teletrabajo se podrá extender a la totalidad de las jornadas mensuales y semanales y la Administración no estará obligada a facilitar los medios tecnológicos para el desempeño del puesto.

Los requisitos previos que el empleado público debe reunir para proceder a la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo se encuentran detallados en la normativa correspondiente.

### 4.2.1. Limitaciones de carácter objetivo derivadas del puesto de trabajo

En la Administración pública, no todos los puestos de trabajo admiten la modalidad del teletrabajo para el desempeño de las tareas vinculadas al mismo. Así pues, para teletrabajar en el ámbito del empleo público es necesario, en primer lugar, ocupar un puesto de trabajo cuyas funciones sean susceptibles de ser ejercidas en la modalidad de teletrabajo lo que implica ocupar un puesto que pueda desarrollarse de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales o continuadas[56]. Este es, por lo tanto, el primer condicionante para que el empleado público pueda optar al trabajo a distancia puesto que, a *contrario sensu*, quedan excluidos de ser ejercidos mediante esta modalidad aquellos puestos cuya prestación efectiva solo queda garantizada con la presencia física del empleado en el centro de trabajo.

Con carácter general, la normativa autonómica excluye, como no podía ser de otro modo, los puestos con unas funciones y tareas que exijan la presencialidad. Esto es, aquellos cuya prestación efectiva solo queda plenamente garantizada con la presencia física del empleado público[57]. En particular, se refieren expresamente a puestos que desarrollen sus funciones fuera de las dependencias administrativas; oficinas de registro y atención e información a la ciudadanía[58]; secretarías de altos cargos[59]; los puestos con funciones de dirección, coordinación y supervisión[60];

56. Véase art. 3 del Decreto catalán.
57. Art. 5.1.b) *in fine* del Decreto castellano-leonés; art. 3.1 del Decreto catalán; art. 3.2.g) de la Orden gallega. Esta última señala que, en todo caso, se entenderán comprendidos dentro de este aparado los puestos de personal no docente en centros docentes y en centros de formación e inserción profesional, los destinados en residencias y centros de atención a personas mayores y con diversidad funcional, centros de recepción y acogida de menores, centros especializados en atención a mayores, centros de evaluación de personas con discapacidad y, en general, en todos aquellos otros que determine la Comisión Técnica de Seguimiento del Teletrabajo. En este sentido se pronuncia también expresamente el Decreto valenciano en su art. 3 aparados 2 y 3.
58. Art. 4.1.b) del Decreto vasco y art. 3.3.1. del Decreto valenciano.
59. Art. 4.1.b) del Decreto vasco.
60. Art. 5.1.b) del Decreto castellano-leonés; art. 4.2.a) del Decreto extremeño y art. 4.1.b) del Decreto vasco.

puestos de naturaleza eventual y los de libre designación[61]. Asimismo, alguna norma excluye expresamente al personal que, para ejercer sus funciones, utilice de manera continua y reiterada documentación oficial en papel que contenga datos confidenciales o protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal[62]. Algún Decreto también considera que no son susceptibles de ser prestados mediante teletrabajo los puestos de estructura clasificados con el nivel de complemento de destino 30 o nivel máximo de clasificación que pueda establecerse, atendiendo a su especial responsabilidad, a las funciones de dirección y coordinación que les puedan corresponder, así como por la posición que ocupan en la estructura organizativa[63].

Por el contrario, se consideran susceptibles de ser ejercidos en esta modalidad los que se puedan desarrollar de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales o continuadas, atendiendo a sus características específicas y a los medios requeridos para su desarrollo[64]. Concretamente, el Decreto de Castilla-León señala, con carácter orientativo, señala aquellos puestos cuyas funciones consistan, esencialmente, en la elaboración de informes o estudios, la redacción de normativa, la asesoría, la corrección y la traducción de documentos (art. 5.1.b). El Decreto balear enumera las mismas funciones siempre que no impliquen el transporte de documentación en papel que contenga datos confidenciales o protegidas por la normativa de protección de datos de carácter personal.

Alguna norma autonómica, como el Decreto gallego, prevé que de forma suficientemente motivada se podrá autorizar la prestación en régimen de teletrabajo a personas adscritas a puestos cualificados como no susceptibles de ser desempeñados bajo dicha modalidad. Ahora bien, esta excepcionalidad exige que, por un lado, el puesto tenga asignadas un número suficiente de tareas que puedan desempeñarse en régimen de teletrabajo durante alguna jornada y, por otro, que durante esta, las necesidades de servicio queden suficientemente cubiertas sin la presencia física de la persona trabajadora (art. 3.3).

Precisamente por esto, no será posible el teletrabajo en órganos con escasa dotación de personal en las que no sea posible garantizar una presencia diaria mínima obligatoria de un determinado porcentaje de personal (art. 5.3.).

---

61. Art. 4.2. b) y c), decreto extremeño.
62. Art. 3.2. del Decreto balear.
63. Art. 3.4 del Decreto valenciano.
64. En este sentido, art. 3.1 a) del Decreto catalán.

En definitiva, un número importante de tareas encomendadas a los empleados públicos no pueden ser desempeñadas en modo de trabajo a distancia lo que acota de forma significativa las posibilidades de teletrabajo en la Administración Pública y, por lo tanto, redunda negativamente en su utilización como instrumento en la lucha contra la despoblación.

### 4.2.2. Limitaciones de carácter subjetivo

Junto a este condicionante de carácter objetivo la autorización dependerá del cumplimiento de una serie de requisitos subjetivos y de otros de carácter técnico o estructural que deben cumplir todos aquellos empleados públicos que opten por el teletrabajo. Estos son, fundamentalmente, los siguientes: la necesidad de encontrarse en una determinada situación administrativa (servicio activo), acreditar una experiencia, disponer de formación en determinadas materias (conocimientos informáticos, en materia de ciberseguridad, protección de datos, prevención de riesgos laborales, etc.), formalizar un plan personal de trabajo, contar con las herramientas tecnológicas necesarios para el desempeño de sus funciones, o disponer de un espacio de trabajo que cumpla las condiciones establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales.

Ninguna norma autonómica condiciona o establece como requisito para obtener la autorización de teletrabajo "residir en un territorio escasamente poblado" lo que, por otra parte, supondría un fracaso no sólo como medida de estímulo para el afincamiento del empleado público en unos municipios con carácter general mal comunicados y carentes de servicios esenciales, sino que también frustraría la implantación del teletrabajo en la Administración Pública. Además, dicha exigencia vulneraría el principio de igualdad que debe regir todo este proceso[65].

Asimismo, únicamente el recientemente aprobado Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha emplea dicho criterio ("personal empleado público que resida en zonas escasamente pobladas"), de forma expresa para el desempate en aquellos supuestos en los que no sea viable permitir esta modalidad de

65. Véase sobre el particular GONZÁLEZ LÓPEZ, Juan José, "La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural", La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno, dir. Fernando GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Aranzadi, 2019, pp. 346 y ss.

trabajo a todas las personas solicitantes. Ello puede ocurrir debido bien a cuestiones de organización administrativa o bien porque se han agotado las posibilidades de rotación o de acuerdo entre los interesados. La mayoría de las normas autonómicas examinadas ulilizan para deshacer el empatediferentes criterios para priorizar[66], en otros casos con el fin establecer una prelación[67] y, en algún supuesto, para aquilatar unos baremos[68] que les permitan realizar la correspondiente selección.

66. A modo de ejemplo la norma gallega señala en su artículo 5 apartado 11 que en caso de empate las autorizaciones atenderán a los siguientes criterios de prioridad: a) Personas víctimas de violencia de género, b) Trabajadoras embarazadas, c) Personas con discapacidad, d) Personas mayores de 60 años, e) Personas con necesidades de conciliación de la vida familiar y personal, f)T*iempo y distancia de desplazamiento del domicilio al lugar de trabajo* y g) No tener autorizada compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público o privado.

67. El Decreto de Castilla-La Mancha en su artículo 14.5 dispone que "Cuando varios empleados o empleadas de una misma unidad administrativa o centro de trabajo deseen prestar el servicio mediante teletrabajo y por cuestiones organizativas debidamente motivadas no fuera posible la autorización a todos, agotadas en su caso las posibilidades de rotación o de acuerdo entre los empleados o empleadas y la Administración, se valorarán las siguientes circunstancias debidamente acreditadas y en el siguiente orden: a) Empleadas públicas víctimas de violencia de género. b) Personal empleado público con discapacidad o con una enfermedad que curse por brotes que impidan el normal desenvolvimiento en la realización de las actividades de la vida diaria. c) Motivos de conciliación de la vida familiar y personal con la laboral, tales como tener a cargo hijos o hijas menores de doce años, familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad con discapacidad, dependientes o con enfermedad grave, o ser familia monoparental con hijos o hijas menores de doce años a su cargo. d) *Personal empleado público que resida en zonas escasamente pobladas, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de despoblación*. e) Tiempo y distancia de desplazamiento del domicilio al lugar de trabajo o la dificultad para acceder a un servicio o transporte público. f) No tener autorizada compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público o privado. Si, una vez aplicados los criterios de preferencia anteriores, concurriera personal empleado público en circunstancias similares, se tomará como criterio de desempate la mayor antigüedad en el puesto de trabajo.

68. En este sentido el Decreto de La Rioja en su artículo artículo 6 bajo la rúbrica "Criterios de baremación" dispone que: 1.- Cuando hubiera varias personas adscritas al mismo órgano, unidad administrativa u organismo autónomo, que soliciten la prestación del servicio en la modalidad de teletrabajo, y por necesidades del servicio no fuera posible autorizar a la totalidad de los solicitantes, y se hubiesen agotado las posibilidades de rotación o de acuerdo entre el personal, las solicitudes se valorarán conforme al siguiente baremo: 1.1.- Aspectos relacionados con la salud laboral de la empleada o empleado público: a) Tener reconocido una incapacidad permanente, en los términos establecidos en el artículo 193 del Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, o que tengan tal consideración en los términos que establece el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/ 2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social:

En la actualidad, teniendo en cuenta que únicamente la norma catellano-manchega hace referencia a la residencia en entornos despoblados como un criterio de desempate, el único criterio de selección que puede favorecer a quienes habiten o estén interesados en residir en zonas rurales con las características señaladas es el relativo al "tiempo y distancia de desplazamiento del domicilio al lugar de trabajo o la dificultad para acceder a un servicio o transporte público"[69]. Esta condición, si bien está

3 puntos. b) Alteración de la salud, que afecta a la movilidad, en la que una disminución de los desplazamientos contribuirá de manera relevante a una mejora de la salud, acreditada por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales: 2 puntos. 1.2.- Empleadas públicas víctimas de violencia de género: 3 puntos. 1.3.- Conciliación de la vida familiar y laboral: a) Tener, por razones de guarda legal, a su cuidado directo algún o alguna menor de doce años o persona discapacitada física, psíquica o sensorial, que no desempeñe actividad retribuida, o familiar que padezca enfermedad grave continuada o que tenga reconocida la situación de dependencia y conviva con el mismo: 2 puntos. b) Tener que atender o cuidar a un o una familiar hasta 2.º grado de consanguinidad o afinidad, o aún de grado más lejano si mediara convivencia, por tener dificultades de movilidad o que tenga reconocida la situación de dependencia, o padecer una enfermedad grave continuada, acreditada por informe médico: 2 puntos. ) Empleada embarazada: 2 Puntos. d) Familias monoparentales: 2 Puntos. 1.4.- *Residencia en una localidad situada a más de 30 km de distancia de la ubicación de su lugar de trabajo presencial, o dificultad para acceder a un servicio o transporte público para este desplazamiento*: 2 puntos. 1.5.- Realización de estudios presenciales relacionados con el puesto de trabajo: 2 puntos. 1.6.- Realización de estudios reglados presenciales no relacionados con el puesto de trabajo: 1 punto. 1.7.- Personas mayores de 60 años: 1 punto. 2.- En el supuesto que, una vez aplicados los criterios de baremación anteriores, se produzca un caso de empate, éste será resuelto tomando de referencia, por este orden, la mayor antigüedad en el puesto de trabajo que se pretenda desempeñar en la modalidad de teletrabajo y la mayor antigüedad en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos. 3.- A la solicitud de prestación de servicios en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo, se adjuntará la acreditación documental de cualquiera de los criterios de baremación descritos en el presente artículo.

69. También incluyen este criterio dentro del baremo para el desempate: el Decreto Castellano-Leonés (art. 6.2c) en los siguientes términos: "Por desplazamiento: Por existir una distancia superior a 30 Kilómetros entre el domicilio y el centro del trabajo del empleado público, 1 punto"; el Decreto extremeño (art. 22.3.d) "la distancia de desplazamiento desde la localidad donde tuviera su domicilio la persona del solicitante al lugar donde se hallare ubicado su puesto de trabajo: 0,25 puntos por cada 5 km, hasta un máximo de 2,5 puntos"; el Decreto vasco (art. 6.1.d y el anexo) "tiempo y distancia de desplazamiento del domicilio al lugar de trabajo o la dificultad para acceder a un servicio o transporte público para este desplazamiento" (1,5 puntos); el Decreto valenciano (ANEXO II Baremo para la elección del personal que solicite su participación en el programa de trabajo desde el domicilio en el ámbito de la Administración de la Generalitat, apartado 1.c): "Distancia en kilómetros desde el domicilio habitual de la persona trabajadora hasta aquella donde ejerce sus funciones: (hasta 5 puntos).De 0 a 5: 0 puntos: De 5 a 10 km: 1 punto. De 10 a 20 km: 2 puntos. De 20 a 35 km de distancia: 3 puntos. De 35 a 50 km de distancia: 4 puntos. De más de 50 km de distancia: 5 puntos".

directamente enfocada a tener en cuenta y remediar a través del teletrabajo los problemas derivados de la distancia entre la población de residencia y la localidad en la que se encuentra ubicado el centro de trabajo, indirectamente puede favorecer a residentes en lugares de escasa población. Como es sabido, el descenso demográfico afecta, generalmente, a núcleos rurales que se encuentran mal comunicados y alejados de las cabeceras comarcales o de los núcleos de mayor población en donde se dispone de los servicios esenciales de los que aquellos carecen. En todo caso, utilizar dicha circunstancia a efectos de desempate o preferencia no supone un gran estímulo para atraer y fijar población en estos entornos rurales, pero sí podrá beneficiar a quienes, por obligación (de carácter familiar, por ejemplo) o por previa elección (atracción por la vida en el medio rural) ya se encuentren asentados en dichos núcleos.

Tampoco favorece el teletrabajo como herramienta para fomentar la ocupación y residencia en los territorios que nos ocupan, la previsión de modificar, suspender o, incluso, revocar[70] los términos de dicha prestación por circunstancia sobrevenidas o cuando lo justifiquen necesidades de servicio[71].

El mismo juicio merece la previsión del carácter limitado de su duración. En este sentido, las normas bien establecen un plazo, suele ser anual, con posibilidades de prórroga siempre que se mantengan los requisitos y las necesidades de servicio iniciales, o bien remiten la fijación del mismo a la convocatoria o a la propia resolución del proceso de autorización[72]. El carácter reversible de la prestación del servicio mediante teletrabajo impide la posibilidad de conceder una autorización con carácter indefinido[73].

70. Art. 11 del Decreto vasco.

71. Art. 8 del Decreto castellano-leonés; art. 20 del Decreto extremeño. El art. 13 del Decreto balear concreta que esa modificación se llevará a cabo mediante: "La redistribución de la jornada de trabajo entre la forma presencial y no presencial; la reducción del número de días semanales de teletrabajo; o, incluso, la suspensión temporal de la prestación a distancia". Por su parte, la orden gallega permite por necesidades de servicio que la Administración requiera, con una antelación mínima de 24 horas o incluso con el deber de incorporarse inmediatamente si es de forma sobrevenida, la presencia física de la persona que está prestando sus servicios en la modalidad de teletrabajo.

72. Las previsiones relativas a la duración de la autorización, momento de fijación de la misma así como las posibles prórrogas se encuentran establecidas en art. 5.4 de la Orden gallega; art. 4.1 del Decreto catalán; art. 6.1 del Decreto extremeño; art. 11 Decreto madrileño; art. 8 de la Orden vasca; art. 7.1 del Decreto castellano-leonés; art. 8.2 del Decreto balear.

73. Así, la Disposición transitoria segunda del Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha bajo la rúbrica "Autorizaciones de teletrabajo otorgadas al amparo del Decreto 57/2013, de 12 de agosto de 2013, por

Si el diseño e implantación del teletrabajo respondiese, verdaderamente, a una nueva forma de organización del trabajo y de la prestación de servicios centrándose, fundamentalmente, en la consecución de objetivos y en la evaluación de los resultados al margen de las variables del espacio o el tiempo, poniendo para ello en práctica todas las ventajas de la Administración digital, podrían evitarse todos los inconvenientes señalados permitiendo que, con carácter general, el trabajo a distancia una vez autorizado y mientras se mantengan las condiciones y requisitos de acceso establecidos, se preste de forma indefinida, sin que su continuidad esté condicionada a la obtención de sucesivas prórrogas. Incluso, la mejor regulación sería aquella que configurase el teletrabajo "como una modalidad de trabajo plenamente alternativa/complementaria al trabajo presencial" aprovechando la oportunidad que brinda la Administración digital[74].

Sí parece pertinente y compatible con el fin para el que se quiere instrumentalizar el teletrabajo en este estudio, la previsión que realizan las diferentes normas al regular la prestación alternándola con el trabajo presencial o el establecimiento de franjas horarias de disponibilidad obligatoria para la interconexión y coordinación. Esta regulación permite evitar parte de las consecuencias negativas, o desventajas, que el trabajo a distancia puede suponer desde el punto de vista del empleado público[75]. En el mismo sentido, se considera acertada la previsión de que acuda presencialmente al centro de trabajo toda la plantilla del órgano bien un día a la semana, a la quincena o al mes[76]. Y, asimismo, la prohibición que regulan de forma unánime las normativas autonómicas de fraccionar la jornada diaria entre servicio presencial y teletrabajo[77].

---

el que se regula la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha" establece en su apartado 1º que: 1. Las autorizaciones para la prestación de servicios mediante teletrabajo otorgadas por duración indefinida al amparo de la normativa anterior mantendrán su validez, excepto en lo relativo a su duración, entendiéndose concedidas por una duración determinada de un año, a contar desde la entrada en vigor del presente decreto. A las prórrogas de estas autorizaciones les será de aplicación lo previsto en el presente decreto.

74. CASTILLO RAMOS-BOSSINI, Susana E., "Administración digital y teletrabajo", cit., p. 112.
75. Nos referimos, entre otros, al riesgo de aislamiento y pérdida de integración en la organización o a la disponibilidad excesiva que puede implicar el uso de las tecnologías de la información y comunicación o a no tener garantizado el derecho a la desconexión digital.
76. Art. 5.6 de la Orden Gallega.
77. Art. 4.3 del Decreto catalán; art. 2 del Decreto extremeño; art. 9.1 del Decreto balear o el art. 5.8 de la Orden gallega.

Estos aspectos de la regulación del teletrabajo estrechamente relacionados con el carácter reversible del mismo, dificultan su potencialidad actual para estimular el asentamiento de nueva población en zonas con fuerte declive demográfico. De hecho, como ya se ha expuesto al comienzo de este estudio, el teletrabajo es parte de un conjunto de instrumentos y actuaciones que los poderes públicos tienen que implementar de forma simultánea en la lucha contra la despoblación.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

Revertir la despoblación en las áreas rurales es uno de los principales retos demográficos a los que se enfrentan los poderes públicos en la actualidad. Generalmente, dichas áreas constituyen entornos menos contaminados con una mayor disponibilidad de espacio y con unos costes de vida más reducidos que en el medio urbano. Sin embargo, además de estos beneficios, las áreas rurales también presentan desventajas como infraestructuras y equipamientos básicos deficientes, servicios esenciales escasos o nulos para la población y un acceso inadecuado a los mismos en factor tiempo, tanto en lo que se refiere a servicios públicos –educativos, sanitarios y sociales– como a actividades comerciales de proximidad.

Por lo tanto, para hacer frente al retroceso demográfico que padecen estos núcleos, es precisa una intervención de carácter integral desde distintos ejes de actuación, entre los que cabe incluir la implantación del teletrabajo con carácter general y, en la Administración Pública, en particular. Centrándonos en esta última, se ha podido comprobar que el teletrabajo en el ámbito del empleo público tiene una reducida capacidad de atracción y de fijación de población en entornos rurales.

Más allá de la necesidad de solucionar previamente problemas técnicos y estructurales como la deficiente conectividad actual que padecen estos territorios o la todavía insuficiente implantación de la Administración digital, se ha podido comprobar que incentivar el asentamiento en municipios despoblados estableciendo, como requisito *sine qua non*, para obtener una autorización de teletrabajo, residir en los mismos, además de ser dudosamente eficaz, no es legalmente viable. Por otro lado, la previsión de utilizar dicha circunstancia como criterio de desempate cuando la Administración debe elegir entre varios solicitantes, si bien se adecua a la legalidad, es escasamente operativa para el logro del objetivo perseguido.

Por otra parte, son muchas las tareas o funciones encomendadas a empleados públicos que requieren, inexcusablemente, la presencialidad

del trabajador para la prestación del servicio, lo que reduce el número de puestos ocupados por empleados públicos que permiten el teletrabajo. Asimismo, el carácter voluntario y reversible del mismo condiciona aspectos esenciales de su regulación que dificultan su instrumentalización para alcanzar el objetivo perseguido. De ahí que articular el teletrabajo como un mecanismo que realmente supere la cultura de la presencialidad y pueda contribuir a ganar la batalla emprendida contra la despoblación exige otorgarle una configuración normativa que lo defina como una modalidad de trabajo plenamente alternativa y/o complementaria al trabajo presencial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLO PAREDES, Santiago A., "Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises", *REALA*, n. 13, 2020.

CASTILLO RAMOS-BOSSINI, Susana E., "Administración digital y teletrabajo", *Documentación Administrativa*, n. 7, 2020.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, ed. 17, Tecnos, Madrid, 2020.

GIFREU FONT, Judith, "Derecho a la ciudad y derechos en las ciudades (especial referencia al derecho a la vivienda como antesala del derecho a la ciudad", *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y Retos* XV, Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020) file:///C:/Users/tona/Downloads/Derecho%20ciudad.%20JGifreu.%20AEPDA20.pdf.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el mundo rural*, Atelier, Barcelona, 2020.

GONZÁLEZ LÓPEZ, Juan José, "La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural", La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno, dir. Fernando GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Aranzadi, 2019.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local", *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. extra 5, 2020 (ejemplar dedicado a: Teletrabajo en el sector público: una herramienta transversal).

MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Configuración general del trabajo a distancia en el derecho español", en MELLA MÉNDEZ, Lourdes (Dir.), *El teletrabajo en España: aspectos teórico-prácticos de interés*, Wolter Kluwer, Madrid, 2017.

MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "El Trabajo a distancia como medida de flexibilidad y conciliación laboral", *Iuslabor*, n. 2, 2017.

MELLADO RUIZ, Lorenzo, "La nueva regulación del teletrabajo en las administraciones públicas: entre la urgencia y la flexibilidad "de mínimos" en tiempos de pandemia", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 57, 2021.

MIGUEZ MACHO, Luis, "Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia", *Revista Galega de Economía,* n. 20, 2020.

MOLINA DE LA TORRE, Ignacio, "La despoblación en España: Un análisis de la situación", *Informe Comunidades Autónomas 2018*, Observatorio de Derecho Público/IDP Barcelona, Barcelona, 2019.

VELASCO CABALLERO, Francisco, "Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 13, 2019.

VILLALBA SÁNCHEZ, Alicia, "El teletrabajo en las Administraciones Públicas", *Lan harremanak. Revista de relaciones laborales*, n. 36, 2017.

*Capítulo XI*

# El teletrabajo como fórmula contra la despoblación de las zonas rurales

Nora M.ª Martínez Yáñez

*Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en excedencia*
*Universidad de Vigo*
*Conselleira del Consello Consultivo de Galicia*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. OPORTUNIDADES DEL TELETRABAJO Y SU REFLEJO EN LA NORMATIVA. 2.1. *Análisis de las ventajas del teletrabajo para las empresas, los trabajadores y la sociedad*. 2.2. *Adecuación de la regulación del teletrabajo a sus oportunidades*. 3. FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES REGULADORAS DEL TELETRABAJO Y EFECTOS SOBRE SU USO CONTRA LA DESPOBLACIÓN. 3.1. *El teletrabajo por cuenta propia*. 3.2. *El teletrabajo al servicio de la Administración Pública*. 3.3. *El teletrabajo por cuenta ajena*. 4. CONSIDERACIONES SOBRE EL LUGAR DE TRABAJO A PROPÓSITO DEL TELETRABAJO EN ZONAS RURALES DESPOBLADAS. 4.1. *La determinación del lugar de trabajo: instalación y localización geográfica*. 4.1.1. El derecho del teletrabajador a determinar el lugar de trabajo. 4.1.2. Los poderes empresariales respecto de la determinación del lugar de trabajo. 4.2. *Combinación del trabajo presencial y el trabajo a distancia: teletrabajo semipresencial*. 4.3. *Efectos del lugar de trabajo sobre las condiciones de trabajo*. 5. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y TELETRABAJO EN ZONAS RURALES DESPOBLADAS. 5.1. *En torno a la idoneidad de la negociación colectiva para orientar el teletrabajo a la lucha contra la despoblación*. 5.2. *Contenidos convencionales para hacer del teletrabajo un instrumento de lucha contra la despoblación*.

6. POLÍTICA DE EMPLEO Y TELETRABAJO EN ZONAS RURALES DESPOBLADAS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque el Derecho del Trabajo conoce y regula desde hace décadas el trabajo ejecutado por el trabajador desde su domicilio, el actual desarrollo de las tecnologías digitales y de la información y la comunicación ha conferido un relieve extraordinario al trabajo a distancia, y en particular, al teletrabajo, entendiendo por éste "aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación[1]".

Los empleos que permiten el trabajo remoto, tanto diacrónico como sincrónico, abren nuevas oportunidades para avanzar hacia un equilibrio territorial más justo, basado en una distribución del empleo equitativa y en el crecimiento económico y productivo de las áreas geográficas afectadas por el envejecimiento y la despoblación[2]. Sin embargo, la oportunidad que brinda el teletrabajo para evitar el abandono de las zonas rurales y fomentar su repoblación solo resulta factible si se dan, al menos, dos condiciones.

En primer lugar, es preciso que esas zonas dispongan de servicios para garantizar la calidad de vida a sus habitantes. No basta con la conectividad necesaria para poder teletrabajar, sino que también son imprescindibles servicios básicos en materia de transportes y comunicaciones, salud y educación, pues de lo contrario difícilmente se atraerá población estable con posibilidades de crecimiento[3]. En segundo lugar, el teletrabajo debe ser una salida profesional tan válida como el trabajo presencial, con los mismos derechos y oportunidades de desarrollar una carrera. Si el

1. Artículo 2.b) de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.
2. Así lo reconocen las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019, p. 39. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf, último acceso: 13-01-2021.
3. Algunos análisis económicos han mostrado que el incremento del empleo en los pequeños municipios no suele generar automáticamente un aumento poblacional, siendo la causa probable de este fenómeno la falta de dotaciones y servicios, que son los que condicionan en mayor medida los asentamientos de la población (CALZADA ARROYO, José M.ª y DÍEZ SIMÓN, Esther, "La despoblación: un problema de desequilibrio económico", en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan demostrado fenómeno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2019, p. 451).

teletrabajo resta oportunidades profesionales es posible que se convierta en un tipo de empleo refugio para quienes no pueden acceder a un puesto de trabajo presencial. Ello anularía su capacidad para asentar población en las zonas rurales y para combatir la desigualdad que provocan los desequilibrios territoriales.

La reciente entrada en vigor del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia que, tras ser convalidado por el Congreso y tramitado como proyecto de ley, ha dado lugar a la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, constituye un hito no solo porque aborda por primera vez de manera omnicomprensiva esta forma de prestar servicios, sino también porque pone las bases para el futuro desarrollo del teletrabajo. Por consiguiente, es preciso analizar si la actual normativa es adecuada para que el teletrabajo cumpla esa función de repoblación y dinamización de las zonas rurales.

## 2. OPORTUNIDADES DEL TELETRABAJO Y SU REFLEJO EN LA NORMATIVA

### 2.1. ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS DEL TELETRABAJO PARA LAS EMPRESAS, LOS TRABAJADORES Y LA SOCIEDAD

En la medida en que el trabajo a distancia rompe la tradicional vinculación del trabajador con el lugar asignado por el empleador para prestar servicios, abre la puerta a nuevas formas de comprender y regular la actividad empresarial y las relaciones de prestación de servicios[4].

En efecto, la quiebra del binomio tiempo y espacio en el trabajo ofrece numerosas oportunidades para los empleadores, para los trabajadores y también para el conjunto de la sociedad, puesto que la extensión del trabajo a distancia puede contribuir a satisfacer determinados fines de interés general.

Desde el punto de vista de los empleadores, el trabajo a distancia puede contribuir a la optimización en la gestión de los recursos materiales de la empresa; al ahorro de costes relacionados con el uso de locales de trabajo; a la ampliación de la horquilla de candidatos para cubrir puestos de trabajo, lo que beneficia la selección y la retención del talento; o a una mejor gestión del tiempo de trabajo e incluso un incremento de la

4. MERCADER UGUINA, Jesús R., "Nuevos escenarios para el Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI: digitalización y cambio tecnológico", *Trabajo y Derecho*, n. 63, 2020. Citado por Smarteca, pp. 6 y 7 de 31.

productividad[5]. Además, en el contexto de la crisis de la COVID-19, el trabajo a distancia es una medida de prevención de riesgos laborales eficaz para evitar los contagios en el lugar de trabajo.

Desde el punto de vista de los trabajadores, en los últimos años el teletrabajo se ha consolidado como un instrumento al servicio de la conciliación de la vida laboral y familiar, pues la flexibilidad horaria y la mayor capacidad de auto-organización que permiten algunos tipos de teletrabajo –el denominado *smart working*–, así como la eliminación o reducción del tiempo invertido en los desplazamientos, pueden contribuir de forma decisiva a evitar conflictos entre las responsabilidades laborales y familiares[6].

Esta faceta del teletrabajo se ha plasmado recientemente a nivel normativo, al integrarse la opción por el trabajo a distancia en el derecho de adaptación de la jornada de trabajo de las personas con responsabilidades familiares[7]. No obstante, hubiera sido deseable acompañar esta medida de una referencia a la corresponsabilidad, imprescindible para combatir el riesgo de que el teletrabajo como medida de conciliación acabe relegando al hogar a una mayor proporción de mujeres que de hombres[8].

Pero, al margen de lo anterior, la expansión del teletrabajo ha hecho emerger con fuerza su potencialidad para lograr una mejor gestión de los tiempos de vida y trabajo de todos aquellos que trabajan a distancia, con independencia de sus circunstancias familiares. Muestra de ello es el artículo 13 de la Ley 10/2021, que enuncia el derecho de los trabajadores a distancia a un horario flexible – derecho que no tiene parangón en el estatuto de los trabajadores presenciales–, si bien supeditado a los términos del acuerdo individual y la negociación colectiva. Se prima así la autoorganización del tiempo de trabajo, siempre que sea posible en función del

5. MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Ángela, "Una aproximación al concepto, modalidades y principales ventajas e inconvenientes del teletrabajo", en SALA FRANCO, Tomás (Dir.), *El teletrabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020. Citado por Tirantonline, Documento TOL8.219.603, pp. 7 y 9 de 16.
6. Véase QUINTANILLA NAVARRO, Raquel Yolanda, "Teletrabajo y conciliación de la vida personal, familiar y laboral", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 133, 2017, pp. 343-368.
7. Artículo 34.8 ET, tras la redacción dada por el artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.
8. DE LA PUEBLA PINILLA, Ana, "Trabajo a distancia y teletrabajo: una perspectiva de género", *Revista Labos*, vol. 1, n. 3, 2020, p. 9, y ÁLVAREZ CUESTA, Henar, "Del recurso al teletrabajo como medida de emergencia al futuro del trabajo a distancia", *Lan Harremanak*, n. 43, 2020, p. 196.

trabajo realizado, hasta el punto de convertirla en un derecho subjetivo del trabajador.

Ello explica que la legislación otorgue una preferencia a acceder al trabajo a distancia a quienes compaginan su trabajo con actividades merecedoras de protección jurídica, como la formación profesional o académica u otro empleo o actividad profesional[9].

Por otro lado, la eliminación de los tiempos de desplazamiento, que pueden ser largos en las grandes ciudades o cuando el domicilio no se encuentra en la misma localidad donde se trabaja, redunda en una mejora de la calidad del tiempo de descanso, pues, salvo excepciones, la jurisprudencia sitúa los desplazamientos fuera de la jornada de trabajo y, por lo tanto, dentro del tiempo de descanso, por más que en sentido estricto no formen parte del tiempo de libre disposición del trabajador[10].

La eliminación o reducción de los desplazamientos supone además un ahorro de sus costes económicos, casi siempre asumidos por los trabajadores, y una disminución correlativa de los riesgos de accidentes *in itinere*.

Por último, al desvincular el lugar de residencia habitual del lugar de trabajo se facilita el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada[11], en la medida en que una mayor capacidad de elección puede reducir significativamente sus costes.

Algunas de estas ventajas redundan en el interés general y contribuyen a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible señalados por la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en particular el undécimo –"lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles"–, y el tercero –"garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades"–. El menor volumen de desplazamientos en vehículos particulares que propicia el teletrabajo debe conectarse con algunas de las metas vinculadas a ambos objetivos, como la reducción del impacto ambiental negativo de las ciudades, especialmente sobre la calidad del aire, o la disminución de las muertes derivadas de accidentes de tráfico y de las enfermedades producidas por la contaminación.

Desde la perspectiva del empleo, se han destacado las oportunidades del teletrabajo para integrar en el mercado laboral a grupos de personas

9. Artículo 8.3 de la Ley 10/2021 y artículo 23.1.a) ET.

10. MARTÍNEZ YÁÑEZ, Nora M.ª, "Trazando los contornos del tiempo de trabajo y descanso frente a los retos de la economía digital: recientes aportaciones del Tribunal de Justicia", en MIRANDA BOTO, José M.ª (Dir.), *El Derecho del Trabajo español ante el Tribunal de Justicia: problemas y soluciones*, Cinca, Madrid, 2018, pp. 411-437.

11. Artículo 47 CE.

con dificultades para afrontar relaciones laborales ordinarias[12]. Así, el teletrabajo puede favorecer el empleo de las personas discapacitadas cuando el desplazamiento entre su domicilio y el lugar de trabajo es demasiado difícil o simplemente imposible, al no contar con los apoyos necesarios[13]. De forma semejante, el trabajo a distancia total o parcial puede contribuir a hacer efectiva la protección y/o el derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género y de terrorismo[14]. Por último, como ya se ha señalado, el teletrabajo también puede contribuir al mantenimiento en el empleo de las personas con responsabilidades de cuidado.

Pese a todo, esta ventaja entraña también el riesgo de que estos grupos de personas queden atrapados en el teletrabajo, por lo que cuando el perfil del trabajador se corresponda con alguno de estos colectivos vulnerables sería necesario hacer hincapié en la reversibilidad, ofreciendo oportunidades reales de acceso a la prestación de servicios presencial[15].

Por último, entre los objetivos de interés general figura la lucha contra la despoblación de las zonas rurales y la mejora de equilibrio económico territorial. El teletrabajo puede operar de dos formas complementarias en este contexto. Por un lado, puede ampliar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo de los habitantes de las zonas rurales, combatiendo de forma "preventiva" el fenómeno de la despoblación, al evitar que deban abandonar sus lugares de residencia hacia los núcleos más poblados para encontrar un empleo. Y, por otro lado, el teletrabajo permite atraer nueva población a las zonas rurales despobladas, ya que los trabajadores sujetos a esta modalidad de prestación de servicios pueden trasladarse a ellas atraídos por una forma de vida más sencilla, económica y en contacto con la naturaleza.

## 2.2. ADECUACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO A SUS OPORTUNIDADES

A pesar de sus numerosas ventajas, antes de la irrupción de la pandemia la implantación y frecuencia del teletrabajo en España se situaba

12. MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Ángela, "Una aproximación al concepto, modalidades y principales ventajas e inconvenientes del teletrabajo", cit., p. 11 de 16.
13. Aunque la Ley 10/2021 no aborda de manera directa el teletrabajo de las personas discapacitadas, sí se refiere a este perfil de teletrabajadores en la Exposición de Motivos y en los artículos 4.3, 8.3, 11.1 y 22, con la finalidad principal de evitar cualquier tipo de discriminación o perjuicio por esta causa.
14. De hecho, la disposición final 3.ª de la Ley 10/2021 modifica el artículo 37.8 ET para hacer mención expresa a esta posibilidad.
15. El papel de la negociación colectiva a este respecto es esencial, como apunta el artículo 8.3 de la Ley 10/2021.

por debajo de la media de la Unión Europea[16]. Aunque una de las causas puede ser el amplio peso en el sector productivo de actividades que exigen una prestación de servicios presencial –las vinculadas a la restauración, la hostelería, el ocio y, en menor medida, al turismo–, también es cierto que la arraigada cultura del presentismo ha actuado como un lastre para la implantación del teletrabajo allí donde era posible.

El escaso interés práctico por el teletrabajo ha venido acompañado de un escaso interés legislativo[17]. Hasta 2012 la única norma legal aplicable a las relaciones de teletrabajo era el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores –en adelante, ET–, sobre trabajo a domicilio, cuya finalidad había sido dar cobertura a las actividades, generalmente de tipo artesanal o manual, que no se desarrollaban en las instalaciones de la empresa. La obsolescencia de la norma en el marco de las nuevas tecnologías provocó su modificación en 2012. Pero, aunque el nuevo precepto, titulado "Trabajo a distancia", trataba de modernizar la regulación recogiendo los principios básicos del Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, no agotaba en modo alguno las cuestiones que plantea este modo de prestar servicios. Por ello, la forzada expansión del teletrabajo a causa de la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la necesidad de acometer una regulación más detallada del mismo, plasmada con urgencia en el Real Decreto-Ley 28/2020 y posteriormente en la Ley 10/2021, a la que reenvía el actual artículo 13 ET, una vez vaciado de contenido.

Un factor común a estas sucesivas disposiciones es que apenas se han centrado en el desarrollo de las ventajas y oportunidades del trabajo a distancia, con la única salvedad de su uso como mecanismo de conciliación de la vida laboral y familiar. Ello puede deberse en parte a que, siendo un fenómeno con escaso desarrollo en España, sus potencialidades aún estén comenzando a perfilarse.

Pero, la razón fundamental de esta falta de atención radica en la propia naturaleza de las relaciones de trabajo, asentadas sobre un agudo conflicto de poderes e intereses que la legislación laboral ha tratado tradicionalmente de equilibrar mediante de la atribución derechos individuales

16. Véase el estudio de ONTSI (Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información), *Dossier de indicadores de teletrabajo y trabajo en movilidad en España y la UE*, 2020. (https://www.ontsi.red.es/es/dossier-de-indicadores-pdf/Dossier-de-Indicadores-de-teletrabajo-y-trabajo-en-movilidad-en-Espana-y) último acceso 28-12-2020.
17. GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, Tirant Lo Blanch. Valencia, 2020. Citado por Tirantonline, Documento TOL8.217.506.

a los trabajadores, la limitación de los poderes empresariales y el reconocimiento de un cúmulo de derechos vinculados a la acción colectiva. No cabe duda de que el teletrabajo supone un desafío para los esquemas tradicionales del Derecho del Trabajo, pues esta forma de prestación de servicios puede hacer ineficaces los equilibrios buscados largamente por la legislación laboral, cambiando el centro de gravedad de las relaciones de trabajo que lo incorporan.

Junto con las ventajas ya enumeradas, el teletrabajo puede acarrear algunos efectos adversos que es preciso combatir, como una pérdida de eficacia de los mecanismos de limitación de la jornada de trabajo, un incremento de los falsos autónomos, un debilitamiento de la afiliación sindical, la acción sindical y la conciencia de clase, o una expulsión de los trabajadores más vulnerables del espacio de presencialidad de las empresas con el riesgo de incidir en nuevas discriminaciones por sexo o discapacidad, o de dar pasos atrás en el camino hacia la corresponsabilidad.

Por estas razones, la legislación observa el teletrabajo con recelo, en tanto comporta un cambio fundamental en la forma de prestar servicios que no solo afecta al lugar de trabajo, sino prácticamente a todos los elementos esenciales de la relación laboral, puesto que la tradicional determinación de las condiciones de trabajo depende en buena medida de los factores espacial y temporal que confluyen sobre la prestación de servicios. Así, el teletrabajo provoca ineludiblemente desafíos respecto de los tiempos de trabajo y descanso, los horarios, la estructura salarial y la configuración del salario, la prevención de riesgos laborales, el ejercicio de los derechos colectivos, entre otros.

Esta desconfianza se aprecia también en la Ley 10/2021, cuya principal intención es combatir el riesgo de que el trabajo a distancia se convierta en una forma trabajo precaria, de peor calidad que el trabajo presencial[18]. Para ello, la norma se centra en la enumeración de los derechos de quienes trabajan a distancia –la mayoría de ellos ya reconocidos en otros lugares del ordenamiento– y en la atribución de deberes y costes a la parte empresarial, así como en la limitación de sus poderes de gestión de la relación de trabajo.

En tal contexto, la Ley 10/2021 apenas fomenta el desarrollo de las potencialidades y ventajas del teletrabajo, con la salvedad de la conciliación de la vida laboral y familiar o el trabajo a distancia de personas con discapacidad, que llegan a plasmarse en algunas de sus disposiciones[19].

18. GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., p. 2 de 67.
19. Artículo 4 y disposición final 2.ª de la Ley 10/2021.

En cuanto a la despoblación, ciertamente la Exposición de Motivos reconoce el papel fundamental del trabajo a distancia para favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural, en consonancia con las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, y manifiesta que la nueva regulación ha de servir para hacer factible este propósito. Sin embargo, la alusión es testimonial, pues dicho propósito no se incorpora a ninguna medida específica a lo largo del texto articulado.

Es posible que el legislador haya entendido que la mera renovación de la regulación del teletrabajo será suficiente para que éste pueda actuar en favor del reequilibrio territorial. Sin embargo, en el marco de las relaciones de trabajo entabladas entre sujetos privados, la concurrencia de objetivos y ventajas del teletrabajo mucho más próximos a los derechos e intereses directamente implicados en la prestación de servicios contribuye a dejar en un segundo plano la meta de la lucha contra la despoblación. Por ello, el impulso de este objetivo público de interés general hubiera necesitado una actuación más decidida del legislador, introduciendo en el texto articulado referencias concretas a los teletrabajadores que prestan servicios desde zonas despobladas y reforzando algunos de sus derechos.

## 3. FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES REGULADORAS DEL TELETRABAJO Y EFECTOS SOBRE SU USO CONTRA LA DESPOBLACIÓN

La capacidad del teletrabajo para servir de medio de lucha contra la despoblación depende, en primer término, del tipo de fuentes que lo regulan y de la estructura del sistema de fuentes. A este respecto, cabe avanzar que el rasgo más llamativo es su pronunciada fragmentación.

### 3.1. EL TELETRABAJO POR CUENTA PROPIA

La Ley 10/2020 ciñe su ámbito de aplicación a las relaciones de trabajo a distancia por cuenta ajena. En consecuencia, sus disposiciones no alcanzan al teletrabajo por cuenta propia, al que darán cobertura sin ningún tipo de especialidad las normas sobre contratos del Derecho civil o mercantil.

En cualquier caso, el teletrabajo por cuenta propia resulta muy relevante a efectos de combatir la despoblación de las zonas rurales, pues propicia el desarrollo de nuevas actividades económicas que no están vinculadas a la explotación de los recursos del territorio, como suele ser habitual.

En efecto, las nuevas tecnologías y las emergentes formas de consumo han dado lugar a modelos innovadores de empresas digitales plenamente deslocalizadas, que no requieren centros de trabajo ni recursos materiales, pues su actividad productiva se desarrolla íntegramente en un contexto virtual y su oferta consiste en servicios digitales. El Plan España Digital 2025 incluye entre sus metas el impulso del emprendimiento digital nacional e internacional residente en España y la creación de un entorno favorable para las empresas y *start-ups* con el fin de atraer a trabajadores y emprendedores extranjeros para instalarse y trabajar a distancia, con independencia de donde estén localizadas sus empresas, y permitir, a su vez, que empleados de distintas partes del mundo trabajen para empresas españolas. En definitiva, se pretende que España se convierta en un polo internacional de profesionales altamente cualificados que desempeñen sus actividades a través de procesos y herramientas de teletrabajo, en entornos confiables, seguros, y de alta calidad de vida[20]. Este tipo de emprendimiento puede llevarse a cabo en zonas rurales despobladas, y por ello comporta una relevante oportunidad de desarrollo para las mismas, siempre que cuenten con las infraestructuras que permitan el correcto funcionamiento de las tecnologías de la información y la comunicación.

Pero, al margen del emprendedor digital, el perfil más frecuente en el teletrabajo por cuenta propia es el del *freelancer* que, con una cualificación media o alta, ofrece cierto tipo de servicios especializados –diseño gráfico, marketing, traducción, periodismo, etc.– que hace llegar a sus clientes de manera remota. Aunque hasta hace poco tiempo el *freelancer* solía tener una cartera de clientes definida, la irrupción de las plataformas de intermediación que operan a nivel nacional e internacional, poniendo en contacto las personas que ofrecen dichos servicios y las que los demandan, han ampliado de modo muy sustancial sus posibilidades de negocio.

El aspecto negativo del recurso a estas plataformas es que se pueden plantear serias dudas en torno a la verdadera naturaleza del vínculo entre el profesional que ofrece sus servicios a través de la plataforma y la empresa que la gestiona[21]. Si bien en ocasiones la relación es claramente de intermediación, ya que el profesional mantiene su autonomía organizativa, en otras ocasiones es la plataforma la que asigna el trabajo, da las instrucciones para su realización e impone el coste de los servicios,

20. *Plan España Digital 2025*, pp., 50 y 51. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf. Último acceso: 12-01-2021.

21. ÁLVAREZ CUESTA, Henar, "Del recurso al teletrabajo como medida de emergencia al futuro del trabajo a distancia", cit., pp. 176-177.

situando al profesional en el centro de una estructura organizativa sobre la que no tiene control y respecto de la que se encuentra subordinado[22].

Entre la enorme variedad de plataformas digitales que gestionan prestaciones de servicios hay que hacer una mención especial a las plataformas de asignación de microtareas. Su rasgo característico es que cuentan con una cohorte de *crowdworkers* que llevan a cabo pequeñas tareas digitales sencillas y repetitivas, que de momento no están al alcance de la inteligencia artificial, para las que no se precisa ninguna cualificación profesional[23]. En este tipo de plataformas la autonomía de las personas colaboradoras, que tienen la condición de trabajadores por cuenta propia, queda si cabe más desdibujada, pues la prestación de servicios suele realizarse al amparo de un contrato de adhesión en el que la empresa que gestiona la plataforma impone sus condiciones organizativas.

Por consiguiente, este modelo de negocio es proclive a albergar falso trabajo autónomo. Estas dificultades, no completamente ajenas al trabajo a domicilio de tipo artesanal, son sorteadas por los tribunales a través de un esfuerzo para reinterpretar los viejos indicios de laboralidad en el nuevo entorno digital. No cabe duda de que este esfuerzo habrá de ser cada vez más intenso a causa de la expansión del teletrabajo[24].

---

22. Véase al respecto la paradigmática STS de 25 de septiembre de 2020, rcud. 4746/2019, sobre la calificación de la prestación de servicios de un colaborador de la empresa Glovo, que ha llevado a abordar directamente la naturaleza laboral de los servicios retribuidos de reparto gestionados a través de plataformas digitales mediante el Real Decreto-Ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

23. Por ejemplo, tareas de optimización del buscador web para la generación de texto, investigación en Internet, categorización y etiquetado (por ejemplo, de imágenes), encuestas, datos de capacitación de inteligencia artificial y manejo de datos (por ejemplo, identificación de características de productos), recopilación de datos, redacción de opiniones de clientes, etc. (OIT, *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra (2019) 15-23).

24. En los supuestos de teletrabajo ejecutado con libertad organizativa, los órganos judiciales escrutan la dependencia y la ajenidad atendiendo a quién programa las actividades que lleva a cabo el trabajador, al hecho de que la empresa cliente dé instrucciones o directrices precisas, que ordene los tiempos de trabajo y los descansos –permisos y vacaciones–, que use mecanismos de control de la ejecución de la prestación de servicios, que haga uso del poder disciplinario, que proporcione todos o algunos instrumentos de trabajo, como el software, programas informáticos, bases de datos, o incluso el hardware. Véase al respecto GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., p. 4 de 67, FERREIRO REGUEIRO, Consuelo, "La conformación del teletrabajo en la negociación colectiva", en MELLA MÉNDEZ, Lourdes (ed.), *Trabajo a Distancia y Teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el Derecho español y comparado*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2015,

A la vista de todo lo anterior, cabe concluir que el teletrabajo por cuenta propia capaz de dinamizar las zonas rurales despobladas puede ser un empleo de calidad, que proporcione una fuente de ingresos digna a las personas que ejercen esta modalidad de prestación de servicios. Esto sucede, sobre todo, cuando la persona gestiona su propia empresa o presta sus servicios profesionales de manera libre. Pero también puede ser un empleo precario, con una remuneración muy baja y escasos derechos sociales, en especial si los servicios se prestan a través de plataformas de microtareas.

Otro aspecto importante del teletrabajo autónomo que puede ejecutarse desde zonas rurales despobladas es su capacidad para generar nuevos empleos en estos territorios. Por regla general, los perfiles de teletrabajadores por cuenta propia que se han descrito suelen encajar en la categoría del autoempleo, es decir, suele tratarse de personas que desarrollan íntegramente su actividad productiva, sin contar con trabajadores a su servicio. Tanto si se trata de profesionales cualificados –en el caso de los *freelancers*–, como si, por el contrario, carecen de cualificación –como los *crowdworkers* que ejecutan trabajos mecánicos en las plataformas digitales–, el hecho de que su actividad carezca de un proyecto empresarial con posibilidades de crecimiento determina una escasa o nula capacidad para generar otros empleos. Por tanto, aunque es positivo que las personas que teletrabajan por cuenta propia de la manera descrita puedan hacerlo desde zonas rurales despobladas, no parece que estas actividades vayan a suponer un motor directo de creación de empleo y de atracción de nuevos habitantes a estos ámbitos geográficos.

Incluso si el teletrabajador autónomo fuese un emprendedor, de modo que su empresa sí pudiese ser fuente de nuevos empleos, bien por cuenta propia o por cuenta ajena, es probable que estos consistiesen también en la prestación de servicios a distancia, de modo que no recaerían necesariamente en la población del entorno geográfico.

Ahora bien, la escasa capacidad del teletrabajo por cuenta propia ejecutado en las zonas rurales despobladas para generar empleos directos no compromete su capacidad para crear empleo indirecto relacionado con el desarrollo de actividades económicas locales para atender las demandas de los teletrabajadores –por ejemplo, espacios de *coworking*, servicios de ocio, de actividades en la naturaleza–, etc.

---

pp. 56-58 y SALA FRANCO, Tomás (Coord.), *El Teletrabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 75-90.

## 3.2. EL TELETRABAJO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Puesto que la presente obra incluye un capítulo específico sobre el teletrabajo en la Administración Pública, el propósito de este epígrafe se circunscribe a llamar la atención sobre el distinto régimen jurídico que resulta aplicable al teletrabajo en función de la identidad, pública o privada, del empleador.

Hasta la irrupción de la pandemia el teletrabajo ha tenido una aceptable implantación en las Administraciones públicas, volcada de forma casi exclusiva en la conciliación de la vida laboral y familiar[25]. Ahora bien, el intenso recurso al teletrabajo durante la crisis de la COVID-19, estimulado en parte por la imposibilidad de aplicar suspensiones o reducciones de jornada en la Administración Pública[26], puso de manifiesto la necesidad de regular de forma más amplia y exhaustiva esta forma de prestar servicios.

A la luz de los principios que rigen la organización administrativa y la prestación de servicios públicos, la reciente normativa en esta materia opta claramente por la tajante separación entre el régimen jurídico del teletrabajo en el empleo público –incluyendo al personal laboral–, y en el empleo privado. Así, ya la disposición adicional 2.ª del Real Decreto-Ley 28/2020, excluía de su ámbito de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, remitiendo a su normativa específica, opción que mantiene la Ley 10/2021. Solo unos días después de la aprobación de aquella norma, se publica el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas, que sienta las bases en esta materia[27].

25. VILLALBA SÁNCHEZ, Alicia, "El teletrabajo en las Administraciones Públicas", *Lan Harremanak*, n. 36, 2017, pp. 216-246.

26. En efecto, los ERTEs son una figura propia del Derecho del Trabajo que no se aplica a los funcionarios públicos, pero tampoco al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, pues la disposición adicional 17.ª del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, indica que "lo previsto en el artículo 47 no será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado".

27. Por tanto, apenas ha sido de utilidad la previsión de la disposición transitoria segunda del Real Decreto-Ley 28/2020 a tenor de la cual, "hasta que se apruebe la normativa prevista en la disposición adicional segunda, se mantendrá en vigor para el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas lo previsto por el artículo 13 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en la redacción vigente antes de la entrada en vigor del presente real decreto-ley".

Una breve comparación entre ambas disposiciones permite apreciar notables diferencias de enfoque. Para empezar, basta con indicar que mientras la Ley 10/2021 destina veintidós artículos y diversas disposiciones adicionales y transitorias a la regulación del teletrabajo en el marco del trabajo asalariado, el Real Decreto-ley 29/2020 se limita a introducir un nuevo artículo 47 *bis* en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, para acometer en esa única disposición la regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas.

Aunque ninguna de las dos normas agota la regulación del teletrabajo, que deberá desarrollarse a través de la negociación colectiva en el plano laboral, y de disposiciones reglamentarias, principalmente, en el marco del empleo público, es evidente que la regulación básica de la que ha de partir ese desarrollo es mucho más exhaustiva en el Derecho del Trabajo.

Además, otro aspecto sobresaliente es que la regulación del teletrabajo en el empleo público excluye que la prestación de servicios se lleve a cabo íntegramente a través de esta modalidad, de modo que siempre deberá haber un porcentaje de presencialidad determinado "por cada administración competente". Probablemente este enfoque supone una traba para que el teletrabajo de los empleados públicos pueda contribuir al asentamiento permanente de población en las zonas despobladas, aunque sí permita la residencia temporal en estos lugares.

Con todo, los principios de igualdad de derechos frente a los trabajadores presenciales, la voluntariedad y reversibilidad del teletrabajo, así como la obligación de aportar los medios técnicos necesarios, son comunes a ambas disposiciones. Por ello, no deja de ser razonable y previsible que haya un cierto "efecto contagio" en el desarrollo de las disposiciones sobre teletrabajo en las Administraciones Públicas y en el ámbito laboral, de modo que los dos regímenes jurídicos confluyan hacia objetivos y estándares semejantes, como ha ocurrido en otros ámbitos donde el nivel de protección de ambas ramas del ordenamiento es muy similar, como el de los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar.

### 3.3. EL TELETRABAJO POR CUENTA AJENA

La normativa laboral reguladora del trabajo a distancia no es omnicomprensiva, pues la Ley 10/2021 no se aplica a una amplia horquilla de relaciones de trabajo que habrán de regirse por otras disposiciones laborales. Algunas exclusiones vienen motivadas por la modalidad de trabajo

a distancia, otras por razones temporales y otras, finalmente, por razones derivadas de la concurrencia de varios ordenamientos jurídicos.

Entre las exclusiones motivadas por la modalidad de trabajo a distancia, la más significativa es sin duda la del trabajo a distancia implantado para hacer frente a la pandemia de la COVID-19[28]. Siendo la intención tanto del Real Decreto-Ley 28/2020 como de la posterior Ley 10/2021 combatir el "desequilibrio de derechos y obligaciones entre empresas y personas trabajadoras" surgido a causa de la generalización del teletrabajo durante la pandemia[29], no parece coherente que quede fuera de su ámbito de aplicación justamente el tipo de teletrabajo más difundido y menos regulado en el momento en que se dicta la norma[30]. Es más, se produce una situación curiosa y es que para la regulación de este tipo de trabajo a distancia la Ley 10/2021 se remite a la "normativa laboral ordinaria", en la que, una vez vacío de contenido el artículo 13 ET, no quedan previsiones generales relativas a esta forma de prestar servicios. Por tanto, todos los problemas interpretativos y aplicativos que se plantearon respecto del teletrabajo surgido durante la pandemia permanecen sin resolver, no solo en el presente sino también a corto y a medio plazo, pues la persistencia de la crisis sanitaria hace pensar en una dilatada permanencia del teletrabajo como medida de prevención de riesgos laborales en las empresas[31].

Ello significa, por añadidura, que los efectos prácticos inmediatos de la reforma del trabajo a distancia serán poco perceptibles hasta que vaya desapareciendo el amplio contingente de teletrabajo generado por la pandemia[32].

La única novedad que introduce la disposición transitoria tercera de la Ley 10/2021 respecto del trabajo a distancia vinculado a la COVID-19 es

28. Así, la disposición transitoria 3.ª de la Ley 10/2021 deja fuera del ámbito de aplicación de la norma "al trabajo a distancia implantado excepcionalmente en aplicación del artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, o como consecuencia de las medidas de contención sanitaria derivadas de la COVID-19, y mientras estas se mantengan".
29. Véase la Exposición de Motivos de ambas normas.
30. Véase, en sentido crítico, THIBAULT ARANDA, Xavier, "Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia", *Trabajo y Derecho*, n. 12, 2020. Citado por Smarteca, pp. 19 de 22.
31. A este respecto, conviene tener en cuenta que las normas sanitarias dictadas durante la desescalada han seguido recomendando la continuidad del teletrabajo cuando sea posible. Véase, como muestra de ello, el artículo 7.1.e) del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
32. THIBAULT ARANDA, Xavier, "Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia", cit., pp. 19 de 22.

la advertencia de que las empresas estarán obligadas a proporcionar los medios, equipos, herramientas y consumibles que exige el desarrollo del trabajo, así como al mantenimiento que resulte necesario, añadiendo que, "en su caso", la negociación colectiva establecerá la forma de compensación de los gastos derivados para el trabajador, si existieran y no hubieran sido ya compensados. De lo cual se desprende que la negociación colectiva no está obligada a abordar esta compensación, pese a la invitación del legislador[33].

Desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación, el impacto del teletrabajo vinculado a la COVID-19 ha sido muy limitado. Aunque su expansión ha dado la oportunidad a algunas personas de alejarse de las ciudades y trabajar en las zonas rurales, generando en empresas y trabajadores la certeza de que esta nueva forma de trabajar es factible, lo cierto es que no constituye una solución idónea para abordar la despoblación, tanto por su carácter temporal como por su sometimiento a las prioridades de protección de la salud pública y de prevención de los riesgos laborales, que deja en segundo plano las necesidades e intereses de los trabajadores.

Tampoco se rige por la Ley 10/2021 el teletrabajo esporádico, pues la norma se circunscribe al trabajo a distancia de carácter regular, esto es, el "que se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo"[34]. Al trabajo a distancia que no alcanza dicho volumen se le aplica la legislación laboral ordinaria, sin ninguna especificidad, aunque ello no impide que a nivel colectivo o individual se puedan abordar sus condiciones. En todo caso, el teletrabajo esporádico no resulta relevante para hacer frente al fenómeno de la despoblación, pues su amplia carga de presencialidad no permite residir en las zonas rurales despobladas o bien pasar largas temporadas en ellas.

Pero ni siquiera todo el trabajo a distancia regular queda sujeto a la Ley 10/2021, al menos de forma inmediata, ya que la norma prevé un régimen transitorio respecto de las relaciones de trabajo que ya se estuvieran desarrollando a distancia por circunstancias ajenas a la COVID-19 antes de su entrada en vigor. Así, la disposición transitoria primera establece que la

33. En el mismo sentido, GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., pp. 56 de 67.

34. Artículo 1 de la Ley 10/2021. Si bien la disposición adicional 1.ª 2 de la misma norma permite a la negociación colectiva determinar un porcentaje inferior, provocando la aplicación de la norma a modalidades de teletrabajo semipresencial en las que la jornada a distancia resulta residual.

ley solo será aplicable a partir del momento en que los convenios o acuerdos colectivos sobre condiciones de prestación de servicios a distancia pierdan su vigencia. Cabe destacar que la norma no solo preserva la aplicación íntegra de la regulación contenida en los convenios estatutarios, sino también de los convenios extraestatutarios, como pone de manifiesto la expresión "acuerdos colectivos".

Además, aunque se prevé que cuando los convenios o acuerdos no incluyan un plazo de duración la Ley 10/2021 habrá de aplicarse una vez transcurrido un año desde su publicación en el BOE, esta norma es dispositiva para las partes firmantes, que pueden acordar posponer su aplicación hasta un plazo máximo de tres años.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de las personas que teletrabajaban en el sector privado antes de la irrupción de la pandemia pertenecen a grandes empresas que abordaron la regulación del trabajo a distancia en su propio convenio colectivo o en acuerdos de empresa todavía vigentes, hay que concluir que en líneas generales tampoco en este contexto la Ley 10/2021 será de aplicación inmediata.

Para finalizar el repaso a la fragmentación del régimen jurídico aplicable al teletrabajo es preciso hacer una breve referencia al teletrabajo trasnacional. La libertad del trabajador para elegir el lugar de prestación de servicios facilita la presencia de elementos de extranjería en las relaciones de trabajo a distancia. Así, cuando no coincida el país en el que está radicada la empresa con el de residencia y prestación de servicios del trabajador, será preciso determinar cuál es la ley aplicable tanto al contrato de trabajo como a las obligaciones y derechos de Seguridad Social. Pero la respuesta a estas cuestiones dependerá de si los Estados implicados pertenecen a la Unión Europea o no[35]. Aunque la complejidad de este tema impide llevar a cabo ahora un análisis exhaustivo, hay que destacar que, si bien las normas europeas que regulan este tipo de supuestos incluyen entre los criterios prioritarios el principio *lex loci laboris*, que en el caso del teletrabajo podría identificarse con el lugar de prestación de los servicios a distancia, no cabe descartar la aplicación de otros criterios de

35. En el marco de la Unión Europea la ley aplicable al contrato de trabajo se determina en virtud de los artículos 3 y 8 del Reglamento CE/593/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de Junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, conocido como Reglamento Roma I. En materia de Seguridad Social hay que estar a lo dispuesto en los artículos 11 a 16 del Reglamento CE/883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social, para tratar de encontrar soluciones a las cuestiones planteadas por el teletrabajo trasnacional entre Estados miembros de la Unión Europea, pues la norma no se refiere expresamente a este tipo de trabajo.

determinación de la ley aplicable[36]. Además, la interpretación y aplicación del principio *lex loci laboris* y del resto de criterios se complica si se trata de teletrabajo nómada que genera vínculos con más de dos Estados o de teletrabajo semipresencial, en cuyo caso es fundamental el porcentaje y la distribución de la jornada presencial y a distancia.

La extraordinaria fragmentación normativa en la regulación del teletrabajo que ha quedado expuesta tiene consecuencias notables respecto de su función en la lucha contra la despoblación. Es obvio que la aplicación de diversas ramas del ordenamiento jurídico –civil, mercantil, administrativo y laboral–, o incluso de ordenamientos jurídicos de otros Estados, no favorece la articulación de una estrategia común y homogénea para vincular al teletrabajo con el equilibrio interterritorial. Sin embargo, como se verá más adelante, las políticas de empleo pueden funcionar como elemento vertebrador de este tapiz jurídico variopinto.

El uso del teletrabajo como instrumento para luchar contra la despoblación en las zonas rurales requiere una serie de esfuerzos continuados desde diversos ámbitos de las políticas públicas y se trata de un objetivo a largo plazo cuya consecución exigirá trazar metas intermedias. Aunque en numerosos supuestos la Ley 10/2021 no será objeto de aplicación inmediata, no cabe duda de que incluso en ellos esta norma constituye un paradigma para la regulación autónoma del teletrabajo. Además, a medio plazo cabe esperar que la mayor parte del teletrabajo asalariado que reste tras la crisis sanitaria quede englobado en su ámbito de aplicación. Por consiguiente, es preciso analizar si dicha norma contiene las herramientas necesarias para fomentar o permitir que el teletrabajo se convierta en un instrumento eficaz de lucha contra la despoblación.

## 4. CONSIDERACIONES SOBRE EL LUGAR DE TRABAJO A PROPÓSITO DEL TELETRABAJO EN ZONAS RURALES DESPOBLADAS

### 4.1. LA DETERMINACIÓN DEL LUGAR DE TRABAJO: INSTALACIÓN Y LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

La característica distintiva del trabajo a distancia es que la determinación del lugar de trabajo, que habitualmente forma parte del poder

36. Véase, por todos, MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Ángela, "El teletrabajo y el Derecho Internacional Privado: el régimen particular del teletrabajo transnacional", en SALA FRANCO, Tomás (Dir.), *El teletrabajo*, cit., pp. 101-144.

organizativo del empleador, corresponde en estos casos a los trabajadores, que pueden seleccionar cualquier lugar alternativo a las dependencias de la empresa.

Sin embargo, es preciso distinguir dos facetas relativas al lugar de trabajo: una se refiere a la instalación del trabajador en un espacio concreto desde el que se prestan los servicios, y otra a su ubicación geográfica, es decir, al municipio, comunidad autónoma o país desde el que se trabaja.

La instalación no tiene por qué coincidir con el domicilio del trabajador, como denota la expresión legal "trabajo a distancia". De hecho, la expansión del teletrabajo incluso antes de la pandemia ya generó nuevos conceptos de espacios de trabajo, como los espacios de *coworking*, que cumplen diversas funciones, no solo de reparto de costes, sino también de puesta en contacto de proyectos y trabajadores, lo cual resulta relevante para combatir el riesgo de aislamiento que pesa sobre quienes teletrabajan[37].

Una estrategia positiva que han adoptado algunos municipios de zonas rurales con escasa población para atraer personas teletrabajadoras es la oferta gratuita o con un coste reducido de espacios de *coworking*, o simplemente espacios habilitados para el teletrabajo en las propias dependencias municipales, garantizando así la disposición de zonas de trabajo bien acondicionadas –temperatura, iluminación, mobiliario, equipos informáticos– y con buena conectividad.

La libertad de determinación del lugar de trabajo –tanto instalación como ubicación geográfica– es el primer elemento clave para que el teletrabajo pueda desempeñar un papel significativo en la lucha contra la despoblación de las zonas rurales. Pero para ello, esta libertad debería ser suficientemente flexible y, al mismo tiempo, estar protegida frente a cualquier imposición unilateral por parte de la empresa.

### 4.1.1. El derecho del teletrabajador a determinar el lugar de trabajo

Uno de los contenidos mínimos obligatorios del acuerdo individual de trabajo a distancia regulado por la Ley 10/2021 es el lugar "elegido por la persona trabajadora" para el desarrollo de este tipo de trabajo[38].

37. GONZÁLEZ CHOUCIÑO, Mariano Agustín y RUIZ-CALLADO, Raúl, "El cotrabajo como innovación social. Estudio cualitativo de las motivaciones para la creación de espacios de *coworking*", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 172, 2020, pp. 61-80.

38. Artículo 7.f) de la Ley 10/2021. Sobre esta disposición, véase DE LAS HERAS GARCÍA, Aránzazu, "El contenido y la modificación del acuerdo de trabajo a distancia a

La referencia genérica al lugar comprende tanto su instalación como su localización geográfica.

Aunque el texto legal deja clara la libertad de elección de la instalación por parte del trabajador, concurre en el empleador un interés legítimo respecto de la misma, pues a él corresponde garantizar que el lugar de trabajo reúna todas las condiciones de seguridad y salubridad exigidas por la normativa de prevención de riesgos laborales. En consecuencia, cualquier accidente o enfermedad derivados de la omisión o insuficiencia de las medidas preventivas desencadenaría las diversas responsabilidades –administrativa, penal, civil y de Seguridad Social– previstas por el ordenamiento. De este modo, la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva cobran una extraordinaria relevancia pues, aunque el empleador no determina ni organiza el lugar en que se ejecuta el teletrabajo y tampoco ostenta ningún dominio o potestad respecto del mismo, la obligación de velar por su seguridad le vincula en idénticos términos que cuando es titular del centro de trabajo.

Desplazando la atención al teletrabajo en las zonas rurales despobladas, hay que subrayar que la evaluación de riesgos debe tener en cuenta de forma particular las condiciones ambientales del espacio elegido para teletrabajar, especialmente si el inmueble es antiguo y no está rehabilitado. La instalación eléctrica, la iluminación o el confort término serán algunos de los elementos que deban evaluarse a la hora de determinar su idoneidad. Los espacios de *coworking*, que deben haberse sometido a una evaluación de riesgos laborales previa a su funcionamiento y contar con una planificación de la actividad preventiva, podrían ofrecer una solución en caso de que el domicilio no se considerase apto desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales.

Uno de los obstáculos con que puede toparse la ejecución de la evaluación de riesgos cuando se trabaja desde zonas rurales despobladas es la dificultad u onerosidad del desplazamiento de los técnicos en prevención al lugar de trabajo, si se trata de localizaciones geográficas muy alejadas o de difícil acceso. No obstante, el artículo 16.2 de la Ley 10/2021 no contempla como obligatoria, ni siquiera como prioritaria, la evaluación de riesgos laborales presencial, sino que, de manera genérica, permite a la empresa obtener toda la información acerca de los riesgos mediante una metodología que ofrezca confianza respecto de sus resultados, sugiriendo en su parte final una especie de evaluación de riesgos "guiada", que se desprenda de la información recabada por el trabajador siguiendo las

---

la espera de la negociación colectiva", *Trabajo y Derecho*, n. 81, 2021, pp. 11 y 12 de 28. Citado por Smarteca.

instrucciones del servicio de prevención[39]. Por tanto, salvo que la visita del técnico en prevención de riesgos fuese estrictamente necesaria, la evaluación de riesgos podría hacerse a distancia, conforme a este tipo de metodología.

Por otro lado, cabe preguntarse si debe haber un único lugar de prestación de servicios o bien más de uno, y si en este caso el lugar puede quedar a la libre determinación del trabajador[40]. Por regla general el teletrabajo se asocia con condiciones flexibles de ejecución de la prestación de servicios, tanto respecto del tiempo como del lugar de trabajo. Pese a que la expansión del teletrabajo en España es muy reciente, ya se ha dado a conocer un nuevo perfil de teletrabajador, apodado "nómada digital", que se sirve de la libertad relativa al lugar de prestación de servicios para desplazarse de forma regular por distintas ubicaciones y zonas geográficas.

Aunque la lucha contra la despoblación de las zonas rurales requiere el asentamiento estable de la población, no cabe desdeñar la posibilidad de atraer nuevos habitantes que pretendan residir en estas zonas de forma temporal o estacional, teniendo en cuenta, además, que algunos de ellos podrían terminar asentándose de forma permanente y que el flujo temporal de población puede ser fuente de actividad económica y de empleo vinculados a la oferta de las condiciones de vida, ocio y trabajo demandadas por los nómadas digitales. En consecuencia, desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación, la libertad del teletrabajador para modificar el lugar geográfico de prestación de servicios no es necesariamente negativa.

Sin embargo, la mencionada obligación de la empresa de garantizar la idoneidad de la zona de trabajo desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales es un obstáculo para la libre movilidad de los teletrabajadores. En efecto, la movilidad requiere nuevas evaluaciones de riesgos y aunque el empleador está obligado a asumir todos los costes de la prevención de riesgos laborales, sin repercutirlos sobre los trabajadores, un cambio constante en los lugares desde los que se teletrabaja podría resultar abusivo para el empleador si implica una permanente obligación de evaluación. Naturalmente, este problema podría evitarse si la movilidad se produjera entre espacios de *coworking*, pues en tal caso bastaría con

39. GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., p. 38 de 67 y THIBAULT ARANDA, Xavier, "Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia", cit., p. 18 de 22.

40. Ha de tenerse en cuenta que el lugar de trabajo a distancia forma parte del contenido necesario del acuerdo individual de teletrabajo, según el artículo 7.f) de la Ley 10/2021.

la convalidación por parte del empleador de la planificación de la actividad preventiva con las que estos cuentan previamente.

Por todo ello, lo más idóneo es que en el acuerdo de trabajo a distancia se regule la posibilidad de prestar servicios desde una o más ubicaciones[41]. En este último caso, probablemente se pueda limitar o concretar la libertad locativa, en especial cuando el lugar de trabajo no es un espacio de *coworking* o una biblioteca, pues estos lugares facilitan la verificación de las obligaciones preventivas. De todos modos, hay que tener presente que, el artículo 19 de la Constitución Española atribuye a los españoles el "derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional" y "a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca". Por tanto, las limitaciones que puedan establecerse sobre la libertad locativa del teletrabajador deben respetar este derecho fundamental en la mayor medida posible y responder, en todo caso, a los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad que han de presidir cualquier limitación de los derechos fundamentales.

La negociación colectiva también puede intervenir en esta materia, prohibiendo que el trabajo a distancia esté vinculado a uno o más lugares de prestación de servicios o, por el contrario, recogiendo esta posibilidad y regulándola[42]. Incluso podría formular las mutuas obligaciones entre empleador y trabajador a distancia en caso de variación por parte de este último del lugar desde el que se venía ejecutando el trabajo. Cabe pensar en una obligación básica, que es la necesaria comunicación por parte del trabajador del cambio de ubicación, pero hay que tener en cuenta que la regulación convencional no puede alterar el reparto de obligaciones y responsabilidades legales, en especial por lo que se refiere a la prevención de riesgos laborales.

La regulación del lugar de trabajo por el acuerdo de trabajo a distancia o por la negociación colectiva comportan el deber del trabajador de prestar servicios desde el lugar o lugares que hayan sido determinados. El desempeño de la actividad desde otras instalaciones sin el consentimiento del empleador excluye su responsabilidad desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales y podría suponer un incumplimiento

41. GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., p. 21 de 67.

42. LLANO SÁNCHEZ, Monica, "Tratamiento convencional del teletrabajo en España", en MONREAL BRINGSVAERD, Erik J., THIBAULT ARANDA, Javier y Jurado Segovia, Angel (coords.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías: Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (en su 25.º Aniversario como Catedrático de Derecho del Trabajo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. Citado por Tirantonline, Documento TOL8.188.361, pp. 5 y 6 de 43.

contractual susceptible de sanción. Pero para ello tanto la conducta constitutiva de la falta como la posible sanción deberían figurar con claridad en el convenio colectivo de aplicación.

Esta dimensión disciplinaria lleva a plantearse si el empleador puede articular sistemas de control para verificar que el trabajo se lleva a cabo desde el lugar o lugares previstos por el acuerdo individual o colectivo. En especial, si los dispositivos que la empresa ha entregado al teletrabajador para ejecutar la prestación laboral pueden incorporar sistemas de geolocalización[43]. No cabe descartar su uso, siempre que estén acompañados de las garantías señaladas por la normativa y la jurisprudencia para evitar injerencias injustificadas en la vida personal de los teletrabajadores[44]. Ello requiere informar al trabajador y a sus representantes de forma expresa, clara e inequívoca acerca de la existencia y características de estos dispositivos; pero, además, parece claro que el recurso a estos sistemas de control únicamente sería correcto cuando se pacte el uso exclusivo de los dispositivos entregados para fines laborales, descartando su uso con fines personales, en cuyo caso los sistemas de geolocalización supondrían una intromisión ilegítima en la esfera personal del trabajador.

### 4.1.2. Los poderes empresariales respecto de la determinación del lugar de trabajo

Como se indicó anteriormente, para que el teletrabajo pueda desempeñar un papel significativo en la lucha contra la despoblación de las zonas rurales, la libertad de elección que corresponde al trabajador tanto respecto de la modalidad de prestación de servicios a distancia como del

43. Téngase en cuenta que el artículo 11 de la Ley 10/2021 enuncia el derecho de los trabajadores a distancia –y la correlativa obligación empresarial– a "la dotación y mantenimiento adecuado por parte de la empresa de todos los medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la actividad", que deberán ser enumerados en el inventario incorporado en el acuerdo de trabajo a distancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.a). Y que, por otra parte, el artículo 17.2 de la citada norma indica que "la empresa no podrá exigir la instalación de programas o aplicaciones en dispositivos propiedad de la persona trabajadora, ni la utilización de estos dispositivos en el desarrollo del trabajo a distancia".

44. Artículos 20 *bis* ET, 90 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y 17 del RD-L 8/2020. Sobre las aportaciones jurisprudenciales en esta materia, véase BLASCO PELLICER, Ángel Antonio, "Jurisprudencia sobre control empresarial de la actividad del trabajador mediante instrumentos tecnológicos", en MONREAL BRINGSVAERD, Erik J., THIBAULT ARANDA, Javier y Jurado Segovia, Angel (coords.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías: Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (en su 25.º Aniversario como Catedrático de Derecho del Trabajo)*, cit., pp. 209-234.

lugar de trabajo debe estar protegida frente a cualquier imposición unilateral por parte de la empresa.

Sin embargo, aunque la Ley 10/2021 incorpora a su articulado los principios de voluntariedad y reversibilidad, su formulación no siempre protege con claridad la opción en favor del trabajo a distancia.

Así, el artículo 5.1 de la Ley 10/2021, que enuncia el principio de voluntariedad del trabajo a distancia, excluye que éste pueda ser impuesto como resultado de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo operada por el empleador. Pero el precepto guarda silencio sobre la situación inversa, esto es, el recurso al artículo 41 ET para imponer trabajo presencial a un trabajador a distancia. Cabe sostener que también esta posibilidad se encuentra vedada, atendiendo a la observación del Tribunal Supremo de que el artículo 41 ET se aplica a "las condiciones de trabajo", entendidas como los aspectos relativos a la ejecución de la prestación de trabajo y sus contraprestaciones, pero no alcanza a "las condiciones de empleo", que se proyectan sobre la propia configuración de la relación laboral y sus vicisitudes. Si la modificación, incluso parcial, de una relación de trabajo presencial para imponer trabajo a distancia se excluye del ámbito de aplicación del artículo 41 ET al considerarse determinante de un cambio de régimen contractual, lo mismo puede decirse de la modificación inversa[45].

Por consiguiente, no parece que, una vez que el trabajador haya optado por el trabajo a distancia –bien desde el inicio de la relación laboral, bien con posterioridad–, el empleador pueda decidir de forma unilateral variar las condiciones de trabajo en favor de una mayor proporción de presencialidad. En apoyo de esta interpretación, el artículo 8 de la Ley 10/2021 dispone que la modificación de las condiciones establecidas en el acuerdo de trabajo a distancia solo es posible mediante acuerdo entre la empresa y el trabajador.

Partiendo de la misma perspectiva, el artículo 5.2 señala que la negativa del trabajador presencial de trabajar a distancia tras la oferta de la empresa no será por sí misma causa justificativa de la extinción de la relación laboral[46]. Curiosamente, aunque la intención de la Ley 10/2021 es

45. STS de 11 abril 2005, rec. 143/2005, f.j.6.º. Con todo, hay que puntualizar que el razonamiento del Tribunal Supremo en esta sentencia se basa en la consideración del trabajo a domicilio como una modalidad contractual, de conformidad con el texto del artículo 13 ET vigente en el momento de la controversia. La posterior reforma del artículo 13 ET, así como la actual normativa, dejan atrás la consideración del trabajo a distancia como un contrato, enfocándolo como una forma específica de prestar servicios.

46. Otra cosa es que concurran simultáneamente causas legales de despido, en especial, causas económicas, técnicas, organizativas o de producción para proceder al

dotar de garantías al trabajo a distancia, esta norma protectora solo opera respecto de los trabajadores presenciales, pues el precepto no extiende su alcance a los trabajadores a distancia a quienes se ofrezca trabajar de modo presencial.

Para concluir, el artículo 5.3 enuncia el principio de reversibilidad en los siguientes términos: "la decisión de trabajar a distancia desde una modalidad de trabajo presencial será reversible para la empresa y la persona trabajadora". La regla solo asegura el retorno al trabajo presencial, sin que opere en sentido contrario, pues nada se dice respecto de la decisión de trabajar de forma presencial adoptada desde una modalidad de trabajo a distancia. Ahora bien, no hay ningún impedimento para que la negociación colectiva pueda reconocer y regular el principio de reversibilidad también en dicho sentido, a fin de garantizar el retorno a la actividad a distancia de los teletrabajadores que en un momento dado hubiesen sustituido esta forma de prestar servicios por el trabajo presencial.

Puesto que el artículo 5.3 atribuye el ejercicio de la reversibilidad tanto al trabajador como a la empresa, es preciso aclarar si ésta puede ejercitar tal facultad de forma unilateral. A este respecto, la ubicación sistemática del derecho a la reversión del trabajo a distancia hacia el trabajo presencial en la sección titulada "Voluntariedad del trabajo a distancia", obliga a interpretar el principio de reversibilidad a la luz del de voluntariedad. Por tanto, hay que entender que la reversibilidad exige el consentimiento del trabajador, aunque la iniciativa pueda ser adoptada por la empresa. En consecuencia, la empresa no podrá imponer de forma unilateral la vuelta al trabajo presencial cuando este se está desarrollando a distancia[47]. Y aunque el artículo 5.3 concluye diciendo que el ejercicio de esta reversibilidad

despido que, en tal caso, sería lícito (Véase GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., p. 17 de 67). Mención especial requiere la oferta de trabajo a distancia como medida alternativa a un despido objetivo o colectivo, que ha sido aceptada por los tribunales, pero que requiere de una certera constatación de la idoneidad del teletrabajo para superar las causas alegadas por la empresa, en tanto comporta una fuerte limitación al acceso voluntario a esta forma de prestar servicios (Véase la STS de 28 de abril de 2017, rcud. 124/2016 y MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Las cláusulas convencionales en materia de trabajo a distancia: contenido general y propuestas de mejora", *Revista Derecho Social y Empresa*, n. 6, 2016, p. 7).

47. En sentido contrario, véase THIBAULT ARANDA, Xavier, "Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia", cit., p. 10 de 22. Resulta criticable, sin embargo, que el artículo 5.2 solo excluya "el ejercicio de la reversibilidad al trabajo presencial" de la posibilidad de ser considerado causa justificativa de la extinción de la relación laboral y de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, y no extienda la misma protección a "la negativa a ejercitar la reversibilidad al trabajo presencial". En todo caso, parece que una interpretación amplia del tenor literal del precepto podría englobar también este supuesto.

podrá ejercerse en los términos establecidos en la negociación colectiva o, en su defecto, en los fijados en el acuerdo de trabajo a distancia, ambas fuentes han de respetar la voluntariedad del trabajo a distancia para el trabajador, por tratase de un principio esencial de carácter imperativo. Este "blindaje" del trabajador a distancia que no desee retornar a prestar servicios de modo presencial o semi-presencial favorece el asentamiento permanente de los teletrabajadores en las zonas rurales despobladas.

En cuanto al lugar de trabajo, ya se ha indicado en el epígrafe anterior que su elección corresponde al teletrabajador, lo que prácticamente elimina las facultades empresariales al respecto. El único supuesto en que el empleador podría poner objeciones al lugar seleccionado es que las instalaciones no reuniesen los requisitos mínimos para garantizar la seguridad y salud del trabajador. Cabe plantearse si en este caso el empleador está obligado a asumir el coste de las actuaciones de acondicionamiento del lugar de trabajo, de la misma manera que lo asume cuando se presta servicios de forma presencial, o bien si puede sencillamente negarse al desarrollo del trabajo a distancia en estas condiciones. Los artículos 11 y 12 de la Ley 10/2021 enuncian el derecho de los trabajadores a distancia a la dotación y mantenimiento adecuado por parte de la empresa de todos los medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la actividad, o bien al abono o compensación de los gastos relacionados con ellos que asumiera el trabajador a distancia. Si el concepto de "medios" engloba, por ejemplo, obras de acondicionamiento del lugar de trabajo, como la renovación de la instalación eléctrica, debería quedar claro en el convenio colectivo.

Por fin, la posibilidad de modificar unilateralmente el lugar de trabajo a distancia mediante el ejercicio del *ius variandi* o de las disposiciones relativas a la movilidad geográfica, está fuera del alcance del empleador, pues si carece de poder organizativo para determinarlo cuando se opta por esta modalidad de prestación de servicios, no hay razón para estimar que con posterioridad pueda modificarlo[48].

Aunque las severas limitaciones del poder organizativo del empleador en torno a la determinación o modificación del lugar de trabajo pueden ser objeto de crítica desde otros puntos de vista, son idóneas para que el teletrabajo contribuya a combatir la despoblación, pues la certeza de que el empleador no puede modificar unilateralmente el lugar de prestación de servicios otorga a los teletrabajadores la seguridad suficiente para poder fijar su residencia permanente en zonas rurales despobladas

48. Artículos 20 y 40 ET. En el mismo sentido, ÁLVAREZ CUESTA, Henar, "Del recurso al teletrabajo como medida de emergencia al futuro del trabajo a distancia", cit., p. 197.

e incluso para adoptar decisiones con trascendencia económica, como la adquisición, rehabilitación o construcción de una vivienda.

## 4.2. COMBINACIÓN DEL TRABAJO PRESENCIAL Y EL TRABAJO A DISTANCIA: TELETRABAJO SEMIPRESENCIAL

Aunque es posible que la experiencia del teletrabajo durante la emergencia sanitaria contribuya a impulsar el recurso a esta forma de prestación de servicios una vez superada la pandemia, cabe esperar que su evolución esté presidida por la cautela.

Ya se ha apuntado que existe todavía, tanto en la legislación como en las organizaciones sindicales y en las empresas, cierta desconfianza hacia el trabajo a distancia alimentada por diversos motivos. Además, un amplio porcentaje de trabajadores no pueden o no desean trabajar en sus domicilios. Por ello, es altamente probable que el modelo de teletrabajo que se imponga en la práctica combine trabajo presencial con trabajo a distancia[49]. De hecho, como se ha indicado, este es el modelo propuesto en las Administraciones Públicas, donde se descarta el teletrabajo absoluto.

Sin embargo, el teletrabajo semipresencial no favorece el asentamiento permanente de población en zonas rurales despobladas, pues con frecuencia los problemas de despoblación están relacionados con dificultades en las comunicaciones, derivados de la falta de infraestructuras, de las condiciones orográficas o de la lejanía de estas zonas de los lugares económicamente pujantes. En todos estos casos la necesidad de prestar servicios presenciales podría exigir desplazamientos largos y complejos o incluso la pernocta fuera del domicilio.

Así pues, las personas sujetas a un régimen de trabajo semipresencial podrían ser potenciales habitantes de zonas rurales, pero solo de aquellas más próximas al centro de trabajo en el que han de prestar servicios.

Ahora bien, la potencialidad de este tipo de teletrabajo para combatir, pese a todo, la despoblación de las zonas rurales dependerá del porcentaje de jornada presencial que se haya pactado y de su distribución. Si el porcentaje de presencialidad no es muy elevado y no implica

49. CRUZ VILLALÓN, Jesús, "Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia", *Derecho de las relaciones laborales*, n. 4, 2020. Citado por Lefrevre, EDC 2020/536260, p. 5 de 13. Por otro lado, La preferencia por un modelo combinado de trabajo a distancia y presencial en la empresa, con primacía de este último, ya se podía apreciar en la negociación colectiva previa a la pandemia. Véase MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Las cláusulas convencionales en materia de trabajo a distancia: contenido general y propuestas de mejora", cit., pp. 13-14.

desplazamientos frecuentes al centro de trabajo los trabajadores podrían asentarse en zonas rurales despobladas. Asimismo, es muy importante la previsibilidad respecto de los días en los que se requiere el trabajo presencial. Ello no exige necesariamente que estos días queden fijados de antemano de manera rígida en el calendario laboral, pues se puede optar por fórmulas más flexibles que otorguen al trabajador cierta capacidad de decisión o de acuerdo con la empresa, o bien incluyan un preaviso razonable. Por el contrario, deberían evitarse las cláusulas convencionales que atribuyan al empleador la facultad de requerir en cualquier momento y de forma inmediata la presencia física del teletrabajador en su puesto de trabajo por circunstancias organizativas, pues ello dificultaría en extremo el asentamiento en zonas rurales despobladas, incluso aunque la presencialidad se exigiese dentro de su jornada, horario y calendario laboral[50].

Por último, la acumulación del trabajo presencial en periodos concretos del año podría facilitar el asentamiento estacional en las zonas rurales despobladas.

El porcentaje y distribución entre trabajo presencial y trabajo a distancia forman parte del contenido mínimo obligatorio del acuerdo individual de trabajo a distancia, de modo que han de quedar plasmados en él[51]. También la negociación colectiva puede abordar esta cuestión, y no solo para regular una jornada mínima presencial, como indica la disposición adicional primera de la Ley 10/2021, sino para establecer un marco regulador más exhaustivo en el que incluso podrían introducirse previsiones relativas a las personas que trabajan desde zonas rurales o bien desde zonas geográficamente alejadas del centro de trabajo, a fin de minimizar en estos supuestos el impacto de la presencialidad en su vida personal.

Para acabar, es preciso referirse a la capacidad del empleador para modificar las condiciones de trabajo relacionadas con la presencialidad. Al contrario de lo que sucede respecto del lugar de trabajo a distancia, el empleador conserva su poder organizativo para la determinación del lugar de trabajo presencial. Sin embargo, hay que tener presente que el centro de trabajo al que queda adscrita el teletrabajador y en el que desarrollará su jornada de trabajo presencial forma parte del contenido mínimo del acuerdo de trabajo a distancia y, por tanto, también requiere

50. Se refiere a la existencia de este tipo de cláusulas en la negociación colectiva en España MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Las cláusulas convencionales en materia de trabajo a distancia: contenido general y propuestas de mejora", cit., p. 13.

51. Así lo indica el artículo 7.d) de la Ley 10/2021. No obstante, la doctrina ha señalado que la determinación de la distribución no tiene por qué ser exhaustiva, pudiendo quedar un margen razonable de flexibilidad para trabajador y empleador (GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La Nueva Regulación del Trabajo a Distancia*, cit., p. 22 de 67).

el consentimiento del trabajador[52]. Pero lo más relevante es que el artículo 8 de la Ley 10/2021 supedita la modificación de las condiciones establecidas en el acuerdo de trabajo a distancia a un acuerdo entre la empresa y el trabajador, lo que resulta incompatible con su modificación unilateral mediante el *ius variandi* o la movilidad geográfica cuando concurran los requisitos del artículo 40 ET[53].

Aunque la exigencia del consentimiento del teletrabajador para modificar las condiciones plasmadas en el acuerdo individual de trabajo a distancia puede parecer excesiva, teniendo en cuenta que el contenido mínimo del mismo es muy amplio y variado, lo cierto es que el tenor literal de la norma está claro y, como ley especial, produce el efecto de desplazar a la ley general en tanto esta coincida con su ámbito de aplicación[54]. Así pues, la modificación de las condiciones plasmadas en el acuerdo individual de trabajo a distancia no puede llevarse a cabo por la vía de los artículos 20, 40 ó 41 ET, sino que precisa acuerdo entre el empleador y el teletrabajador, con las condiciones establecidas en el artículo 8.1 de la Ley 10/2021, a saber, formalización por escrito con carácter previo a su aplicación y comunicación a la representación legal de los trabajadores.

Esta misma norma impide que se pueda modificar de forma unilateral el porcentaje de presencialidad, al que se refiere expresamente, o el horario o la distribución entre trabajo presencial y trabajo a distancia, toda vez que estos aspectos han de figurar necesariamente en el acuerdo individual de trabajo a distancia.

### 4.3. EFECTOS DEL LUGAR DE TRABAJO SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La elección por parte del teletrabajador del lugar de prestación de servicios puede ser determinante de la regulación aplicable a la relación de trabajo, y no solo en los supuestos de teletrabajo trasnacional, a los que ya se ha hecho referencia.

Cuando el teletrabajo se expandió súbitamente a raíz de la irrupción de la pandemia, los responsables de algunas grandes empresas tecnológicas estadounidenses declararon que los sueldos de sus empleados podrían

52. Artículo 7.e) de la Ley 10/2021.

53. En este sentido, GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La Nueva Regulación del Trabajo a Distancia*, cit., p. 7 de 67.

54. En sentido crítico con este resultado, THIBAULT ARANDA, Xavier, "Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia", cit., pp. 10 y 11 de 22 y GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La Nueva Regulación del Trabajo a Distancia*, cit., pp. 24 y 25 de 67.

variar en ese país en función del coste de la vida en su lugar de residencia. Estas declaraciones abrieron un debate, también en España, sobre la posibilidad de aplicar en nuestro territorio ese tipo de medidas. Puesto que el coste de la vida en las zonas rurales despobladas puede ser sensiblemente inferior al de los núcleos urbanos, ello podría afectar de forma más intensa a los teletrabajadores residentes en dichas áreas, lo que obliga a examinar esta posibilidad.

El punto de partida del análisis ha de ser el principio de igualdad de trato que preside cualquier forma de trabajo a distancia, incluido el teletrabajo. A este respecto, el artículo 4.1 de la Ley 10/2021 señala que "las personas que desarrollan trabajo a distancia tendrán los mismos derechos que hubieran ostentado si prestasen servicios en el centro de trabajo de la empresa, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación laboral en el mismo de manera presencial, y no podrán sufrir perjuicio en ninguna de sus condiciones laborales, incluyendo retribución". Además, el segundo inciso de dicho precepto añade que "las personas que desarrollan total o parcialmente trabajo a distancia tendrán derecho a percibir, como mínimo, la retribución total establecida conforme a su grupo profesional, nivel, puesto y funciones, así como los complementos establecidos para las personas trabajadoras que solo prestan servicios de forma presencial, particularmente aquellos vinculados a las condiciones personales, los resultados de la empresa o las características del puesto de trabajo". En conclusión, las únicas exclusiones posibles serían las relativas a los complementos vinculados al lugar de trabajo presencial.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta cuáles son las fuentes que regulan y determinan el salario. El artículo 26.3 ET atribuye esa función a la negociación colectiva y, en su defecto, al contrato de trabajo. Por consiguiente, el principio de igualdad del artículo 4 de la Ley 10/2021 impide que un convenio colectivo pueda establecer diferentes salarios o complementos salariales para los trabajadores presenciales y a distancia del mismo grupo profesional, salvo que concurran motivos justificados.

No obstante, puede suceder que la plantilla de la empresa quede sujeta a distintos convenios colectivos. Así, si la empresa en la que hay trabajadores presenciales y a distancia no tiene convenio colectivo propio es probable, dada la estructura de la negociación colectiva en España, que sean de aplicación las normas sectoriales de ámbito provincial. En un supuesto semejante el convenio colectivo aplicable a las personas que prestan servicios en el centro o centros de trabajo será seguramente el que corresponda a la provincia en la que estén radicados. Pero no está tan claro qué convenio se aplica a las personas que prestan servicios a distancia, siendo tres los

hipotéticos criterios a tener en cuenta: el lugar real desde el que se prestan servicios; el lugar en que se encuentra el centro de trabajo al que está vinculado el trabajador; y, alternativamente a los dos anteriores, el lugar que corresponde a la sede social de la empresa. Mientras que los dos primeros criterios suelen coincidir en el trabajo presencial, en el trabajo a distancia es fácil que estén disociados, lo que añade un elemento más de dificultad para la determinación del convenio sectorial aplicable por razón de su territorio.

La Ley 10/2021 no resuelve esta cuestión, pues es el propio convenio colectivo el que ha de determinar su ámbito de aplicación, aunque ello no impedía la incorporación de alguna disposición orientativa al respecto[55].

La relevancia del centro de trabajo respecto de diversos derechos de los teletrabajadores es evidente en la Ley 10/2021. Así, el principio de igualdad exige que los trabajadores a distancia tengan los mismos derechos que tendrían si prestasen servicios "en el centro de trabajo", concretándose expresamente tal equiparación respecto de los derechos formativos y del ejercicio de los derechos colectivos con referencia al centro de trabajo al que están adscritos[56]. Por esa razón todos los teletrabajadores deben quedar adscritos a un centro de trabajo indicado en el acuerdo individual de trabajo a distancia[57]. Con todo, de dichas alusiones no se desprende automáticamente que el centro de trabajo deba funcionar también como criterio de asignación del convenio colectivo aplicable a quienes teletrabajan.

En diversas ocasiones el Tribunal Supremo ha debido resolver conflictos semejantes, aunque relativos a prestaciones de servicios presenciales, considerando que en virtud del principio *lex loci laboris* debía prevalecer el centro de trabajo en el que se prestaban servicios como criterio de imputación del convenio colectivo aplicable, frente a la sede social o domicilio de la empresa[58]. Pero, incluso cuando las actividades se desarrollaban íntegramente fuera del centro de trabajo y en una provincia distinta, el Supremo se ha inclinado por considerar aplicable el convenio correspondiente al lugar real de trabajo[59].

Además, el Tribunal Supremo realiza una reflexión respecto del salario que adquiere especial interés en relación con el teletrabajo, al señalar que "la conexión o criterio *lex loci laboris* es en principio preferible a la conexión o criterio "sede social" o "domicilio de la empresa", teniendo

55. Artículo 83.1 ET.
56. Artículos 4.1, 9 y 19.1 de la Ley 10/2021.
57. Artículo 7.e) de la Ley 10/2021.
58. STS de 13 de junio de 2012, rcud. 1337/2011. Doctrina aplicada en la STSJ de Galicia de 7 de marzo de 2013, rec. 5710/2012.
59. STS de 24 de febrero de 2011, rcud. 1764/2010.

en cuenta que las "condiciones salariales" habrán de amoldarse, presumiblemente, más a las circunstancias sociales y económicas (coste de la vida, entorno de trabajo, etcétera) del lugar donde se prestan los servicios que a las del lugar donde el empresario individual o social está domiciliado[60]".

En definitiva, la extensión del teletrabajo puede dar lugar a controversias de este tipo cuando sean aplicables los convenios sectoriales provinciales o de Comunidad Autónoma. La aplicación estricta del principio *lex loci laboris* es problemática, pues puede conducir a una fragmentación de las condiciones de trabajo de la plantilla y presentar problemas adicionales cuando se suscribe un pacto de movilidad locativa o cuando el trabajo se realiza de forma semipresencial, en cuyo caso habrá que tener en cuenta el porcentaje de jornada presencial y a distancia. En cambio, la opción por el convenio sectorial del lugar en que se encuentra situado el centro de trabajo al que está vinculado el teletrabajador permite mayor homogeneidad para aplicar condiciones laborales y salariales a todos los trabajadores de la empresa, aunque esto puede generar desajustes respecto de la retribución y las condiciones de vida del lugar desde el que se teletrabaja.

Teniendo en cuenta esta problemática, corresponde a los convenios colectivos sectoriales determinar de forma más cuidadosa su ámbito de aplicación personal, incluyendo previsiones expresas sobre las personas que trabajan a distancia.

## 5. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y TELETRABAJO EN ZONAS RURALES DESPOBLADAS

### 5.1. EN TORNO A LA IDONEIDAD DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA PARA ORIENTAR EL TELETRABAJO A LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

La negociación colectiva está destinada a asumir un papel relevante en la regulación del teletrabajo, no solo a causa de la configuración del sistema de fuentes de Derecho del Trabajo, que reserva un espacio esencial al convenio colectivo estatutario, sino también a la enorme variedad de funciones y modalidades que el trabajo a distancia puede adoptar en los diferentes sectores y empresas, lo que aconseja la concreción de las reglas aplicables mediante esta fuente normativa[61].

60. STS de 13 de junio de 2012, rcud. 1337/2011.
61. CRUZ VILLALÓN, Jesús, "Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia", cit., p. 6.

La idoneidad de la negociación colectiva para regular el trabajo a distancia no es algo nuevo. No solo fueron los convenios colectivos los primeros en acometer esta labor en los orígenes del teletrabajo, sino que además la única norma europea acerca de esta materia es un acuerdo suscrito por los agentes sociales europeos, el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (AMET), firmado el 16 de julio de 2002 en Bruselas por los agentes sociales (CES, UNICE/UEAPME y CEEP). La implantación de las normas del Acuerdo a nivel interno no corresponde a los Estados, sino a las propias organizaciones empresariales y sindicales, quienes se obligan a poner en marcha el pacto en los Estados miembros, conforme a los procedimientos y prácticas específicas de cada uno de ellos[62].

Pero, paradójicamente, el relevante papel otorgado por la regulación europea a la negociación colectiva no ha favorecido la aplicación del Acuerdo en España, pues, como advirtió el Tribunal Supremo, su publicación como Anexo del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2003 no equivale a su recepción en el Derecho interno a través de la negociación colectiva, al tener el mencionado Acuerdo Interconfederal solo una eficacia obligacional para las partes que lo suscriben[63]. Por tanto, el valor jurídico de dicha incorporación se limitó al compromiso de las organizaciones empresariales y sindicales firmantes a divulgar el Acuerdo Marco Europeo sobre el teletrabajo y a promover la adaptación y el desarrollo de su contenido a la realidad española[64].

Pese a todo, como regla general, los contenidos de la regulación colectiva del teletrabajo hasta el momento presente han sido pobres, tanto por su escaso detalle como por su poca capacidad de innovación, limitándose en numerosas ocasiones a reproducir el tenor literal de las normas legales vigentes o a hacer declaraciones programáticas sobre la conveniencia y utilidad del teletrabajo[65]. De este modo no solo se desaprovecha la oportunidad de regular esta materia a nivel colectivo, sino que la concreción de

62. Sobre todas estas cuestiones, véase MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Las cláusulas convencionales en materia de trabajo a distancia: contenido general y propuestas de mejora", cit., pp. 3-4.

63. STS de 11 de abril de 2005, rec. 143/2004, f. j. 6.º.

64. Capítulo VII del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003 (ANC 2003), BOE 24 de febrero de 2003.

65. MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Las cláusulas convencionales en materia de trabajo a distancia: contenido general y propuestas de mejora", cit., pp. 5-6, FERREIRO REGUEIRO, Consuelo, "La conformación del teletrabajo en la negociación colectiva", cit., pp. 53 y 59, LLANO SÁNCHEZ, Monica, "Tratamiento convencional del teletrabajo en España", cit., p. 19 de 43 y FERNÁNDEZ NIETO, Livina A., "El teletrabajo: de actor secundario a protagonista en el escenario del COVID-19", *Diario LA LEY*, n. 9708, 2020, pp. 14-16.

las condiciones del teletrabajo se desplaza hacia la autonomía individual, en la que el poder negociador de los trabajadores es muy reducido.

Por otro lado, la regulación legal del trabajo a distancia en la Ley 10/2021 no agota en absoluto los aspectos que pueden ser objeto de regulación, de modo que los convenios colectivos han de desempeñar un importante papel tanto para concretar los derechos y obligaciones a los que se refiere dicha norma, como para crear *ex novo* reglas para ordenar el teletrabajo en función de las características de la empresa o el sector.

De hecho, son numerosos los llamamientos expresos a la negociación colectiva a lo largo de la Ley 10/2021, corrigiendo la omisión de esta fuente del Derecho en el derogado artículo 13 ET[66]. Pero se renuncia a estructurar la negociación colectiva a través de estas llamadas, porque en ningún caso se especifica el ámbito negociador que habrá que abordar tales cuestiones, si el sectorial –en sus diversos grados territoriales– o el empresarial.

Poniendo el foco de atención sobre la despoblación, cabe preguntarse qué puede aportar la negociación colectiva para hacer del teletrabajo un instrumento eficaz para afrontar el reto demográfico y lograr un mejor equilibrio territorial.

La garantía del equilibrio económico territorial es una competencia que corresponde a los poderes públicos. Pese a que la Exposición de Motivos de la Ley 10/2021 se refiere a la capacidad del teletrabajo para combatir la despoblación en las zonas rurales, esta potencialidad no se refleja en su articulado, como ya se ha indicado.

Ciertamente, la negociación colectiva podría suplir esta laguna, por ejemplo, incluyendo como objetivo transversal en los convenios el fomento del teletrabajo en las zonas geográficas afectadas por la despoblación o bien prestando atención a los derechos de los teletrabajadores que residen en dichas zonas. Sin embargo, existen algunas dificultades para que los convenios colectivos puedan asumir de forma efectiva esta función.

En primer lugar, la propia naturaleza de los convenios no resulta propicia para articular la defensa de este tipo de intereses generales, si no están vinculados de forma específica a los intereses concretos de un grupo de trabajadores. En efecto, los convenios colectivos son normas coyunturales, fruto de la correlación de fuerzas existente en el momento de la negociación entre quienes participan en ella en representación de las empresas y de los trabajadores, respectivamente. Las disposiciones del convenio reflejan por tanto los intereses específicos que las partes han conseguido

66. CRUZ VILLALÓN, Jesús, "Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia", cit., p. 6.

hacer valer, a cambio de ciertas contrapartidas, para regular las condiciones de trabajo y empleo.

En semejante contexto, marcado por la tensión y contraposición de intereses, no resulta fácil la defensa de un interés general cuya plasmación en el convenio puede entrar en pugna con otros intereses concretos bien de los trabajadores o bien de la propia empresa.

En segundo lugar, el ámbito de aplicación de los convenios y la estructura de la negociación colectiva también dificulta la eficacia del objetivo de la lucha contra la despoblación. Por su carácter coyuntural, el ámbito de aplicación de los convenios se circunscribe durante un periodo determinado a un cierto sector y territorio o bien a una empresa o centro de trabajo. En consecuencia, los logros que pudieran conseguirse en la negociación de un convenio para favorecer el teletrabajo en zonas despobladas serían muy limitados en cuanto a su ámbito de aplicación.

De todos modos, no cabe perder de vista la prevalencia del convenio provincial en la negociación colectiva de sector. La proximidad de esta unidad de negociación a las zonas geográficas despobladas podría favorecer una regulación del teletrabajo permeable al problema de la despoblación, en especial en aquellas provincias que forman parte de lo que ha venido a llamarse la España vaciada. Pero, si bien el convenio sectorial provincial se encuentra en una posición idónea para abordar este desafío, lo cierto es que se requiere una intensa toma de conciencia sobre el valor del teletrabajo para restablecer el equilibrio territorial y una maduración de los contenidos de la negociación colectiva sectorial respecto de esta forma de prestación de servicios.

El examen de la negociación colectiva muestra que hasta ahora han sido los convenios de empresa –de grandes empresas, principalmente de los sectores tecnológico, industrial o bancario– los que han abordado con mayor exhaustividad la regulación del teletrabajo. Por el contrario, los convenios sectoriales, lastrados en parte por la desconfianza de las organizaciones sindicales hacia esta forma de prestar servicios, presentan contenidos insuficientes, que apenas se distancian de la normativa vigente en el momento de su elaboración[67]. Mientras los convenios de aquellos sectores proclives a la implantación del teletrabajo no asuman un papel más incisivo en la regulación de sus aspectos esenciales no cabe esperar que desempeñen una función decisiva en el impulso de esta forma de trabajar para hacer frente a la despoblación. Sin embargo, incluso en ese caso, la

67. FERNÁNDEZ NIETO, Livina A., "El teletrabajo: de actor secundario a protagonista en el escenario del COVID-19", cit., p. 14 y LLANO SÁNCHEZ, Mónica, "Tratamiento convencional del teletrabajo en España", cit., pp. 18-19.

prioridad aplicativa del convenio de empresa en materias que pueden ser estratégicas en el teletrabajo, como el salario, el horario y la distribución del tiempo de trabajo, o la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal, pueden limitar la capacidad de los convenios sectoriales para articular la negociación colectiva en su ámbito de aplicación[68].

Por todo ello, en este momento el mecanismo más idóneo para dotar de cierta cohesión a la negociación colectiva sobre el teletrabajo, incluyendo el objetivo de lucha contra la despoblación, son los acuerdos marco para el empleo y para la negociación colectiva y, en su caso, otro tipo de acuerdos, como los convenios colectivos de franja.

Conscientes de su relevante papel para impulsar el teletrabajo, la mayor parte de los Acuerdos Marco suscritos recientemente se refieren a esta cuestión, si bien lo han hecho en términos tan generales y apegados a la normativa interna y europea, que no han ido más allá de una llamada de atención sobre esta cuestión[69]. En la situación actual es ineludible que estos Acuerdos se esfuercen por señalar los aspectos de mayor interés del teletrabajo para la negociación colectiva, orientando así la regulación convencional en el resto de los niveles, y destacando explícitamente el compromiso de los agentes sociales con un equilibrio territorial más justo basado en el uso del teletrabajo. Obviamente, las formas concretas de ejecutar este compromiso habrían de quedar reservadas para los convenios de unidades inferiores[70].

### 5.2. CONTENIDOS CONVENCIONALES PARA HACER DEL TELETRABAJO UN INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Para concluir este análisis es preciso referirse a las materias que sería interesante que abordasen los convenios colectivos, tanto de ámbito sectorial como de empresa, para potenciar los beneficios del teletrabajo en el marco de la lucha contra la despoblación.

Aunque la disposición adicional primera de la Ley 10/2021 enumera una serie de cuestiones que puede regular la negociación colectiva, su carácter no es habilitante, pues los convenios podrían abordar igualmente

68. Artículo 84.2 ET.

69. Véase el apartado 4 del capítulo IV del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017, BOE de 20 de junio de 2015, último acuerdo que se refiere expresamente al teletrabajo.

70. MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Las cláusulas convencionales en materia de trabajo a distancia: contenido general y propuestas de mejora", cit., p. 29 y ÁLVAREZ CUESTA, Henar, "Del recurso al teletrabajo como medida de emergencia al futuro del trabajo a distancia", cit., p. 180.

estos aspectos del teletrabajo en defecto de la llamada del legislador. Por tanto, la finalidad de la norma es más bien subrayar la capacidad de la negociación colectiva para completar la regulación legal del teletrabajo y sugerir algunos ámbitos de intervención[71].

Con carácter general resultaría positivo que, en consonancia con su ámbito de aplicación, la regulación convencional del teletrabajo partiese de una referencia a los propósitos que pretende satisfacer este modo de trabajar en la empresa o sector. Así, seguramente, junto con la conciliación de la vida laboral y familiar, la mejora de la productividad o el compromiso medioambiental, podría mencionarse la lucha contra la despoblación. Esta mención sería muy idónea en los convenios sectoriales de las provincias o comunidades autónomas afectadas en mayor medida por este fenómeno, sin restar su importancia en los convenios estatales y en los de empresa, en especial cuando se trata de grandes empresas con centros de trabajo en diversas zonas de España.

La mención expresa al valor del teletrabajo frente a la despoblación no es irrelevante, pues puede ayudar a los negociadores a concretar los contenidos de los preceptos sobre teletrabajo o ayudar a la comisión paritaria del convenio a resolver ulteriores conflictos interpretativos.

Otra cuestión esencial, en particular cuando se trate de convenios colectivos sectoriales de ámbito provincial o de Comunidad Autónoma, estriba en definir el ámbito de aplicación personal del convenio colectivo, teniendo en cuenta que las empresas sujetas al mismo pueden contar con teletrabajadores que presten servicios desde fuera del ámbito de aplicación territorial del convenio. Como ya se ha señalado, los convenios colectivos son soberanos para definir su ámbito de aplicación, siempre que éste se corresponda con la legitimación de las partes negociadoras. Si el convenio se refiere únicamente a empresas y centros de trabajo situados en su ámbito territorial, como hasta ahora viene siendo frecuente, dada la escasa incidencia del teletrabajo, los teletrabajadores que prestan servicios fuera del mismo podrían no quedar englobados en el convenio. Para evitar problemas interpretativos debería introducirse o bien una referencia a todos los trabajadores a distancia vinculados a los centros de trabajo situados en el ámbito territorial del convenio, si esta es la intención de las partes negociadoras, o bien a todas las personas que teletrabajan desde una zona comprendida en el ámbito territorial del convenio colectivo, con independencia del lugar en que esté situado el centro de trabajo al que se vinculan.

71. GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., pp. 48 y 49 de 67.

Por otro lado, cuando la modalidad de teletrabajo se implante en la empresa, permitiendo que los trabajadores se acojan a ella incluso después de haber iniciado una relación laboral presencial, es muy importante que el convenio colectivo recoja con claridad los criterios para resolver las solicitudes de acceso al trabajo a distancia y ordenarlas de manera objetiva conforme a ciertas prioridades si el número de solicitudes es superior a las plazas disponibles. El artículo 8.3 de la Ley 10/2021 se refiere a tales prioridades, sugiriendo las relacionadas con la formación, la promoción y estabilidad en el empleo de personas con diversidad funcional o con riesgos específicos, la existencia de pluriempleo o pluriactividad o la concurrencia de determinadas circunstancias personales o familiares. A estas y otras circunstancias se puede sumar la residencia –presente o inmediata– en una zona rural despoblada[72]. El modo de ordenar todos estos criterios entre sí corresponde a los negociadores del convenio.

Como ya se ha señalado, uno de los obstáculos para la extensión del teletrabajo en España ha sido la arraigada cultura del presentismo, ligada con frecuencia a sistemas de promoción profesional que conceden un amplio margen a la valoración discrecional de la empresa, frente a criterios objetivos de evaluación del rendimiento y la capacidad. La efectividad del artículo 10 de la Ley 10/2021, que enuncia el principio de igualdad entre trabajadores presenciales y a distancia en cuanto a su promoción profesional, exige una revisión de los criterios aplicables en las empresas en las que hay puestos de trabajo a distancia, a fin de reducir el margen de libre apreciación del empresario en beneficio de elementos objetivos, como la formación, la productividad, los méritos o la antigüedad de todos los trabajadores, con independencia del modo en que se lleve a cabo la prestación de servicios[73]. Esta labor corresponde a la negociación colectiva, pues es ella la que ha de fijar el sistema de clasificación profesional, los ascensos y la promoción económica[74]. La garantía de que el teletrabajo no va a perjudicar la carrera profesional es clave para que este pueda contribuir a la repoblación de las zonas rurales.

También en conexión con este objetivo es esencial que el convenio regule la reversibilidad de la opción por el trabajo presencial de los trabajadores

72. En este sentido, GONZÁLEZ LÓPEZ, Julio J., "La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural", en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan demostrado fenómeno*, cit., p. 356.
73. Véase GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, cit., p. 27 de 67.
74. Artículos 22, 24 y 25 ET.

que inicialmente prestaban servicios a distancia, así como la garantía de indemnidad si las personas que teletrabajan no aceptan la oferta de la empresa de pasar a trabajar presencialmente o incrementar la proporción de presencialidad. La ambigüedad e insuficiencia del artículo 5.2 y 3 de la Ley 10/2021 para atribuir estas garantías a las personas que teletrabajan, y no solo a los trabajadores presenciales sujetos a tales incidencias, puede ser corregida por la negociación colectiva. Es más, esta incluso podría proteger en mayor medida a quienes en tales circunstancias aleguen determinados motivos reconocidos por el convenio para seguir desempeñando su trabajo a distancia, como el ejercicio de actividades formativas, de empleo o la residencia en una zona rural despoblada, entre otras.

Igualmente, con el fin de facilitar la decisión de asentarse en zonas rurales despobladas, el convenio colectivo debería contemplar la duración del trabajo a distancia, especificando si esta forma de prestar servicios puede extenderse por tiempo indefinido o si, por el contrario, tiene una duración limitada, por ejemplo, ligada a proyectos o a determinados servicios.

En cuanto al teletrabajo semipresencial, como ya se ha indicado, es muy trascendente la fijación de la proporción de jornada que habrá de desarrollarse de manera presencial, así como el centro de trabajo en el que esta ha de tener lugar. Aunque tales cuestiones deben quedar plasmadas en el acuerdo individual de trabajo a distancia, el convenio colectivo puede establecer pautas para su concreción, como por ejemplo, la asignación al teletrabajador del centro de trabajo más próximo a su residencia habitual. Algo semejante sucede con la determinación de los días en los que será exigible la presencialidad o de los criterios en función de los que se decidirá la presencia del teletrabajador y el preaviso necesario. Si el convenio colectivo regula con detalle estas cuestiones, puede prever condiciones especiales para los supuestos en los que el teletrabajador compagina su trabajo con otras ocupaciones relacionadas con las responsabilidades familiares, el seguimiento de actividades formativas o situaciones de pluriempleo o pluriactividad. Y a ellas se puede añadir la residencia del teletrabajador en zonas que exigen un desplazamiento largo o costoso al centro de trabajo, situación en la que probablemente se encuentren quienes trabajan desde zonas rurales despobladas.

## 6. POLÍTICA DE EMPLEO Y TELETRABAJO EN ZONAS RURALES DESPOBLADAS

Hay diversos factores que dificultan el uso del teletrabajo para revitalizar las zonas rurales despobladas y contribuir a un mejor equilibrio

económico territorial y que requieren políticas públicas decididas para combatirlos.

Uno de ellos es el elevado índice de temporalidad del empleo en España, que se sitúa en torno a un 25%[75]. La decisión de abandonar los lugares con mayor densidad de población y actividad económica para asentarse en zonas rurales poco pobladas solo parece factible cuando los teletrabajadores gocen de cierta estabilidad en el empleo que les permita planificar su vida a medio o largo plazo. Por el contrario, es lógico que los trabajadores que residen en las zonas con mayor actividad económica y se encuentran sujetos a una intensa movilidad temporal deseen permanecer en ellas, donde, una vez extinguido su contrato de trabajo, les resultará más fácil encontrar un nuevo empleo, presencial o a distancia.

A pesar de que el excesivo nivel de temporalidad resulta extremadamente perjudicial desde diversos puntos de vista, la preferencia por la contratación temporal está muy arraigada en España. En los últimos años el debate sobre la necesidad de reformar el sistema de contratación temporal ha sido recurrente, pero no se ha logrado alcanzar un acuerdo sobre la estrategia más adecuada para ello. Aunque de manera reciente el Tribunal Supremo ha dado pasos muy relevantes para contener el uso expansivo de la contratación temporal[76], se precisan actuaciones aún más drásticas para corregir este problema endémico cuya persistencia pesará negativamente en contra del asentamiento de nueva población teletrabajada en las zonas rurales.

Con todo, la política de empleo no es ajena a la necesidad de compensar las diferencias territoriales que afectan al derecho y al deber de trabajar de los ciudadanos españoles. Precisamente, uno de sus objetivos generales consiste en "mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales"[77]. El fomento del teletrabajo y

75. PÉREZ, Tamara e IZQUIERDO, Mario, "La evolución del empleo y del paro en el primer trimestre de 2020, según la EPA", *Boletín Económico del Banco de España*, n. 2, 2020, pp. 4-5.

76. Véase la STS de 29 de diciembre de 2020, rcud. 240/2018, en la que el Pleno de la Sala de lo Social rectifica la vieja doctrina que permitía suscribir contratos de trabajo por obra o servicio determinado vinculados a contratas mercantiles de duración limitada. En su nueva doctrina el Tribunal recupera el valor del tenor literal del artículo 15.1.a) ET, que exige que la obra objeto de la contratación temporal tenga autonomía y sustantividad dentro de la actividad de la empresa y que, por lo tanto, sea ajena a la actividad ordinaria, regular y básica de la empresa.

77. Artículo 2.e) del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

de las condiciones para poder teletrabajar en aquellas zonas geográficas más afectadas por la despoblación, como estrategia para la dinamización económica de dichas zonas encaja plenamente en el objetivo descrito.

No obstante, para lograr su consecución es preciso articular de manera coordinada diversas actuaciones desde distintos ámbitos competenciales de las Administraciones Públicas.

La premisa prioritaria es, obviamente, dotar a estas zonas de las infraestructuras necesarias para que se pueda ejecutar el trabajo a distancia a través de medios tecnológicos y digitales[78]. La Ley 10/2021 se refiere a las incidencias técnicas que dificulten o imposibiliten la prestación del trabajo, señalando por un lado que la empresa garantizará al teletrabajador la atención precisa en estas circunstancias y, por otro lado, que cuando tales dificultades no sean imputables al trabajador, no podrán acarrear perjuicio alguno –en especial respecto de la retribución y del tiempo de trabajo–, ni modificación en las condiciones pactadas[79]. Por consiguiente, las eventuales pérdidas de horas de trabajo y productividad provocadas por una deficiente conectividad de las zonas rurales han de ser asumidas por la empresa y no por el teletrabajador. La claridad de la norma al prohibir la recuperación de las horas de trabajo, su descuento salarial o incluso la modificación de la forma o proporción del trabajo a distancia puede generar reticencias en las empresas para contratar teletrabajadores residentes en zonas rurales despobladas o para acceder a sus solicitudes de trabajo a distancia, si se albergan dudas en torno a la suficiente conectividad en dichos territorios.

Es evidente que la solución idónea pasa por garantizar una conexión a internet de alta calidad en todo el territorio de los municipios rurales, pero en caso de que ello no fuese posible el acondicionamiento de espacios de *coworking* gratuitos o de reducido coste en inmuebles de titularidad pública, al que ya se ha hecho referencia, podría ser una alternativa interesante. Ahora bien, estas iniciativas también han empezado a

78. Hay que recordar que el primer eje del Plan España Digital 2025 es "Garantizar una conectividad digital adecuada para el 100% de la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas (meta 2025: 100% de la población con cobertura 100 Mbps)". A este respecto, se prevé la adopción de un Plan de Conectividad Digital que contará con "una línea para apoyar la conectividad de las iniciativas de digitalización sectoriales, que impulsará la digitalización en particular de las PYMEs y autónomos, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales, con especial atención en aquellos sectores más afectados por la crisis de la COVID-19". (https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf, último acceso 11-01-2021).

79. Artículos 11.2 y 4.2 de la Ley 10/2021, respectivamente.

desarrollarse por parte de sujetos privados y deberían ser apoyadas por las Administraciones Públicas como ejemplos de emprendimiento innovador vinculado a la extensión del trabajo a distancia que contribuyen a la dinamización económica y social de las zonas rurales despobladas. De hecho, hay que destacar el lanzamiento de programas fruto de la colaboración pública y privada que aglutinan la oferta de espacios rurales de *coworking* en diversas zonas rurales, permitiendo una mejor gestión de los recursos y mayor visibilidad a la oferta de este tipo de lugares de trabajo[80].

Otra línea política fundamental es la formación digital de las personas que habitan las zonas rurales[81]. Sin embargo, es preciso insistir en una formación digital específica para el empleo, que permita a quienes residen en las zonas rurales adquirir las competencias y habilidades necesarias para poder ofrecer sus servicios a través de los espacios virtuales, teletrabajar por cuenta propia o ajena desde su domicilio habitual. Ese esfuerzo de formación para el empleo digital debe ser permanente y dirigirse a todas las personas en edad de trabajar que residan en el medio rural[82]. Pero sería conveniente hacer mayor hincapié en los jóvenes y personas de mediana edad, para evitar la diáspora a las zonas urbanas.

En todas estas actuaciones son las Administraciones públicas más próximas a los territorios afectados por la despoblación las que deben desempeñar el papel prioritario. Las Comunidades Autónomas han asumido las competencias en materia de empleo, de modo que son los servicios públicos de empleo autonómicos los que han de concretar las medidas que integran sus políticas activas de empleo, de acuerdo con los objetivos de los Planes Anuales de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Activación para el

80. Véase el proyecto Cowocat Rural puesto en marcha en la Comunidad Autónoma de Cataluña. https://www.cowocatrural.cat/. Último acceso 11-01-2021.

81. GARCÍA PIÑEIRO, Nuria P., "Política de empleo y nuevas tecnologías", en MONREAL BRINGSVAERD, Erik J., THIBAULT ARANDA, Javier y Jurado Segovia, Angel (coords.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías: Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (en su 25.º Aniversario como Catedrático de Derecho del Trabajo)*, cit. Citado por Tirantonline, pp. 10-13 de 31.

82. Todo ello está alineado con las previsiones del Plan España Digital 2025, que prevé entre sus prioridades "cerrar la brecha de competencias digitales entre personas empleadas y desempleadas para mitigar la cronificación de las situaciones de desempleo y permitir una recualificación continua a lo largo de toda la vida laboral, prestando especial atención a la brecha digital existente en las zonas de baja densidad de población y en el mundo rural" (p. 29). (https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf,, último acceso 11-01-2021).

Empleo[83]. En todo caso, el Sistema Nacional de Empleo debe garantizar "que los servicios públicos de empleo, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplican las políticas activas de empleo y de intermediación laboral conforme a los principios de igualdad y no discriminación, en los términos previstos en el artículo 9 de la Constitución Española y promueven la superación de los desequilibrios territoriales"[84].

La proximidad de las administraciones autonómicas a las zonas despobladas de su ámbito territorial es muy positiva para permitir un adecuado diseño de las políticas dirigidas a fomentar el empleo, también a través del teletrabajo, en estas zonas geográficas. La cooperación con las Administraciones locales es fundamental para coordinar las actuaciones, no solo en materia de empleo, sino también en otras áreas necesarias para potenciar el teletrabajo, por ejemplo, en materia de vivienda o infraestructuras. La propia Ley de Empleo llama la atención sobre esta necesaria cooperación, al indicar que "la política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local"[85].

Por último, como es natural, las políticas de apoyo al emprendimiento y al trabajo autónomo en las zonas rurales han estado muy ligadas a las actividades de explotación de los recursos del entorno –ganaderos, agrícolas, forestales, de turismo rural y de la naturaleza–. Sin embargo, el teletrabajo permite ampliar el concepto de emprendimiento rural para fomentar la creación de *startups* y empresas digitales no necesariamente ligadas a la explotación productiva del territorio por parte de las personas que residen en estas zonas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ CUESTA, Henar, "Del recurso al teletrabajo como medida de emergencia al futuro del trabajo a distancia", *Lan Harremanak*, n. 43, 2020.

BLASCO PELLICER, Ángel Antonio, "Jurisprudencia sobre control empresarial de la actividad del trabajador mediante instrumentos

83. Artículo 19 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
84. Artículo 7.1.d) del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
85. Artículo 4 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

tecnológicos", en MONREAL BRINGSVAERD, Erik J., THIBAULT ARANDA, Javier y Jurado Segovia, Angel (coords.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías: Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (en su 25.º Aniversario como Catedrático de Derecho del Trabajo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

CALZADA ARROYO, José M.ª y DÍEZ SIMÓN, Esther, "La despoblación: un problema de desequilibrio económico", en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan demostrado fenómeno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2019.

CRUZ VILLALÓN, Jesús, "Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia", *Derecho de las relaciones laborales*, n. 4, 2020.

DE LA PUEBLA PINILLA, Ana, "Trabajo a distancia y teletrabajo: una perspectiva de género", *Revista Labos*, vol. 1, n. 3, 2020.

DE LAS HERAS GARCÍA, Aránzazu, "El contenido y la modificación del acuerdo de trabajo a distancia a la espera de la negociación colectiva", *Trabajo y Derecho*, n. 81, 2021.

FERNÁNDEZ NIETO, Livina A., "El teletrabajo: de actor secundario a protagonista en el escenario del COVID-19", *Diario LA LEY*, n. 9708, 2020.

FERREIRO REGUEIRO, Consuelo, "La conformación del teletrabajo en la negociación colectiva", en MELLA MÉNDEZ, Lourdes (ed.), *Trabajo a Distancia y Teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el Derecho español y comparado*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2015.

GARCÍA PIÑEIRO, Nuria P., "Política de empleo y nuevas tecnologías", en MONREAL BRINGSVAERD, Erik J., THIBAULT ARANDA, Javier y Jurado Segovia, Angel (coords.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías: Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (en su 25.º Aniversario como Catedrático de Derecho del Trabajo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GÓMEZ ABELLEIRA, Francisco Javier, *La nueva regulación del trabajo a distancia*, Tirant Lo Blanch. Valencia, 2020.

GONZÁLEZ CHOUCIÑO, Mariano Agustín y RUIZ-CALLADO, Raúl, "El cotrabajo como innovación social. Estudio cualitativo de las motivaciones para la creación de espacios de *coworking*", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 172, 2020.

GONZÁLEZ LÓPEZ, Julio J., "La promoción del trabajo a distancia: una posible solución para paliar e incluso revertir la despoblación del mundo rural", en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan demostrado fenómeno*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2019.

LLANO SÁNCHEZ, Monica, "Tratamiento convencional del teletrabajo en España", en MONREAL BRINGSVAERD, Erik J., THIBAULT ARANDA, Javier y Jurado Segovia, Angel (coords.), *Derecho del Trabajo y Nuevas Tecnologías: Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Pérez de los Cobos Orihuel (en su 25.º Aniversario como Catedrático de Derecho del Trabajo)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

MARTÍNEZ YÁÑEZ, Nora M.ª, "Trazando los contornos del tiempo de trabajo y descanso frente a los retos de la economía digital: recientes aportaciones del Tribunal de Justicia", en MIRANDA BOTO, José M.ª (Dir.), *El Derecho del Trabajo español ante el Tribunal de Justicia: problemas y soluciones*, Cinca, Madrid, 2018.

MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Ángela, "El teletrabajo y el Derecho Internacional Privado: el régimen particular del teletrabajo transnacional", en SALA FRANCO, Tomás (Dir.), *El teletrabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.

MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, Ángela, "Una aproximación al concepto, modalidades y principales ventajas e inconvenientes del teletrabajo", en SALA FRANCO, Tomás (Dir.), *El teletrabajo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.

MELLA MÉNDEZ, Lourdes (ed.), *Trabajo a Distancia y Teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el Derecho español y comparado*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2015.

MELLA MÉNDEZ, Lourdes, "Las cláusulas convencionales en materia de trabajo a distancia: contenido general y propuestas de mejora", *Revista Derecho Social y Empresa*, n. 6, 2016.

MERCADER UGUINA, Jesús R., "Nuevos escenarios para el Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI: digitalización y cambio tecnológico", *Trabajo y Derecho*, n. 63, 2020.

PÉREZ, Tamara e IZQUIERDO, Mario, "La evolución del empleo y del paro en el primer trimestre de 2020, según la EPA", *Boletín Económico del Banco de España*, n. 2, 2020.

QUINTANILLA NAVARRO, Raquel Yolanda, "Teletrabajo y conciliación de la vida personal, familiar y laboral", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 133, 2017.

THIBAULT ARANDA, Xavier, "Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia", *Trabajo y Derecho*, n. 12, 2020.

VILLALBA SÁNCHEZ, Alicia, "El teletrabajo en las Administraciones Públicas", *Lan Harremanak*, n. 36, 2017.

*Capítulo XII*

# La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia[1]

Luis Miguez Macho

*Catedrático de Derecho Administrativo*
*Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. DECLIVE DEMOGRÁFICO, DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL Y ABANDONO DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA. 2. DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA A LA RECUPERACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA. 3. EL BANCO DE TIERRAS DE GALICIA Y EL NUEVO BANCO DE EXPLOTACIONES. 4. LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA. 4.1. *Antecedentes*. 4.2. *Los proyectos de movilización de tierras y los polígonos agroforestales*. 4.3. *El programa de aldeas modelo*. 4.4. *Las agrupaciones de gestión conjunta*. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), ref. RTI2018-099804-A-100, financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España.

## 1. INTRODUCCIÓN. DECLIVE DEMOGRÁFICO, DESPOBLACIÓN DEL MEDIO RURAL Y ABANDONO DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA

En España se utiliza oficialmente la expresión "reto demográfico" para hacer referencia a los problemas relacionados con la evolución de la demografía y la distribución territorial de la población. Se trata de una cuestión que ha sido incorporada a las políticas públicas muy recientemente, a pesar de que el problema demográfico, en su doble dimensión de inversión de la pirámide poblacional y de despoblación de determinadas zonas del territorio nacional, se lleva manifestando desde hace varias décadas. Puede afirmarse que ha sido la última crisis económica la que ha despertado el interés público en este tema, al provocar saldos migratorios negativos durante algunos años, lo que llevó a una disminución de la población total del país entre 2012 y 2016[2], poniendo de relieve con toda crudeza la realidad del declive demográfico que se está viviendo.

El último gobierno del Partido Popular, presidido por Mariano Rajoy Brey, llevó a la Conferencia de Presidentes[3], en su reunión de 17 de enero de 2017, la creación de un Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Inmediatamente después, el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, creó el referido Comisionado como órgano con el rango de subsecretaría en el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, aunque con dependencia funcional de este último y del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Con el primer gobierno socialista presidido por Pedro Sánchez Pérez-Castejón, el Comisionado pasó a quedar adscrito únicamente al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y en el segundo gobierno del presidente Sánchez la expresión "reto demográfico" se ha incorporado a la denominación del Ministerio para la Transición Ecológica ("Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico") y el Comisionado se ha transformado en una secretaría general de éste (lo que implica que mantiene el rango de subsecretaría), de la que depende la Dirección General de Políticas contra la Despoblación[4].

2. Los datos oficiales pueden consultarse en la página web del Instituto Nacional de Estadística, https://www.ine.es/.

3. La Conferencia de Presidentes está regulada en la actualidad en el artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que la define como "órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas", añadiendo que "está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla".

4. Artículo 13 del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Volviendo al Real Decreto 40/2017, su artículo 1 encomendaba al Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico "la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante". Por consiguiente, esta disposición comprendía dentro de la expresión "reto demográfico" tres fenómenos, el envejecimiento poblacional o inversión de la pirámide poblacional, la despoblación y los efectos de la llamada "población flotante" derivada del turismo estacional. Así se ha desarrollado en las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaboradas por el Comisionado y aprobadas por el Consejo de Ministros en su reunión de 29 de marzo de 2019[5].

La relación que pueda existir entre los efectos del turismo estacional y el envejecimiento y la despoblación es ciertamente difícil de apreciar, lo que dota de una cierta falta de coherencia a esta concepción del "reto demográfico". Pero tampoco cabe identificar la lucha contra la inversión de la pirámide poblacional con la lucha contra la despoblación del medio rural, porque resultaría perfectamente posible emprender políticas de impulso demográfico que no tuviesen en cuenta el objetivo del equilibrio demográfico territorial. De hecho, si se consiguiesen aplicar con éxito políticas de impulso demográfico, pero se mantuviese la actual tendencia de asentamiento de la población en las zonas urbanas y costeras, el problema de la despoblación del medio rural y del interior se podría agravar ulteriormente.

En Galicia, la exposición de motivos de la pionera Ley 5/2021, de impulso demográfico, después de explicar en su apartado I las causas del actual proceso de disminución de la natalidad y consiguiente envejecimiento y descenso de la población en la comunidad autónoma, señala también incidentalmente que "a esta compleja situación se añade un reparto de la población en el territorio que tiende cada vez más a concentrarse en las provincias occidentales, en las mayores áreas urbanas y en los ayuntamientos litorales". La consulta de la evolución de la población gallega desde el censo de 1981 hasta el padrón municipal de 2020 corrobora que, tras la implantación del autogobierno en Galicia, hay comarcas rurales, casi todas de interior, que han perdido más de la mitad de su población[6], por lo que las políticas públicas de la actual etapa

5. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf. Última consulta el 17 de diciembre de 2020.

6. La población total de Galicia ha disminuido ligeramente en ese período (de 2.811.912 a 2.701.819 habitantes), pero, en la provincia de Lugo, la comarca de Ancares ha pasado de 21.407 a 9.662 habitantes, la de Chantada de 21.367 a 13.012, la de Fonsagrada de

democrática y autonómica no han servido para atenuar dicha tendencia, aunque se haya incrementado la dotación de infraestructuras y servicios de todo tipo en esas zonas, lo que incluye en particular la mejora de las vías de comunicación.

No parece necesario extenderse acerca de los perjuicios que supone la despoblación del medio rural, sobre todo cuando, como en el caso gallego, va acompañada del abandono de la actividad agraria. Además de las consecuencias sobre el patrimonio cultural, etnográfico y arquitectónico de las zonas que se quedan sin población, hay también graves repercusiones ambientales, como las expuestas en el Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, en el que se evalúa la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, la extraordinaria ola de incendios que sufrió Galicia en octubre de 2017[7]. Este documento analiza con detalle en sus apartados 3.3.3.1 y 3.3.3.2 los procesos de desagrarización y de envejecimiento y pérdida de población en el medio rural, que provocan el abandono de la tierra agraria productiva, al que sigue la extensión desordenada de la vegetación y del bosque no ordenado, que, a su vez, es una de las principales causas del aumento de la peligrosidad de los incendios forestales[8].

Por eso, entre las medidas para el equilibrio demográfico territorial que la Ley de impulso demográfico de Galicia incluye en el capítulo VI de su título II, están la facilitación por la administración pública del acceso a la tierra (artículo 87), el impulso de las actividades agrarias (artículo 88) y el impulso también de la sostenibilidad de las mismas (artículo 89). Esta cuestión enlaza directamente con la de los instrumentos de ordenación agraria que pueden servir para la dinamización del medio rural. El punto de partida es la aparición, al lado de la política tradicional de reestructuración

12.557 a 4.830, la de Meira de 8.974 a 5.119 y la de Quiroga de 10.197 a 5.107; más dramático aún es el caso de la provincia de Orense, donde la Baja Limia ha pasado de 19.112 a 6.519 habitantes, la Limia de 41.480 a 19.803, el Ribeiro de 31.382 a 15.571, la Tierra de Caldelas de 9.794 a 2.764, la Tierra de Celanova de 38.907 a 17.230, la Tierra de Trives de 11.240 a 3.835 y la comarca de Viana de 12.336 a 5.591. En cambio, en la provincia de La Coruña un descenso de la población proporcionalmente tan fuerte sólo se aprecia en la comarca de Ortegal, que ha pasado de 21.614 a 11.814 habitantes, y en la de Pontevedra en la comarca de Paradanta, que ha pasado de 25.083 a 12.060 habitantes. Los datos están tomados del Instituto Gallego de Estadística, que se basa en los del censo (para 1981) y el padrón municipal (para 2020) que publica el Instituto Nacional de Estadística.

7. *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, X legislatura, n. 346, de 10 de agosto de 2018.

8. En la doctrina científica, véase al respecto CORBELLE RICO, Eduardo y CRECENTE MASEDA, Rafael, "El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencias", *Revista Galega de Economía*, vol. 17, n. 2, 2008, pp. 7 y ss.

de la propiedad agraria, de otra orientada a la movilización de la tierra agraria productiva, pues el principal problema al que se enfrenta el medio rural gallego en la actualidad ya no es sólo el minifundismo, sino sobre todo el abandono de la tierra derivado de la despoblación. Hace ya más de una década, la Ley del Parlamento de Galicia 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia, creó un instrumento específico para la mediación entre los propietarios que desean ofrecer sus fincas para usos agrarios productivos y los demandantes de tierra para estos fines, el Banco de Tierras[9], pero parece necesario ir más allá y diseñar nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de las áreas de tierra agraria productiva abandonada o deficientemente cultivada[10].

Los primeros pasos en esta dirección se dieron con la introducción por las Leyes de medidas fiscales y administrativas de los años 2018 y 2019 de los proyectos de movilización de tierras y del programa de aldeas modelo en la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras. Sin embargo, la plasmación más completa de esta política se encuentra en la nueva Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, que deroga la citada Ley de movilidad de tierras de 2011, sustituyéndola por un nuevo texto legal que crea un Banco de Explotaciones al lado del Banco de Tierras, cambia los proyectos de movilización de tierras por la nueva figura de los polígonos agroforestales, mantiene las aldeas modelo, aunque con relevantes modificaciones, y añade un nuevo instrumento que también puede favorecer la recuperación de la tierra agraria productiva, las agrupaciones de gestión conjunta. Además, afronta por primera vez uno de los grandes problemas que se encuentra en Galicia cualquier iniciativa de recuperación de la tierra agraria productiva, el gran número de fincas de propietario desconocido.

## 2. DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA A LA RECUPERACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA

La Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, que derogó tanto la Ley 10/1985, de 14 de agosto,

9. Sobre las primeras experiencias autonómicas de creación de este tipo de instrumentos, véase BUSTILLO BOLADO, Roberto O., y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva, *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 108 y ss.

10. Véase MIGUEZ MACHO, Luis, "Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia", *Revista Galega de Economía*, vol. 29, n. 2, 2020, pp. 7 y ss. del artículo.

de concentración parcelaria para Galicia, como la Ley 11/1983, de 29 de diciembre, de actuación intensiva en las parroquias rurales, constituye un importante hito en la regulación de la reforma de las estructuras agrarias, porque da los primeros pasos para integrar este proceso en un concepto más amplio de desarrollo rural y hacer que de esta forma se pueda convertir en un instrumento de lucha contra la despoblación y de dinamización del medio rural. La exposición de motivos de la ley destaca que la reforma de las estructuras agrarias ya no se puede entender de manera aislada, como un fin en sí mismo, ya que los actuales modelos de desarrollo rural conciben el medio rural "como un todo en el que, sin duda, la actividad agraria debe ocupar un lugar principal, pero no único ni independiente". Así, "el espacio rural se entiende, desde ese nuevo enfoque, como un conjunto de actividades relacionadas y equilibradas, en el que las funciones productivas han de convivir en armonía con las de defensa del entorno, el paisaje y el patrimonio hacia un objetivo único: la mejora de [la] calidad de vida de la población en su medio". Esta mejora de la calidad de vida incluye, entre otros elementos, la lucha contra el abandono de la tierra, la fijación de la población en el territorio rural y la mejora de los servicios puestos a su disposición.

La necesidad de superar la concepción tradicional de la concentración parcelaria, dirigida a combatir el minifundismo que lastraba la modernización productiva del campo gallego, viene también motivada por el profundo cambio experimentado por éste en los últimos años. La propia exposición de motivos de la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia resalta que "la diferencia de situaciones entre el campo gallego de los años 70 del pasado siglo y la actual resulta casi abismal, pasando de una gran cantidad de población dedicada a la actividad agraria a una pérdida de explotaciones y trabajo no absorbidas por otras actividades en el rural y a una drástica reducción en el número de personas trabajadoras y de explotaciones, sin duda hoy mucho más productivas y profesionalizadas, pero que no han sido capaces de absorber el excedente de tierras derivado de la sustitución de la actividad agraria, asistiéndose a un proceso de abandono de tierras agrarias, muchas de ellas con enorme potencial productivo[11]". El abandono de la tierra, entre otras consecuencias negativas, provoca "el cambio del paisaje antropogénico tradicional y el agravamiento de fenómenos negativos como los incendios o la transmisión de plagas".

11. Para una discusión sobre la cuantificación del fenómeno del abandono de la tierra agraria productiva en Galicia, puede acudirse a CORBELLE RICO, Eduardo y CRECENTE MASEDA, Rafael, "Evolución histórica de la Superficie Agrícola Utilizada en Galicia (1962–2006). Integración de fuentes estadísticas y cartográficas", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 9, n. 2, 2009, pp. 183-192.

En definitiva, la administración y el legislador autonómicos gallegos han llegado a la conclusión de que de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si, una vez realizados los ímprobos esfuerzos administrativos, técnicos y financieros que supone todo proceso de concentración parcelaria, las tierras acaban por quedar abandonadas por el envejecimiento y la despoblación del medio rural. Por ello, la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia menciona entre sus objetivos generales fijar la población en el medio rural[12] y la lucha contra el abandono de la tierra agraria, en directa conexión con las vigentes Directrices de ordenación del territorio, aprobadas definitivamente por el Decreto de la Xunta de Galicia 19/2011, de 10 de febrero[13], y añade que para ello, entre otras medidas, se procurará "movilizar para las explotaciones las fincas con vocación agraria en estado de abandono, haciendo mayor hincapié en aquellas ubicadas en las zonas de concentración o reestructuración parcelaria" (artículo 2.2.f).

Sin embargo, aunque la exposición de motivos afirma que "el texto legal hace especial hincapié en la movilización de las tierras agrarias en manifiesto estado de abandono mediante la declaración como perímetros abandonados de un conjunto de fincas con vocación agraria, cuando pudieran suponer riesgo de incendios forestales o sean objeto de incendios con el consiguiente peligro para las áreas habitadas cercanas a las zonas quemadas, o cando existiese demanda de tierra por parte de explotaciones agrarias ya existentes en esas zonas o para nuevas iniciativas de explotaciones agrarias[14]", en realidad, la Ley de mejora de la estructura

12. Artículo 2.1.a): "Mejorar las condiciones estructurales, técnicas y económicas de las explotaciones agrarias en Galicia, de acuerdo con criterios de ordenación adecuada y sostenible de las mismas y de sus cultivos y aprovechamientos, cualesquiera que sean estos, bajo la perspectiva de su utilidad económica y social, con el fin de fijar la población en el medio rural en orden a hacer rentable la actividad productiva".

13. Artículo 2.1.b): "Establecer, para las fincas que no formen parte de explotaciones agrarias, medidas de agrupación, redimensionamiento, mejora estructural y de infraestructuras que faciliten su movilización para uso agrario, entendiendo por tal la lucha contra el abandono, la formación de nuevas explotaciones o la incorporación a las ya existentes, prestando especial atención al apoyo a la constitución de iniciativas asociativas para el aprovechamiento en común, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3.3.12.a) del Decreto 19/2001, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de ordenación del territorio".

14. A continuación se añade, en relación con el problema del abandono de tierras que han sido objeto previamente de un proceso de concentración parcelaria o de reestructuración de la propiedad, que "ello es especialmente importante en las zonas de concentración parcelaria –y en las futuras de reestructuración– con las fincas de reemplazo en situación de abandono, para ser incorporadas a las explotaciones y así garantizar la utilización del espacio agrario en aquellos terrenos donde han sido invertidos importantes presupuestos para hacerlos más rentables".

territorial agraria de Galicia no incorpora directamente ninguna medida dirigida a la recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. La declaración de perímetros abandonados a la que se acaba de hacer referencia se introdujo, mediante la disposición final primera, en la ya derogada Ley de movilidad de tierras de 2011 y tampoco conlleva en realidad ninguna actuación de movilización de las fincas afectadas, sino más bien de prevención de los incendios forestales.

Lo que sí regula la Ley de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, a través de su título IX, son las zonas de actuación intensiva previstas en el apartado 3.3.9 de las Directrices de ordenación del territorio[15]. De una forma un tanto confusa, el artículo 78 de la ley señala que "estas serán zonas de actuaciones intensivas en función de sus especiales valores agrarios o ambientales, donde priorizará sus actividades, así como instará a las restantes entidades con competencias en materia en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial, con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración". Su desarrollo se lleva a cabo a través los planes de actuación integral previstos en el artículo 81, cuyo contenido no es muy distinto al de los planes por zona rural diseñados en el artículo 13 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En efecto, estos últimos deberán ser aprobados por las comunidades autónomas y parecen especialmente aptos para recoger las actuaciones que las administraciones competentes pretendan abordar para la lucha contra la despoblación y la dinamización de áreas concretas del medio rural, por su finalidad de promover estrategias de desarrollo rural por zonas[16]. Se podría, así pues,

15. Dice ese apartado que "la Xunta de Galicia podrá identificar las zonas de actuación intensiva para incrementar su sostenibilidad, competitividad y desarrollo rural integral. Estas zonas podrán apoyarse en los límites parroquiales (y podrán incluir una o varias parroquias) y serán objeto de un plan de actuación integral en, al menos, uno o varios de los siguientes ámbitos: dotación y mejora de la infraestructura vial, abastecimiento y saneamiento de agua, gestión de residuos, equipamientos y servicios comunitarios, vivienda rural, electrificación rural y telecomunicaciones, reorganización parcelaria, ordenación de usos, restauración del paisaje o cualquier otro que permita el desarrollo rural". De manera similar, el artículo 47 de la Ley de movilidad de tierras, habla de unas "zonas de actuación agraria prioritaria" que serán "zonas de actuación intensiva en función de sus especiales valores agrarios o medioambientales, donde podrá priorizar sus actividades así como instar a las restantes entidades con competencias en materias en el ámbito rural para ejecutar planes integrales de gestión de tierras y desarrollo territorial con el contenido, alcance y procedimiento de elaboración y ejecución que se establezca en el correspondiente decreto de declaración".

16. El apartado 3.3.8 de las Directrices de ordenación del territorio aclara que en Galicia "los planes de zona serán elaborados por el órgano de coordinación de los distintos

combinar ambos tipos de planes y consagrarlos legislativamente como verdaderos instrumentos de ordenación territorial, atribuyéndoles, entre otras funciones, la de concretar las determinaciones de los instrumentos de rango superior relativas al equilibrio demográfico territorial, mediante la planificación de las actuaciones dirigidas de manera específica a luchar contra la despoblación y a dinamizar zonas delimitadas del medio rural[17].

## 3. EL BANCO DE TIERRAS DE GALICIA Y EL NUEVO BANCO DE EXPLOTACIONES

El Banco de Tierras de Galicia fue creado por la Ley de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia[18], luego sustituida por la Ley de movilidad de tierras de 2011 y ahora por la reciente Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia. Según el artículo 14 de esta última, el Banco de Tierras "se configura como un instrumento público de intermediación entre personas titulares de tierras agroforestales y personas interesadas en su aprovechamiento que tiene como objetivo principal contribuir a la movilización productiva de esas tierras mediante arrendamientos, cesiones, permutas, enajenaciones o cualquier otro negocio jurídico".

En realidad, se trata de un instrumento similar a un registro jurídico-administrativo, pero destinado específicamente a promover la movilización de la tierra agraria productiva mediante la actividad de mediación que desempeña su entidad gestora, en la actualidad la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (Agader)[19]. Así, su principal objetivo es poner en contacto

---

departamentos y entidades de la Xunta de Galicia que se designe para dicha función, con la participación de los agentes de cada territorio" y añade que "es preciso que su contenido responda a un método apropiado de planificación territorial y que sus actuaciones estén adaptadas a las necesidades y potencialidades de cada zona rural y que en su elaboración se preste una especial atención a los criterios definidos por los instrumentos territoriales definidos en la Ley 10/1995, de ordenación del territorio de Galicia" (en la actualidad, sustituida por la Ley 1/2021, de 8 de enero, del mismo título).

17. Véase MIGUEZ MACHO, Luis, "La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia", *Práctica Urbanística*, n. 164, 2020, p. 4 del artículo, y "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España", *Istituzioni del Federalismo*, 2020, n. 2, pp. 427-428.

18. Sobre la configuración organizativa inicial del mismo, cabe remitirse a SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: la sociedad pública BANTEGAL y la Comisión Técnica de Precios y Valores, *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 19, n. 1, 2010, pp. 71-95.

19. Sobre el escaso dinamismo del mercado de tierras agrarias productivas en Galicia y sus causas, puede acudirse al documentado estudio de la cuestión que lleva a cabo

a las personas titulares de fincas agrarias que no pueden o no desean cultivarlas con quienes demandan tierra para fines agrarios u otros compatibles con ellos[20]. En la medida en que la movilización de la tierra agraria contribuye a mantener en el medio rural las actividades productivas ligadas a la agricultura, la ganadería y la silvicultura, no cabe duda de que también ayuda a mitigar la despoblación y a dinamizar esas zonas.

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia ha añadido al Banco de Tierras otro instrumento público de intermediación igualmente gestionado por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, el Banco de Explotaciones. La principal finalidad de este nuevo instrumento es poner en contacto a los titulares de explotaciones agrarias que abandonan su actividad con los interesados en incorporarse a ella, "con el objetivo de garantizar la continuidad de la explotación y así luchar contra su desmantelamiento y el abandono sobrevenido de las tierras que la constituyen" (artículo 15). De una manera todavía más acusada que el propio Banco de Tierras, el Banco de Explotaciones puede contribuir a la lucha contra la despoblación del medio rural, al facilitar la renovación generacional en las explotaciones agrarias, permitiendo el mantenimiento de su actividad y de la población asociada a la misma[21].

---

LÓPEZ IGLESIAS, Edelmiro, en *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996, pp. 117 y ss.

20. En concreto, establece el artículo 35, párrafo primero, de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia que "la finalidad principal del Banco de Tierras de Galicia es la gestión, movilización y recuperación productiva de las tierras agrarias, de forma que se favorezca la mejora de la base territorial de las explotaciones y se asegure la correcta orientación productiva de estas tierras" y añade el artículo 37.1 que "las fincas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia estarán destinadas la actividades agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas. Igualmente, podrán utilizarse para la implantación de infraestructuras necesarias para la ordenación y el desarrollo rurales o que tengan que localizarse en medio rural, y para otros fines compatibles con su naturaleza". Para una descripción del funcionamiento del Banco de Tierras, véase PORTA, Juan y otros, "Sistema de información del Banco de Tierras de Galicia", *Revista Ibérica de Sistemas y Tecnología de Información*, n. 9, 2012, pp. 27-41.

21. Las dificultades que desde hace décadas viene experimentando en Galicia el reemplazo de los titulares de las explotaciones agrarias aparecen analizadas en LÓPEZ IGLESIAS, Edelmiro, *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, cit., pp. 25 y ss. Sobre las soluciones legales existentes para facilitar la continuidad de las explotaciones agrarias, las cuales se podrían arbitrar a través de la función de mediación del futuro Banco de Explotaciones, véase DE LA CUESTA SÁENZ, José María, "La continuidad de las explotaciones agrícolas a través de figuras arrendaticias, y la diversificación de la actividad en el mundo rural en apoyo de la transición energética", *La despoblación del mundo rural*, GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 245 y ss.

## 4. LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE LA TIERRA AGRARIA PRODUCTIVA

### 4.1. ANTECEDENTES

El Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia, aprobado el 31 de julio de 2018, al que se ha hecho referencia en la Introducción, contiene algunas propuestas de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva. Así, en su apartado 82 recomienda impulsar el establecimiento de entidades similares a las juntas de compensación urbanística, para facilitar la gestión conjunta de las tierras mediante la integración obligatoria de éstas, siempre que dichas entidades sean promovidas por los titulares de la mayoría de la superficie del ámbito de actuación. Sin embargo, las juntas de compensación urbanística no parecen un buen modelo para trasladar al ámbito de la gestión agraria, ya que, aparte de las evidentes diferencias entre la gestión urbanística y la agraria, la experiencia demuestra que dichas entidades con frecuencia fracasan cuando la propiedad está muy dividida, que es justo lo que sucede en el medio rural gallego, por no hablar del problema que supondría la integración en estas iniciativas de las fincas de propietario desconocido. Sería más adecuado fomentar la constitución de entidades de gestión conjunta de la tierra agraria, de carácter asociativo y voluntario, extendiendo el modelo de las sociedades forestales al ámbito agropecuario, pero superando el carácter obligadamente mercantil que éstas tienen en la legislación estatal que las regula[22].

Otra recomendación, que se recoge en el apartado 83 del dictamen, consiste en la creación de la figura de los polígonos agrícolas y forestales, vinculados a proyectos agroforestales viables, dentro de una ordenación integral del territorio rural de Galicia que se tendría que desarrollar con carácter previo. Esta propuesta se liga expresamente a las actuaciones de fijación de población en el medio rural, por lo que se añade que se tendría que dar preferencia a la participación en los proyectos agroforestales de los habitantes de la zona delimitada. La Agencia Gallega de Desarrollo Rural asumiría el protagonismo tanto en la delimitación de los polígonos, atendiendo a la demanda de empresas agroganaderas y forestales o a la iniciativa de nuevos emprendedores que necesiten tierras para llevar a cabo

22. Véase la disposición adicional quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

proyectos viables, como en la mediación entre estos promotores y los titulares de las tierras para su venta o arrendamiento, incluyendo la investigación de la propiedad en los casos en que no esté debidamente determinada.

La denominación de polígonos está de nuevo tomada del ámbito urbanístico, pero, más allá de estas dudosas analogías, la clave del éxito de la propuesta se halla sin duda en la existencia de proyectos de explotación agraria concretos y viables que garanticen que las tierras afectadas por la actuación vayan a ser trabajadas, con reestructuración de la propiedad o sin ella. Por eso, en un apartado anterior del dictamen, el 81, se recomienda también el desarrollo, a través de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural y en colaboración con los ayuntamientos y otros actores públicos y privados, de proyectos piloto de movilización de tierras agrarias, cuando exista una demanda efectiva para el desarrollo de iniciativas productivas[23].

## 4.2. LOS PROYECTOS DE MOVILIZACIÓN DE TIERRAS Y LOS POLÍGONOS AGROFORESTALES

Con esta última finalidad, el artículo 21.dos de la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, introdujo un nuevo artículo 47 bis en la Ley de movilidad de tierras de 2011 que regulaba los denominados "proyectos de movilización de tierras". El precepto habilitaba a la Agencia Gallega de Desarrollo Rural para identificar y declarar como zonas de actuación integral para el desarrollo de estos proyectos áreas mayoritariamente abandonadas (lo que implicaba que dentro de su perímetro podía haber fincas en explotación que quedasen al margen del proyecto de movilización) que alcanzasen, en principio, una superficie igual o superior a las diez hectáreas, aunque se admitía excepcionalmente que pudiesen tener una extensión inferior, en todo caso superior a tres hectáreas. La ejecución de los proyectos, siempre atribuida a la Agencia, suponía la incorporación de las fincas abandonadas o deficientemente cultivadas al Banco de Tierras (salvo que se trate de bosques ubicados en terrenos comunales, que no se incorporaban al mismo) para su inmediata cesión a quienes participasen en el proyecto por mutuo acuerdo entre las partes, con objeto de ponerlas en explotación.

En principio, la participación de los titulares de las fincas en el proyecto de movilización era voluntaria, pero negarse a hacerlo conllevaba

23. Un ejemplo es el del sector vacuno lechero, objeto de estudio en OSORIO CASTELAO, Lidia, CORBELLE RICO, Eduardo José, y ÓNEGA LÓPEZ, Francisco José, "Recuperación e posta en producción de terras abandonadas: a visión do sector vacún leiteiro de Galicia como demandantes no mercado de terras", *Recursos Rurais*, n. 10, 2014, pp. 7 y ss.

la obligación de mantenerlas en explotación conforme a las buenas prácticas agroforestales. En caso contrario, se iniciaría el procedimiento para declararlas en estado de abandono, con lo que acabarían incorporándose de manera forzosa al Banco de Tierras y, consecuentemente, al proyecto de movilización. De esta forma, la eventual oposición o resistencia de los titulares de fincas abandonadas o deficientemente cultivadas a integrarlas en estos proyectos no frenaría su ejecución, sin perjuicio de que, si aquéllos decidían ponerlas en explotación por sí mismos, no se veían obligados a cederlas a terceros, porque el objetivo de evitar el abandono ya se habría conseguido.

Otra dificultad para la ejecución de estos proyectos deriva de la enorme cantidad de fincas de propietario desconocido que hay en el medio rural gallego, muchas veces pertenecientes pro indiviso a comunidades hereditarias de las que resulta muy difícil seguir el rastro. Para tratar de solventarla, el artículo 47 bis de la Ley de movilidad de tierras de 2011 permitía la integración cautelar en los proyectos de explotación de las fincas abandonadas que se hallasen en proceso de investigación de la titularidad o respecto a las que resultase imposible identificar al propietario, o que perteneciesen pro indiviso a varias personas entre las que no existiese acuerdo sobre el destino que hubiese de darse a las mismas o estuviesen declaradas como de propietario desconocido. La integración cautelar se hacía con la lógica reserva de que se dejaban a salvo los derechos de los titulares, que podrían ser ejercitados por éstos una vez determinada, en su caso, la propiedad de las fincas.

Hay que recordar sobre este punto que el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas, establece en su apartado 1 que "pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño". Sin embargo, el apartado 2 del artículo matiza que, aunque "la adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado", "de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley". Así pues, las tierras abandonadas sin dueño conocido son del Estado, pero éste no asume responsabilidad alguna sobre ellas mientras no las incorpora a su patrimonio, lo que constituye un grave obstáculo a la adopción de medidas para movilizarlas[24].

24. Existe al respecto un Convenio de colaboración entre la Administración general del Estado y la Agencia Gallega de Desarrollo Rural sobre gestión de fincas con vocación

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia ha modificado la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, para incluir una cláusula similar a la del artículo 17 de la Ley del patrimonio de las administraciones públicas, pero a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia. Así lo han hecho ya otras comunidades autónomas, basándose en sus competencias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil especial propio, y ha sido admitido por el Tribunal Constitucional[25], aunque la redacción que la disposición final segunda de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia ha dado al nuevo artículo 59 bis insertado en la Ley del patrimonio de la comunidad autónoma suscita algunas dudas, al desligar la asunción de la titularidad de los inmuebles vacantes del régimen de la sucesión intestada y, por tanto, de las competencias autonómicas en materia de derecho civil. Cuando se trata de inmuebles situados en suelo rústico o de núcleo rural[26], se prevé la posibilidad de la adquisición de su titularidad por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que se haría efectiva por vía administrativa a través del procedimiento de investigación que regula el artículo 19 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

Asimismo, esta ley supera los proyectos piloto de movilización de tierras con la figura más elaborada de los polígonos agroforestales. El objetivo prioritario de estos últimos, según el artículo 67.1 de la ley, es poner en producción áreas de tierra agroforestal con buena capacidad productiva que han caído con el paso del tempo en estado de abandono o de infrautilización. A diferencia de los proyectos de movilización de tierras, su implantación se puede llevar a cabo tanto a iniciativa pública como a iniciativa privada, pero en ambos casos la regla general es que hace falta disponer del consentimiento de los titulares de los derechos de uso o aprovechamiento del setenta por ciento de la superficie de tierra incluida en el perímetro del polígono y que se pueda presumir un estado de abandono o infrautilización de al menos el cincuenta por ciento de dicha superficie. Se mantiene el requisito de que el perímetro de la actuación debe abarcar normalmente un mínimo de diez hectáreas.

---

agraria, publicado por resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de 21 de febrero de 2013 en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 57 de 2013, de 7 de marzo.

25. En concreto, las comunidades autónomas de Aragón y Navarra; las sentencia el Tribunal Constitucional que admiten la constitucionalidad de estas previsiones son la 40 y la 41/2018, ambas de 26 de abril (aunque con un voto particular discrepante suscrito por cinco magistrados, lo que da idea de lo controvertido de la cuestión).

26. Hay que entender que, además, tendrán que ser fincas de tierra agroforestal, es decir, terrenos que posean aptitud productiva para el cultivo o para el aprovechamiento agrícola, ganadero, forestal o mixto, según las definiciones de la propia Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

El procedimiento de aprobación de los polígonos que diseña la la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia en el capítulo I de su título VI es extremadamente complejo. La iniciación corresponde en todo caso a la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, tanto si la iniciativa parte de la propia Agencia como si proviene de los que la ley denomina "agentes promotores productivos" (personas físicas o jurídicas interesadas en la explotación de la tierra que voluntariamente promueven su consideración como unidades productivas con el propósito de recuperar fincas con vocación agroforestal que se encuentran en situación de abandono o infrautilización).

Cuando el procedimiento se tramita a iniciativa pública, los servicios técnicos de la Agencia tienen que elaborar un estudio de viabilidad. Una vez aprobado éste por la propia Agencia, el Consejo de la Xunta de Galicia, es decir, el gobierno autonómico, declara la utilidad pública y el interés social de la actuación. A continuación, la Agencia inicia el procedimiento para redactar el proyecto básico del polígono, que incluye la tramitación ambiental que resulte preceptiva y, además, la revisión del parcelario afectado, con la identificación de las fincas en estado de abandono o infrautilización, la determinación de las exclusiones justificadas por motivos productivos o de otro tipo, la investigación de la titularidad de las fincas, la solicitud de los compromisos de adhesión al proyecto y la elaboración de una propuesta de reestructuración de la propiedad en el polígono.

En este procedimiento los puntos clave son la investigación de la titularidad de las fincas (que puede desembocar, en su caso, como ya se ha dicho, en la atribución de dicha titularidad a la Agencia) y la consecución de los compromisos de adhesión al proyecto, que tienen que alcanzar el setenta por ciento de la superficie de aquél. Una vez llegado a ese umbral, a los demás titulares de tierras en estado de abandono o infrautilización incluidas en el perímetro del futuro polígono se les da la opción de comprometerse a venderlas, permutarlas o arrendarlas (por el precio mínimo fijado por la administración) al "agente promotor productivo" que se vaya a encargar de la ejecución de la actuación o ponerlas en producción; si no optan por ninguna de estas alternativas, se procederá a la expropiación del uso de las fincas por incumplimiento de la función social de la propiedad, con la integración forzosa de las mismas en el Banco de Tierras y posterior arrendamiento al "agente promotor productivo" que ejecute el polígono (artículo 92.6 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia).

Finalizados todos estos trámites, y tras un plazo de audiencia a los interesados, la Agencia aprueba el proyecto básico, junto con el pliego de

condiciones que regirá el procedimiento de concurrencia para la adjudicación de la ejecución del polígono. La selección de los candidatos se hace sobre la base de los criterios de evaluación recogidos en el pliego y, una vez producida la adjudicación, el agente o agentes productivos seleccionados tienen que presentar a la Agencia un proyecto técnico de ejecución de las obras necesarias, sobre la base del proyecto básico. Por último, la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia regula las actuaciones necesarias para la puesta en marcha del polígono, que incluyen la ejecución de los compromisos previos de venta, permuta o arrendamiento, la ejecución de las obras recogidas en el proyecto técnico y un levantamiento topográfico final de las fincas resultantes de la reestructuración de la propiedad.

Cuando la iniciativa para la constitución del polígono es privada, los promotores deben acreditar en la propia solicitud la disponibilidad de los derechos de uso o aprovechamiento de al menos un setenta por ciento de la superficie que quedará integrada en el polígono y presentar un plan de negocio del proyecto productivo de éste que asegure su viabilidad económica. La solicitud es sometida a informe de los servicios técnicos de la Agencia para verificar si cumple los requisitos legalmente establecidos; en caso de que sí lo haga, se dictará resolución estimándola y el Consejo de la Xunta declarará la utilidad pública e interés social de la actuación. Dentro del plazo que señale la resolución que estime la solicitud, los promotores tendrán que redactar y presentar a la Agencia el proyecto del polígono, que incluirá los contenidos del proyecto básico y del de ejecución de obras de los polígonos de iniciativa pública, sin perjuicio de la intervención de la Agencia para la investigación de la propiedad de las fincas que lo precisen y la expropiación del uso de aquellas en estado de abandono o infrautilización cuyos titulares no quieran venderlas, permutarlas, arrendarlas o ponerlas en producción. El proyecto se aprueba por la Agencia previa exposición pública de las actuaciones, y se pasa directamente a su ejecución, al no ser necesaria la selección de un adjudicatario, por hacerse cargo de aquélla el promotor privado de la actuación.

### 4.3. EL PROGRAMA DE ALDEAS MODELO

A la regulación de los proyectos de movilización de tierras se le unió poco después el programa de aldeas modelo del artículo 47 ter de la Ley de movilidad de tierras de 2011, incorporado a ésta por el artículo 18.dos de la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y reformado posteriormente por el artículo 14 de la Ley 4/2021, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas, que lo completó también con el artículo 47 quáter. Según la Exposición de Motivos de la Ley 7/2019,

este programa estaba diseñado "como un sistema para recuperar y poner en valor las tierras circundantes a núcleos de población, incluyendo total o parcialmente sus fajas secundarias de protección de biomasa, con la finalidad de recuperar la capacidad agronómica del perímetro del proyecto, su rehabilitación y recuperación arquitectónica y urbanística y la promoción del empleo y la dinamización socioeconómica". El artículo 47 ter, apartado 1, de la Ley de movilidad de tierras de 2011 añadía que en las aldeas modelo "se procurará la recuperación de la actividad económica y social de los núcleos incluidos en ellas, con el objetivo de permitir su recuperación demográfica y la mejora de la calidad de vida de su población", lo que las vincula claramente con la lucha contra la despoblación del medio rural, aunque no cabe duda de que otra de sus finalidades principales es la de proteger los núcleos de población de los incendios forestales, al operar fundamentalmente sobre los terrenos circundantes a éstos que tienen la consideración legal de fajas de protección de biomasa[27].

La nueva Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia mantiene las aldeas modelo, pero les da un tratamiento más amplio que las desliga de la protección frente los incendios forestales. Para la recuperación de la tierra agraria productiva con esta última finalidad, la ley prevé una modalidad especial de los polígonos agroforestales, los polígonos denominados precisamente "cortafuegos", que se desarrollan exclusivamente en este tipo de áreas[28] y que tienen algunas peculiaridades con respecto a los polígonos agroforestales comunes (son de iniciativa siempre pública,

27. De acuerdo con el artículo 20.4 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, "las redes secundarias de fajas de gestión de biomasa tienen un ámbito municipal y poseen la función prioritaria de protección de los núcleos poblacionales, las infraestructuras, los equipamientos sociales, las zonas edificadas, los parques y los polígonos industriales". Su definición corresponde a los planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales, de acuerdo con el artículo 16.2 de la ley. Mientras no se definan, la disposición transitoria tercera, apartado 1, establece que se aplicarán directamente las obligaciones impuestas a las personas responsables (es decir, a los titulares de los derechos de aprovechamiento de los terrenos) por el artículo 21 de la ley, que incluyen la de gestionar la biomasa vegetal en una franja de cincuenta metros perimetral al suelo urbano, de núcleo rural y urbanizable.

28. La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia denomina "áreas cortafuego" a aquellas áreas delimitadas con criterios técnicos con el fin de generar discontinuidades de la biomasa que frenen o atenúen el avance de los incendios mediante la implantación de la actividad agrícola, ganadera o forestal más adecuada para ello. Sin embargo, como ya se ha visto, la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia no utiliza esa expresión, sino la de "fajas de gestión de la biomasa", que se definen como las zonas "ubicadas en lugares estratégicos, donde se procede a la modificación o remoción total o parcial de la misma, buscando la ruptura de la continuidad horizontal y vertical de la biomasa presente" y se organizan en redes primarias, secundarias y terciarias (artículo 20 de la ley).

se exceptúa el requisito de la conformidad del setenta por ciento de los titulares de los derechos de uso y aprovechamiento de las fincas afectadas, también se puede exceptuar el requisito del cincuenta por ciento de la superficie en estado de abandono o infrautilización y, en caso de que no haya solicitudes privadas para su ejecución, ésta puede ser llevada a cabo directamente por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural).

Las aldeas modelo ahora se centran en la recuperación de la actividad económica y social de los terrenos de antiguo uso agrícola y ganadero circundantes a una aldea, y particularmente de aquellos que se encuentren en situación de abandono o infrautilización, abarcando también los propios núcleos rurales, con el objetivo de conseguir su recuperación demográfica y la mejora de la calidad de vida de su población (artículo 79.1 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia). Por ello, la declaración de aldea modelo tendrá que ir precedida de la elaboración de un proyecto de ordenación productiva por la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, que sustituye a la guía de ordenación productiva que preveía la Ley de movilidad de tierras de 2011, y podrá conllevar la aprobación de un plan de dinamización del núcleo rural, así como la declaración como área de rehabilitación integral de todo o parte de éste. Estos últimos elementos completan la regulación original de las aldeas modelo en dos aspectos: la garantía de la viabilidad del proyecto de recuperación agraria y el tratamiento integral del núcleo rural, ya que se abre la posibilidad de tener en cuenta no sólo los aspectos agrarios, sino también los urbanísticos.

La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia distingue, por un lado, el procedimiento de aprobación de la aldea modelo, que en realidad se refiere a la elaboración y aprobación del proyecto de ordenación productiva para el área de suelo rústico circundante al núcleo rural, y, por otra, el procedimiento de aprobación del proyecto de dinamización del propio núcleo rural, aplicable al suelo clasificado urbanísticamente como de núcleo rural y que puede acompañar al anterior.

El procedimiento de aprobación de la aldea modelo parte de la iniciativa municipal, que debe reunir requisitos similares a los que exigía la Ley de movilidad de tierras de 2011[29]. Una vez estimada la solicitud por

29. Que el ayuntamiento justifique que dispone del acuerdo de los titulares de los derechos de aprovechamiento de esas tierras que alcancen un mínimo del setenta por ciento de la superficie del perímetro propuesto de la aldea modelo; que esté adherido al Sistema público de gestión de la biomasa en las fajas secundarias regulado por el artículo 21 quáter de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia; que exista grave situación de abandono en un mínimo del cincuenta por ciento del perímetro propuesto; y que las tierras incluidas en el perímetro propuesto posean mayoritariamente buenas características productivas.

la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, el Consejo de la Xunta de Galicia declara la utilidad pública y el interés social del proyecto, que habilita para tramitar los procedimientos que sean necesarios para investigar la titularidad de las fincas afectadas y, en su caso, declararlas en estado de abandono o infrautilización. La Agencia elabora y aprueba el correspondiente proyecto de ordenación productiva, parecido al proyecto básico de los polígonos agroforestales (aunque no se contempla la posibilidad de incluir actuaciones de reestructuración de la propiedad), y cuya ejecución se somete, igual que en el caso de este último, a un procedimiento de concurrencia.

Menos claro resulta en la ley el perfil de los planes de dinamización del núcleo rural que pueden acompañar a los proyectos de aldeas modelo. El artículo 118.1 de la ley los define como un "instrumento de planificación que formulará un programa plurianual que abarcará, total o parcialmente, los ámbitos clasificados como suelo de núcleo rural dentro del perímetro de las aldeas modelo, y en el que se integran actuaciones a nivel arquitectónico y tecnológico dirigidas a fomentar políticas de rehabilitación de edificios e de viviendas e la mejora del espacio público junto con otras a nivel económico, ambiental y social". Estos planes son especialmente interesantes desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación del medio rural, ya que tienen como finalidad específica mejorar las condiciones de vida de los residentes y "procurar atraer nuevos habitantes". Su formulación corresponde a los ayuntamientos, que pueden solicitar para ello la colaboración de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (aunque también se prevé, para facilitar su redacción, que la consellería competente en materia de medio rural elaborará un modelo de plan), su tramitación la llevará a cabo la Agencia, solicitando informe a los órganos afectados de la administración autonómica, y su aprobación corresponde al Consejo de la Xunta de Galicia. Sorprendentemente, no se contempla un trámite de información pública que permita a la población en general participar en el procedimiento.

### 4.4. LAS AGRUPACIONES DE GESTIÓN CONJUNTA

Una de las sugerencias del Dictamen de la Comisión especial no permanente del Parlamento de Galicia de estudio y análisis de las reformas de la política forestal, de prevención y extinción de incendios forestales y del plan forestal de Galicia que todavía no se había llevado a la práctica es la regulación de las entidades de gestión conjunta de la tierra agraria. La Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia pretende colmar esta laguna a través del reconocimiento de las llamadas

"agrupaciones de gestión conjunta", que admiten dos modalidades, las de carácter agroganadero y las de carácter forestal. En cualquier caso, la finalidad principal de estas entidades, según el artículo 16 de la ley, es la gestión conjunta y sostenible de los terrenos integrados en el perímetro de actuación, con el fin de recuperarlos y ponerlos en valor, impidiendo su abandono, a lo que se unen otras finalidades complementarias, como favorecer la producción y comercialización conjunta, la prevención y defensa contra los incendios forestales o la creación de empleo endógeno, especialmente importante para fijar población en el medio rural[30]. En consecuencia, se prevé que el reconocimiento administrativo como agrupación de gestión conjunta lo pueda obtener cualquier tipo de entidad que tenga por objeto la recuperación de tierras agroforestales por un grupo o conjunto de productores, sea una asociación sin ánimo de lucro, una sociedad civil o comunidad de bienes, una cooperativa, una sociedad agraria de transformación, una sociedad mercantil o una sociedad de fomento forestal (para la modalidad de agrupación de gestión conjunta forestal).

El reconocimiento administrativo como agrupación de gestión conjunta implica la obligatoriedad de la propia actuación de recuperación de las tierras y de llevar a cabo el aprovechamiento de éstas de manera conjunta, sin que se vea afectado su régimen de propiedad. Para las agrupaciones de carácter agroganadero (la regulación detallada de las de carácter forestal se remite a la legislación de montes), la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia exige que dispongan de la gestión de una superficie mínima de diez hectáreas, en la que pueden estar incluidos terrenos de personas no integradas en la agrupación, pero que hayan cedido a ésta su aprovechamiento. No obstante, cuando se regula el procedimiento de reconocimiento administrativo de estas agrupaciones (artículo 76 de la ley), sólo se pide que la agrupación disponga de los derechos de uso de un porcentaje superior al setenta por ciento de la superficie de las tierras incluidas en el ámbito de la iniciativa. Por lo demás, los estatutos de la entidad deben garantizar que la mayoría de los derechos de voto corresponda a los miembros que sean propietarios o titulares de los derechos de uso de las fincas agroganaderas, prever los derechos económicos de los miembros de la agrupación y establecer la obligatoriedad de la distribución de un beneficio mínimo en cada ejercicio en el que se obtengan resultados positivos.

30. Sobre la experiencia italiana de fomento de la agricultura sostenible y de proximidad como instrumento de lucha contra la despoblación del medio rural, véase DE NUCCIO, Alice y MONTEDURO, Massimo, "Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, pp. 365 y ss.

El reconocimiento administrativo de las agrupaciones agroganaderas compete a la Agencia Gallega de Desarrollo Rural, a través de un procedimiento en el que se verifica el cumplimiento de los requisitos legales antes indicados y la viabilidad de la actuación, teniendo en cuenta las características del cultivo o aprovechamiento pretendido y de los terrenos aportados. Este reconocimiento puede comportar la propuesta por la Agencia de la declaración de utilidad pública e interés social de la actuación por el Consejo de la Xunta de Galicia, de ser haber sido solicitada expresamente por la agrupación. Esto último tiene gran trascendencia, porque el artículo 78 de la Ley de recuperación de la tierra agraria de Galicia prevé que en toda la superficie de la iniciativa de actuación conjunta (que, como se ha dicho, puede incluir fincas no incorporadas a la actuación), e incluso en una franja de protección perimetral alrededor de la misma cuya extensión no se precisa, los titulares de los derechos de uso y aprovechamiento de las fincas no incluidas en la actuación queden obligados a "mantener una adecuada gestión agroforestal", es decir, a ponerlas en producción conforme a las buenas prácticas agroforestales recogidas en la declaración de utilidad pública e interés social, con la amenaza, en caso de incumplimiento, de la tramitación del procedimiento de declaración de las fincas en situación de abandono o infrautilización, que puede dar lugar a la incorporación forzosa de éstas al Banco de Tierras para su arrendamiento a la agrupación de gestión conjunta.

## 5. CONCLUSIONES

Uno de los elementos esenciales en la lucha contra la despoblación y en la dinamización del medio rural es la movilización de la tierra agraria productiva para combatir su abandono. En esta línea, es muy interesante y reveladora la evolución que se ha producido en la legislación autonómica gallega desde el concepto tradicional de concentración parcelaria al de reestructuración parcelaria y de éste al de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva, para lo cual la movilización de la misma constituye un instrumento fundamental. Como se ha expresado en este trabajo, en el actual contexto de abandono masivo de aquélla, de nada sirve reestructurar la propiedad agraria si las parcelas resultantes de estos procesos no van a ser explotadas. El Banco de Tierras de Galicia viene siendo desde hace más de una década el instrumento configurado para hacer posible la mediación por parte de la administración entre los propietarios que no pueden o no desean trabajar sus fincas y las personas o entidades que demandan tierra agraria para fines productivos u otros compatibles con el desarrollo sostenible del medio rural; sin embargo, la

dimensión del fenómeno del abandono de la tierra agraria productiva en Galicia hace preciso configurar instrumentos más incisivos para la recuperación y puesta en valor no ya individual, sino conjunta de áreas de tierra mayoritariamente abandonada, cuando existan proyectos concretos y viables para su explotación.

En definitiva, la experiencia práctica en el funcionamiento del Banco de Tierras de Galicia y en la aplicación de la Ley de movilidad de tierras de 2011 ha aconsejado la previsión de nuevos instrumentos de recuperación y puesta en valor de la tierra agraria productiva en estado de abandono o de cultivo deficiente, en los que la iniciativa de la administración pasa a ser determinante y, sobre todo, se actúa conjuntamente sobre extensiones de terreno de una cierta entidad para hacer viables proyectos de explotación agraria de envergadura. Así se superaría el problema que supone tener que esperar a la decisión voluntaria de los titulares de las fincas de incorporarlas al Banco de Tierras[31], que sólo se exceptuaba en los supuestos ya mencionados de declaración de fincas en estado de abandono, así como la dificultad que presenta para los sujetos o entidades interesadas en emprender proyectos de explotación agraria el acceso a extensiones de terreno suficiente para ello, a causa de la fragmentación que sigue caracterizando a la propiedad agraria en Galicia y de la falta de determinación de la titularidad de muchas tierras.

Un primer paso en este sentido se dio con la regulación legal de los proyectos de movilización de tierras y del programa de aldeas modelo. La Ley de recuperación de la tierra agraria en Galicia pretende consolidar y extender este tipo de instrumentos, sustituyendo los proyectos de movilización por los polígonos agroforestales y añadiendo las agrupaciones de gestión conjunta; todos ellos tienen en común que son proyectos de explotación agraria que precisan del acceso a la tierra para poder desarrollarse y que se someten a un procedimiento de calificación administrativa con el fin de declarar su interés social, lo que permite la adopción de medidas de movilización forzosa de las fincas abandonadas o deficientemente cultivadas incluidas en el perímetro en el que se vayan a ejecutar. Así, la falta de colaboración de los titulares de las fincas con los proyectos que nos ocupan, en la medida en que el estado de abandono de aquéllas se mantenga, se entiende como incumplimiento de la función social de la

31. Según los datos publicados en la propia página web de la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (https://agader.xunta.gal/es/banco-de-tierras/datos-principales/), actualizados a 15 de agosto de 2019, están incorporadas al Banco de Tierras un total de 10.570 fincas (de unos once millones de fincas rústicas que hay en Galicia), que representan una superficie de 5.461,91 hectáreas (sobre casi tres millones de hectáreas de superficie rústica, aunque dos millones lo son de superficie forestal).

propiedad consagrada en el artículo 33.1 de la Constitución, lo que faculta a la administración para la expropiación de su uso, a través de una institución bien conocida en nuestro derecho como es el arrendamiento forzoso.

No se puede ocultar que soluciones de esta clase se enfrentan con diversas dificultades, y entre ellas no son las menores las de carácter sociológico y jurídico, como la eventual oposición social a las medidas de movilización forzosa de la tierra o el obstáculo que supone el alto número de fincas de propietario desconocido existentes en Galicia, a lo que se agregan otros problemas que no ha sido posible abordar en este trabajo, como los que plantea la gestión de los montes vecinales en mano común. Sin embargo, parece también claro que ha llegado el momento de hacer algo para afrontar el abandono de la tierra agraria productiva, que constituye una de las consecuencias más inquietantes de la despoblación del medio rural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSTILLO BOLADO, Roberto O. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María: *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Iustel, Madrid, 2005.

CORBELLE RICO, Eduardo y CRECENTE MASEDA, Rafael, "El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencias", *Revista Galega de Economía*, vol. 17, n. 2, 2008.

CORBELLE RICO, Eduardo y CRECENTE MASEDA, Rafael, "Evolución histórica de la Superficie Agrícola Utilizada en Galicia (1962-2006). Integración de fuentes estadísticas y cartográficas", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 9, n. 2, 2009, pp. 183-192.

DE LA CUESTA SÁENZ, José María, "La continuidad de las explotaciones agrícolas a través de figuras arrendaticias, y la diversificación de la actividad en el mundo rural en apoyo de la transición energética", *La despoblación del mundo rural*, GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 239-259.

DE NUCCIO, Alice, y MONTEDURO, Massimo, "Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, pp. 365-393.

LÓPEZ IGLESIAS, Edelmiro, *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996.

MIGUEZ MACHO, Luis, "La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia", *Práctica Urbanística*, n. 164, 2020.

– "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 419-439.

– "Las medidas de mejora regulatoria como instrumento en la lucha contra la despoblación del medio rural en Galicia", *Revista Galega de Economía*, vol. 29, n. 2, 2020 (https://revistas.usc.gal/index.php/rge).

OSORIO CASTELAO, Lidia, CORBELLE RICO, Eduardo José, y ÓNEGA LÓPEZ, Francisco José, "Recuperación e posta en producción de terras abandonadas: a visión do sector vacún leiteiro de Galicia como demandantes no mercado de terras", *Recursos Rurais*, n. 10, 2014, pp. 7-14.

PORTA, Juan y otros, "Sistema de información del Banco de Tierras de Galicia", *Revista Ibérica de Sistemas y Tecnología de Información*, n. 9, 2012, pp. 27-41.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: la sociedad pública BANTEGAL y la Comisión Técnica de Precios y Valores", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 19, n. 1, 2010, pp. 71-95.

*Capítulo XIII*

# Urbanismo y despoblación en Italia[1]

Giovanni Maria Caruso

*Professore aggregato di Diritto amministrativo*
*Università della Calabria*

Guido Befani

*Professore a contratto e assegnista di ricerca*
*Università della Calabria*

SUMARIO: 1. LA RELEVANCIA JURÍDICA DE LA DESPOBLACIÓN ENTRE URBANISMO, LIBERTADES INDIVIDUALES Y POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL. 2. LAS "ÁREAS INTERNAS" ENTRE PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA. 3. LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA DESPOBLACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESPECIAL EN MATERIA DE "APOYO Y VALORIZACIÓN DE LOS PEQUEÑOS AYUNTAMIENTOS" Y DE "PROTECCIÓN Y VALORIZACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD DE INTERÉS AGRÍCOLA Y ALIMENTARIO". 4. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN: EL URBANISMO COMO PUNTO DE LLEGADA NECESARIO DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DEL FENÓMENO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A- 100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España. Giovanni Maria Caruso es autor de los apartados 1 y 4 y Guido Befani es autor de los apartados 2 y 3.

## 1. LA RELEVANCIA JURÍDICA DE LA DESPOBLACIÓN ENTRE URBANISMO, LIBERTADES INDIVIDUALES Y POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL

La despoblación de las regiones periféricas ciertamente no es un tema nuevo; sin embargo, las formas y modalidades con las que el fenómeno ha adquirido relevancia jurídica han variado profundamente a lo largo del tiempo.

Históricamente, las medidas de lucha más drásticas tuvieron lugar durante el Régimen fascista que, adoptando una clara estrategia de lucha contra las migraciones internas, definió un minucioso sistema de control a cargo de determinados actores institucionales.[2]

De hecho, ya con la Ley n.º 358 de 9 de abril de 1931, se instituyó la figura del "Commissariato per le migrazioni", al que fue encomendada la tarea de autorizar los desplazamientos territoriales. Con la Ley n.º 1092 de 6 de julio de 1939, se adoptaron las medidas contra la urbanización, cuya disposición más significativa fue la prohibición del traslado a ciudades con población superior a veinticinco mil habitantes, si no estaba justificado por motivos de trabajo u otros perfectamente acreditados[3], y la repatriación forzosa con intervención policial al ayuntamiento de origen para los transgresores[4].

---

2. Para una reconstrucción historiográfica del fenómeno, se remite a las contribuciones de TREVES, Anna, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Piccola Biblioteca Einaudi, Bolonia, 1976; VOLPI, Roberto, *Storia della popolazione italiana dall'Unità a oggi*, La Nuova Italia, Florencia, 1989; IPSEN, Carl, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Il Mulino, Bolonia 1997; DALLA ZUANNA, Gianpiero (Dir.), *Numeri e potere. Statistica e demografia italiana tra le due guerre*, L'ancora del Mediterraneo, Nápoles 2004; CASSATA, Francesco, *Il fascismo razionale*, Carocci, Roma, 2006.

3. A mero título de ejemplo, véanse las disposiciones del art. 1, que establece que "nadie puede trasladar su residencia a Ayuntamientos del Reino capitales de Provincia o a otros Ayuntamientos con población superior a 25.000 habitantes, o a Ayuntamientos de notable importancia industrial, incluso con población inferior, si no demuestra que se ve obligado por razón de su cargo, empleo, profesión, que tiene asegurado un empleo beneficioso y estable en el Ayuntamiento de inmigración o que le han inducido otros motivos justificados, siempre que tenga previamente garantizados los medios adecuados de subsistencia". En términos similares, cfr. también los arts. 4 y 5 de la misma Ley.

4. Véase el art. 9, que establece que "aquellos que hayan adquirido una nueva residencia o que prolonguen su permanencia en el Ayuntamiento de inmigración incumpliendo las disposiciones de la presente ley serán castigados con un arresto de hasta un mes o una multa de hasta 1000 liras. Asimismo, se les dará de baja, a todos los efectos, en el registro y las Oficinas de empleo de dicho Ayuntamiento y deberán regresar a los Ayuntamientos de origen, siendo repatriados, en caso de ser necesario, con medidas policiales".

Se trata de medidas que, aunque sobrevivieron a la primera fase republicana, ya que no fueron derogadas formalmente hasta la Ley n.º 5 de 10 de febrero de 1961 –que, por el contrario, trataba de facilitar la movilidad territorial de los trabajadores a través de su inscripción en listas de empleo externas– son evidentemente incompatibles con el actual ordenamiento.

Sin embargo, se ha mantenido constante una cierta interconexión entre este fenómeno y la normativa urbanística; tanto es así que la atención hacia la ola de flujos migratorios del campo a las ciudades, en un cierto sentido, se puede considerar consubstancial al urbanismo moderno como doctrina de estudio[5] autónoma.

En este sentido, parece emblemática ya de principio la formulación del art. 1 de la Ley n.º 1150 de 17 de agosto de 1942, cuando atribuye al entonces Ministerio de obras públicas la supervisión de la actividad urbanística también con el fin de garantizar, en la renovación y ampliación arquitectónica de las ciudades, "el respeto de las características tradicionales, favorecer la desurbanización y frenar la tendencia a la urbanización".

Aunque la legislación urbanística, en su motivación de principio, a día de hoy siga estando vigente como contrapeso a la idea de lucha contra la urbanización, se insertó en el marco de la reconstrucción postbélica de la Ley n.º 43 de 28 de febrero de 1949, la llamada "Fanfani" de apoyo a la construcción de viviendas para trabajadores a través del plan "INA-Casa di edilizia sociale", lo cual, no sin críticas[6], contribuyó en la inmediata posguerra a atraer hacia la ciudad a los inmigrantes del campo.

---

5. Como ha sido subrayado por URBANI, Paolo y CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti,* Giappichelli, 2015, p. 51, de hecho, "el urbanismo, entendido en sentido estricto, surge de forma autónoma dentro del ámbito de las doctrinas jurídicas, cuando en Europa los burgos y ciudadelas medievales se transforman rápidamente en ciudades, centros de atracción de intercambios comerciales y producción, cuya población se concentra en espacios limitados". En el mismo sentido, cfr. SALZANO, Edoardo, *Urbanizzazione e società opulenta*, Laterza, Bari, 1969; BENEVOLO, Leonardo, *Le origini dell'urbanizzazione moderna*, Laterza, Bari, 1963.

6. Sobre este punto, véase la crítica de la "ocasión perdida", planteada por ASTENGO, Giovanni, "Nuovi quartieri in Italia", *Urbanistica*, n.º 7, 1951, p. 10-12. Para un análisis detallado del plan, véase BENEVOLO, Leonardo, "L'architettura dell'Ina-Casa", n.º 30-31, *Centro sociale*, 1960, pp. 59-67; CATELANI, Riccardo y TREVISAN, Carlo, *Città in trasformazione e servizio sociale*, Ente gestione servizio sociale case per lavoratori, Roma, 1961, cuando subraya que, en catorce años, el Plan INA-Casa ha permitido construir más de trescientas cincuenta mil viviendas y asignarlas a otras tantas familias en aras de la lucha contra la pobreza y la justicia social. Por último, OTTONELLI, Omar (Dir.), *Il piano Fanfani INA-Casa: una risposta ancora attuale*, Polistampa, Florencia, 2013.

La fuerte especulación inmobiliaria, que se registró en el paréntesis sucesivo de desarrollo económico y demográfico de los años 60, agudizó los procesos de migración interna con la consiguiente despoblación de las áreas periféricas, sin que la evolución de la legislación urbanística actuada por las Leyes "Ponte" y "Bucalossi" haya logrado superar los límites a la actividad de planificación[7].

Por lo demás, tratándose de un fenómeno que encuentra su origen en factores bastante complejos, no se puede pensar en contenerlo con la mera introducción de límites para los particulares, en términos de zonificación del territorio, conservación del paisaje o imposición de estándares urbanísticos[8].

Parece, por tanto, natural preguntarse si realmente es tarea del urbanismo poner remedio al problema y si dispone de los instrumentos adecuados para hacerlo. Pero, recurriendo a las palabras de Urbani, es posible responder a esta pregunta que, "a la doctrina urbanística no le corresponde planificar las actividades económicas, sino evitar que las transformaciones sociales y económicas comprometan el uso correcto del territorio[9]".

---

7. Sobre los múltiples límites de la actividad de planificación, sin ánimo de exhaustividad, se remite a los comentarios de MENGOLI, Gian Carlo, "Sui limiti del potere di pianificazione urbanistica", *Rivista giuridica dell'edilizia*, n.º 2, 1983, p. 316; CERULLI IRELLI, Vincenzo, "Pianificazione urbanistica e interessi differenziati", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 2, 1985, pp. 389 y ss.; URBANI, Paolo, "Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati", *Le Regioni*, n.º 3, 1986, pp. 665 y ss.; CARDI, Enzo, "La ponderazione degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica", *Foro Amministrativo*, n.º 1, 1989, pp. 864 ss.

8. Por razones de espacio, la presente contribución no permite incluir más disertaciones sobre la conocida crisis de la planificación urbanística, demasiado rígida y estática respecto al dinamismo de las necesidades colectivas de las poblaciones afectadas. Conscientes de dicho límite, sobre la crisis del sistema de planificación, se remite, entre otros muchos, a ANGIULI, Annamaria, "Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"", en *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2013, pp. 991 ss.; STELLA RICHTER, Paolo, "La fine del piano e del suo mito", *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n.º 3, 2017; así como DE LA SCALA, Maria Grazia, "Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali", *Diritto Amministrativo*, n.º 4, 2018, p. 787.

9. URBANI, Paolo, "Urbanistica (dir. amm.) (*voce*)", en *Enciclopedia del diritto*, XLV, 1992. En este sentido, la doctrina ya ha puesto de manifiesto que el urbanismo, visto como movimiento cultural complejo, o, si se quiere, como ciencia que "tiende a adquirir el carácter de ciencia del gobierno, o de filósofos del gobierno, visto que los datos técnicos y las perspectivas teóricas siguen basadas en hipótesis no de carácter puramente científico, sino en ideologías, o mejor en utopías y propuestas", MENGOLI, Gian Carlo, "Sui limiti del potere di pianificazione urbanistica", cit., p. 313. Los distintos estudios multidisciplinares que se han interesado por el tema, de hecho, han

Esto ayuda a comprender también por qué la despoblación ya no puede tener la relevancia jurídica que tuvo en el pasado.

Actualmente, la cuestión, no solo debe respetar los límites en materia de libertad de circulación y residencia consagrados por el art. 16 de la Constitución, propuestos de nuevo como límite a la actividad de las Regiones por el art. 120 apartado primero, sino también, en términos aún más evidentes, los contemplados en la doctrina europea, con la que entra en conflicto, la cual, desde los albores del proceso de integración, ha prohibido expresamente cualquier restricción a la libertad de establecimiento (art. 49 TFUE).

En un contexto de ordenamiento en el que los flujos migratorios, tanto internos como intraeuropeos, han visto reforzada su legitimación, la despoblación en sí misma no puede evidentemente adquirir relevancia jurídica.

Sin embargo, esto no quita que tanto las causas como los efectos que se asocian al fenómeno sean de alguna manera relevantes para el derecho.

Unas veces por los límites orográficos y otras por ineficiencias en la asignación de los recursos, algunos de los factores que constituyen su fundamento empírico tropiezan con la escasa disponibilidad de algunos servicios o el *gap* infraestructural que se registra en determinadas áreas territoriales.

Por tanto, es natural que los diferentes aspectos del problema se perciban en relación con la eficacia en la satisfacción del contenido de determinados derechos, que, en algunas ocasiones, tienen que ver con servicios como la salud o la educación, dotados de una sólida cobertura constitucional, mientras que, en otras, se perciben de forma más inducida, es decir, como reflejo indirecto de las deseconomías del sistema que pueden obstaculizar la libertad de iniciativa económica (art. 41 Constitución).

---

demostrado que el objetivo psicológico de los urbanistas sigue siendo la materialización utopía de la "ciudad ideal", es decir, artificial porque no está condicionada por los elementos y variables que impregnan la realidad dinámica de los pueblos. Sobre este punto, sin ánimo de exhaustividad ante un tema tan amplio, se remite a LE CORBUISIER, Charles Edouard Jeanneret, *Urbanistica*, Il Saggiatore, Milán, 1967; FABBRI, Marcello, *Le ideologie degli urbanisti nel dopoguerra*, De Donato, Bari, 1975; HILBERSEIMER, Ludwig, *Un'idea di piano*, Marsilio, Venecia, 1972, cuando subraya que, desde una perspectiva puramente de técnica urbanística, la preocupación por la intervención de carácter sociológico en la vida de los ciudadanos ha retipificado el urbanismo como una actividad de ingeniería social dada la amplitud de sus implicaciones y su impacto sociológico. Sobre estos últimos aspectos, WEBER, Max, *Economia e società. Comunità*, Donzelli, Roma, 1961 y BAHRDT, Hans Paul, *Lineamenti di sociologia della città*, Marsilio, Venecia, 1976.

De manera que, si queremos rastrear un referente normativo para el problema, la reflexión nos conduce de forma natural al principio de igualdad sustancial (art. 3 Constitución) que, encomendando a los poderes públicos la obligación de eliminar los posibles factores de desequilibrio, se recoge en otras disposiciones constitucionales que, por una parte, contemplan la posibilidad de destinar recursos especiales al objetivo de "eliminar los desequilibrios económicos y sociales" (art. 119, apartado quinto) y, por la otra, reservan al Estado las intervenciones en materia de "distribución equitativa de los recursos" (art. 117, letra e) y de definición, primero, y tutela, después, de los niveles básicos para las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales que se deben garantizar en todo el territorio (arts. 117, letra m y 120, apartado segundo). Todo ello, según objetivos que, al menos en parte, son compartidos por las propias instituciones europeas que, en los arts. 174 ss. del TFUE, contemplan la utilización de fondos y medidas especiales para apoyar la cohesión social.

Habiendo cambiado profundamente el marco jurídico en el que se contextualiza la despoblación, es lógico que también cambien sensiblemente los instrumentos para afrontarla. De hecho, el patrón de las intervenciones mal se presta a ser reconducido a un marco de instrumentos basados en la autoridad o en el que, de alguna manera, se limiten las libertades personales, ya que implica una cierta intervención activa de los poderes públicos que, materializándose en medidas de carácter prestacional u otros instrumentos, debería producir un cierto efecto incentivador de la permanencia en determinadas áreas.

Por tanto, las medidas adoptadas para luchar contra la despoblación se pueden analizar a la luz de estas premisas y posteriormente, sobre la base de sus resultados positivos, observar cuál es el papel que el ordenamiento reserva al urbanismo en la contención de este fenómeno.

## 2. LAS "ÁREAS INTERNAS" ENTRE PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Tras la crisis de 2008[10], la acción de los poderes públicos, no teniendo ya como referencia la dicotomía ciudad-campo, que conlleva la necesidad

10. La crisis de 2008, de hecho, ha agudizado los desequilibrios y la falta de cohesión entre las áreas que se han beneficiado de la globalización, las políticas y los procesos de centralización del desarrollo respecto a las áreas que, por el contrario, han seguido siendo víctimas de la progresiva marginalización. Véase, en este sentido, el "Libro verde sobre la cohesión territorial", elaborado en 2008 por la Comisión Europea, que recoge el desarrollo de los compromisos políticos de la "Carta de Leipzig sobre las Ciudades Europeas Sostenibles", asumidos por los Ministros europeos responsables

de preservar la ruralidad, ha adoptado una visión global diferente que incluye otras zonas periféricas no necesariamente inmersas en una realidad agraria. Y, de hecho, siguiendo el impulso observado a nivel europeo, a partir de 2012, dentro del ámbito del programa nacional de reforma, se lanzó también la "Strategia Nazionale per le Aree Interne", que ha sido una de las líneas estratégicas de intervención de los Fondos estructurales europeos del ciclo de programación 2014-2020[11].

El mayor logro de esta actuación política ha sido, sin duda, señalar las características comunes de las áreas definidas, no de forma casual, como "internas", que padecen de forma homogénea la progresiva erosión territorial y demográfica con características comunes al margen de la tradición rural.

Concretamente, las áreas internas son aquellas significativamente distantes de los principales centros que ofrecen servicios esenciales como educación, salud y movilidad (llamado *déficit* infraestructural y de movilidad), disponen de importantes recursos ambientales y culturales y constituyen un territorio profundamente diversificado, gracias a sistemas naturales diversos y diferenciados y a procesos de antropización peculiares y seculares.

A nivel institucional, la "Strategia Nazionale per le Aree Interne" tiene como referente de coordinación la Agencia para la Cohesión Territorial[12] y ha introducido dos macrobjetivos principales: el primero, adecuar la cantidad y calidad de los servicios de educación, salud y movilidad; el segundo, promover proyectos de desarrollo que valoricen el patrimonio

---

de la planificación del territorio y del desarrollo regional, que se reunieron en Leipzig en el año 2007 para elaborar una estrategia de desarrollo urbano integrado. Sobre las cuestiones sociológicas vinculadas a la despoblación, se remite entre otros muchos a la reciente contribución de CARROSIO, Giovanni, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma, 2019.

11. Véase al respecto, el Acuerdo de Asociación 2014/2020 aprobado por la Comisión Europea con decisión C(2014)8021 de 30 de octubre de 2014, que promueve la colaboración orgánica de la política de cohesión comunitaria con las estrategias nacionales.

12. Instituida por el art. 10 del Decreto Ley n.º 101 de 31 de agosto de 2013, para promover el desarrollo económico y la cohesión social y como instrumento de colaboración entre la Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministerios para la coordinación de los fondos comunitarios, de acuerdo con las Regiones y en cooperación con ANCI y UPI. El art. 4-*ter* de la Ley n.º 97 de 9 de agosto de 2018 reordena sus competencias, la somete a la supervisión del Presidente del Consejo de Ministros y reparte las funciones relativas a la política de cohesión entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la propia Agencia. Sobre este punto, cfr. SBRESCIA, Vincenzo Mario, "L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 3, 2014, pp. 549 y ss.

natural y cultural de estas áreas, apostando también por la reactivación de las cadenas de producción locales según lógicas integradas de mercado[13].

En concreto, para superar los problemas relacionados con la obtención y gestión de los recursos económicos, la "Strategia Nazionale per le Aree Interne", ha actuado en una doble dirección.

Por una parte, para resolver la escasa e ineficaz utilización de los fondos europeos y hacer frente a las deficiencias en la actuación de las políticas europeas de cohesión, ha recentralizado las funciones de dirección y coordinación a nivel estatal, en manos de la Agencia para la Cohesión Territorial, a la que han sido expresamente encomendadas las tareas de supervisión, seguimiento y control de todos los programas de actuación e intervención de la política de cohesión, la supervisión de la actuación de los programas europeos o nacionales, la ejecución de los proyectos que utilizan recursos de la política de cohesión, y la asistencia técnica a las administraciones implicadas.

Por la otra, se ha ocupado de la asignación de fondos para la consecución efectiva de los objetivos. De hecho, para el segundo de los dos macrobjetivos contemplados en la "Strategia Nazionale per lo Sviluppo delle Aree Interne del Paese" (valorización territorial, turística y del patrimonio natural), la asignación de los respectivos fondos europeos (FEDER, FSE, FEADER, FEMP), para el periodo 2014-2020, ha sido encomendada directamente a las Regiones. Sin embargo, la Ley de Presupuestos de 2014[14] destinó inicialmente, para el primero de los objetivos (adecuación cualitativa-cuantitativa de los servicios), un importe total de 90 millones de euros, con el fin de ejecutar las intervenciones dirigidas a dar actuación a la Estrategia Nacional, imputándolo a los recursos del Fondo de Rotación para la actuación de las políticas comunitarias[15].

13. Concretamente, se ha asignado al primer objetivo la financiación expresamente contemplada por las leyes de estabilidad y de presupuestos que se sucedieron a partir de 2013; al segundo objetivo, se han destinado por parte de las Regiones los fondos comunitarios FEDER, FSE, FEADER, FEMP relativos al periodo 2014-2020. Sobre este punto, v. *infra*, párrafo 5.
14. Ley n.º 147 de 27 de diciembre de 2013, art. 1, apartados 13 y 17.
15. Instituido por la Ley n.º 183/1987 dentro del ámbito del Ministerio del Hacienda-Ragioneria generale del Estado, con administración autónoma y gestión extrapresupuestaria. El art. 1, apartado 811, de la Ley de estabilidad 2016, Ley n.º 208 de 30 de diciembre de 2015, ha incrementado en 10 millones para el trienio 2016-2018 el gasto en intervenciones a favor del desarrollo de las áreas internas. La Ley de Presupuestos para el año 2020, Ley n.º 160 de 27 de diciembre de 2019, ha incrementado en 200 millones de euros –de los cuales 60 millones para 2021 y 70 millones para cada uno de los años entre 2022 y 2023– los recursos nacionales destinados a la "Strategia Nazionale per lo Sviluppo delle Aree Interne del Paese" imputable al "Fondo di Rotazione".

Por último, la estrategia global de lucha contra la despoblación, mediante el art. 30-*ter* del Decreto Ley n.º 34 de 30 de abril de 2019 (llamado decreto crecimiento), se ha visto apoyada por la institución de un fondo *ad hoc*, dentro del presupuesto del Ministerio del Interior, destinado a la concesión de ayudas para establecimientos de vecindad y estructuras de tamaño medio de venta cuya actividad se centre en los sectores de la artesanía, el turismo, el suministro de servicios destinados a la protección del medioambiente, la explotación de los bienes culturales y el ocio y también el comercio al por menor, que procedan a ampliar establecimientos ya existentes o a reabrir establecimientos cerrados durante al menos seis meses, situados dentro del territorio de ayuntamientos con población de hasta 20.000 habitantes.

Concretamente, para relanzar la economía local según lógicas "de mercado", las ayudas contemplan, a partir del 1 de enero de 2020, una contribución de cuatro años, proporcional a la suma de los impuestos municipales pagados por el titular del establecimiento a lo largo del año precedente, aunque pagaderas dentro de los límites contemplados por el régimen de mínimos establecido para las ayudas del Estado contempladas en el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013.

En este contexto, como instrumento para dar actuación a la cooperación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno, el art. 1, apartado 15, de la Ley n.º 147 de 27 de diciembre de 2013, ha recurrido al instituto del "Accordo di Programma Quadro" que, según lo previsto por el art. 2, apartado 203, letra c) de la Ley n.º 662 de 23 de diciembre de 1996, es el acuerdo que vincula a los entes locales y otros sujetos públicos y privados de cara a la definición de un programa ejecutivo para las intervenciones de interés común.

Concretamente, el "Accordo di Programma Quadro", siendo uno de los instrumentos legales de programación negociada, al tener que indicar en su contenido también los eventuales acuerdos programáticos, conferencias de servicios y convenios necesarios para dar actuación al acuerdo, podría fácilmente tener como resultado práctico-operativo su consolidación como alternativa a los instrumentos urbanísticos de los territorios implicados[16].

Además, mediante el procedimiento conjunto contemplado en los acuerdos programáticos, las administraciones implicadas logran acordar

16. Sobre este punto, BOSCARIOL, Gian Paolo, "La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 3, 2017, pp. 675 y ss.; y CARPANO, Guido (Coord.), *Il percorso giuridico per la creazione di una comunità sostenibile*, *federalismi.it*, n.º 25, 2011, p. 35.

y coordinar sus acciones estratégicas y programáticas, eliminando los límites legislativos a sus respectivas competencias, integrándolas con las del resto de actores implicados.

En este sentido, el nuevo enfoque al problema de la despoblación es, en un principio, una toma de posición consciente que, partiendo de la programación estratégica e integrada de las intervenciones políticas de cohesión social, se conjuga directamente con la planificación urbanística a varios niveles y de detalle.

Sin embargo, desde una perspectiva meramente jurídica el fenómeno de la despoblación, aparte de la desalineación de los programas urbanísticos, se enfrenta también a dos grandes límites estructurales que frenan la intervención de los poderes públicos.

El primero consiste en la ineficacia de la actuación administrativa en los niveles de gobierno más próximos a la población. El segundo tiene su origen, sin embargo, en los problemas de coordinación de los recursos económicos asignados para afrontar, tanto las necesidades sociales de las poblaciones implicadas como la falta de una sinergia total con los particulares que había que implicar en el proceso.

## 3. LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA DESPOBLACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESPECIAL EN MATERIA DE "APOYO Y VALORIZACIÓN DE LOS PEQUEÑOS AYUNTAMIENTOS" Y DE "PROTECCIÓN Y VALORIZACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD DE INTERÉS AGRÍCOLA Y ALIMENTARIO"

Otro enfoque distinto debería ser adoptado para las intervenciones dispuestas con la Ley n.º 194/2015 en materia de protección y valorización de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario y las introducidas con la Ley n.º 157/2017 en materia de apoyo y valorización de los pequeños ayuntamientos, que comparten, entre sus objetivos, la contención de la despoblación de determinadas áreas.

Concretamente, la Ley n.º 158 de 6 de octubre de 2017, (llamada ley sobre los pequeños ayuntamientos[17]), reconociendo expresamente que "el

17. Para un comentario sistemático a la ley, se remite a BOSCARIOL, Gian Paolo, "La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2018, pp. 203 y ss.; DE NUCCIO, Alice, "Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi", *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n.º 2, 2018, pp. 68 y ss.; DEODATI, Michele, "Nuova legge per i piccoli comuni: sostegno economico, valorizzazione

asentamiento en los pequeños ayuntamientos constituye un recurso que protege el territorio, sobre todo por las actividades de lucha contra la inestabilidad hidrogeológica y las actividades de mantenimiento y protección, generalizadas y a pequeña escala, de los bienes comunes", ha corroborado el esfuerzo institucional en la lucha contra la despoblación a través de la promoción de un desarrollo sostenible y virtuoso de los pequeños ayuntamientos desde el punto de vista económico, social, ambiental y cultural.

En concreto, "con especial referencia al sistema de servicios esenciales, para luchar contra la despoblación e incentivar la afluencia del turismo", la Ley 158/2017 ha dotado de contenido la noción de "pequeño ayuntamiento"[18] y ha establecido que los entes territoriales puedan promover la eficiencia y calidad de los servicios esenciales, "con especial referencia al medioambiente, la protección civil, la educación, la sanidad, los servicios socio asistenciales, los transportes, la viabilidad, los servicios postales y la repoblación de dichos ayuntamientos", incluso a través de proyectos experimentales de incentivación de la presencia de residentes.

La intervención, por tanto, debería reforzar los procesos de gestión asociada de determinadas funciones, ya contemplados en la normativa dirigida a contener el gasto público[19] y, al mismo tiempo, poner en marcha la utilización de instrumentos más específicos que, apoyándose en la concesión de ayudas específicas, sigan la lógica de los incentivos.

Las medidas contempladas por la ley son bastante variadas y abarcan desde intervenciones de renovación y recuperación de los centros históricos o del suelo natural a medidas conservadoras más específicas.

Entre las distintas iniciativas contempladas por la Ley 158/2017, el art. 4 encomienda a las administraciones municipales la identificación, dentro de los respectivos centros históricos, de zonas de especial valor arquitectónico-cultural donde llevar a cabo "intervenciones integradas públicas y privadas" dirigidas a la renovación urbana, dentro del respeto de las tipologías de construcción y las estructuras originarias, "a través de

---

delle risorse locali e riqualificazione dei centri storici", *Comuni d'Italia*, n.º 11-12, 2017, pp. 42 y ss.; FANTI, Vera, "Promozione e incentivazione delle attività private nei piccoli comuni"; FOLLIERI, Francesco, "Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli comuni"; TRIMARCHI, Michele, "I servizi pubblici locali nella legge sui piccoli comuni (Ley n.º 158 de 6 de octubre de 2017)", todos en *GiustAmm.it*, n.º 12, 2017.

18. Según el apartado 2 del art. 1, de hecho, por pequeños ayuntamientos se entienden los ayuntamientos con población residente hasta a 5.000 habitantes y los ayuntamientos instituidos tras la fusión entre ayuntamientos de una población de hasta a 5.000 habitantes cada uno.

19. V. art. 14, apartado 28, Decreto Ley n.º 78 de 31 de mayo de 2010.

instrumentos a estos fines contemplados por la normativa estatal y regional vigente en la materia".

Concretamente, dichas intervenciones contemplan medidas urbanísticas y constructivas dirigidas, por parte de los particulares, al saneamiento, conservación y recuperación del patrimonio arquitectónico; y, por parte del ente local, a la ejecución de obras públicas o de interés público, dentro del respeto de las características identificativas típicas de las zonas implicadas, el mantenimiento extraordinario de los bienes públicos ya existentes y la reutilización del patrimonio arquitectónico desaprovechado, la mejora y adecuación del mobiliario y servicios urbanos, las intervenciones dirigidas a la consolidación estática y antisísmica de los edificios históricos, así como su renovación energética, la realización de infraestructuras y servicios adecuados y la mejora de la limpieza urbana y los servicios urbanos (como la apertura y gestión de lugares de relevancia histórica, artística y cultural).

Para luchar contra el abandono, el art. 5 otorga también a los pequeños ayuntamientos la facultad de recurrir a la adquisición forzosa y la renovación de los edificios en estado de abandono o degradación (también con el fin de prevenir derrumbamientos o situaciones de peligro) y de los terrenos baldíos, (para prevenir las causas de los fenómenos de inestabilidad hidrogeológica y la pérdida de biodiversidad y garantizar la ejecución de las actuaciones de gestión sostenible del bosque, incluso de tipo naturalista, así como el saneamiento de los terrenos agrícolas y forestales y la regulación de las aguas).

En apoyo de dichas acciones está prevista la institución de un Fondo para el desarrollo estructural, económico y social de los pequeños Ayuntamientos[20] a cargo del Ministerio del Interior, cuyo funcionamiento, sin embargo, depende de la adopción del "Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni" todavía en busca de autor[21].

Siguen una lógica similar, al menos desde el punto de vista de las finalidades, las intervenciones dispuestas con la Ley n.º 194/2015 en materia de biodiversidad agroalimentaria, la cual, a pesar de tener como objetivo prioritario la protección de los "recursos genéticos de interés alimentario y agrario local", cuenta con instrumentos específicos de apoyo al territorio rural que, según el art. 1, apartado 2, de la propia Ley, deberían

20. Según el art. 3 de la Ley n.º 158/2017 el Fondo goza de una dotación de "10 millones de euros para el año 2017 y de 15 millones de euros para cada uno de los años entre 2018 y 2023".

21. El Plan debería haber estado preparado antes del 1 de mayo de 2018 (180 días desde la entrada en vigor de la Ley).

contribuir a "limitar el fenómeno de la despoblación y preservar el territorio frente a fenómenos de contaminación genética y pérdida del patrimonio genético"[22].

También en este caso, la acción normativa está apoyada por la creación de un Fondo específico para la conservación de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario, pero, de forma más significativa respecto a los otros casos analizados, dicho instrumento goza de márgenes de acción y recursos bastante exiguos[23]. De manera que, aunque la normativa tenga la ambición de crear un sistema nacional de conservación y valorización de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario en el que participen distintos actores institucionales[24], el principal mérito de estas intervenciones es su idea inspiradora[25].

De distinto tenor, es la idea que subyace al proyecto "casas a 1 euro", lanzado recientemente en los últimos años, para crear un mosaico en toda la península italiana, en el que la operación de renovación y repoblación de las aldeas de las zonas de interior contempla la implicación institucional del Ayuntamiento de referencia, donatario de inmuebles privados en estado de deterioro, los cuales, tras un procedimiento público son cedidos *nummo uno* a jóvenes parejas u otras categorías socialmente sensibles que, con el compromiso formal de reformar el inmueble adquirido por este procedimiento según un calendario coordinado de intervenciones, tienen la obligación de trasladar allí su residencia y constituir una póliza de seguros trienal en garantía de los compromisos adquiridos.

Aunque en este momento existen problemas jurídicos que limitan la difusión de un modelo como este –piénsese, por ejemplo, en la conocida problemática de la "congruencia" del precio de cesión *nummo uno*

22. Para una reconstrucción de dicha doctrina v. DE NUCCIO, Alice, "Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi", cit.

23. Sobre este punto, v. art. 10 de la Ley n.º 194/2015 que, al instituir dicho Fondo, contempla que cuente con una dotación de 500.000 euros anuales a partir de 2015. Concretamente, la norma aclara que el fondo está destinado a "apoyar las acciones de los agricultores y ganaderos para dar actuación a la presente Ley, así como para apoyar a los entes públicos comprometidos, con fines exclusivamente multiplicativos, en la producción y conservación de semillas de variedades cuya conservación está en riesgo de erosión genética o de extinción.

24. Más en detalle, v. el art. 1, apartado 3, de la Ley n.º 194/2015.

25. Más positivas, las evaluaciones de DE NUCCIO, Alice, "Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi", cit., p. 78, al menos respecto a las "comunidades de alimentos y biodiversidad de interés agrícola" contempladas en el art. 13 de dicha Ley n.º 195/2015.

tantas veces planteada por la Agencia Tributaria[26]– el contexto social que va a quedar configurado al final de la pandemia de la COVID-19, con la deseada implementación del llamado teletrabajo y la desburocratización digital de las oficinas público-privadas, puede incrementar el interés por las zonas periféricas, notablemente más económicas y cualitativamente mejores desde el punto de vista del estilo de vida, especialmente y con mayor razón, si la dotación financiera para la renovación arquitectónica y energética de las pequeñas construcciones deterioradas puede acceder a los prometedores incentivos fiscales del llamado *superbonus* del 110%, favoreciendo así, no solo la mera repoblación y recuperación urbana, sino también la eficiencia energética y la consolidación antisísmica de buena parte del patrimonio arquitectónico en vías de abandono.

## 4. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN: EL URBANISMO COMO PUNTO DE LLEGADA NECESARIO DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DEL FENÓMENO

En conclusión, se ha visto que el enfoque seguido por el legislador en la lucha contra el fenómeno de la despoblación se ha centrado principalmente en dos directrices de fondo: la primera, dirigida a financiar operativamente las intervenciones de cohesión social, incluso a través de la valorización de los recursos de los territorios implicados, y, la segunda, dirigida a favorecer los procesos de agregación para la gestión de funciones y servicios.

Sin embargo, aunque es clara la intención política en la que se basan las distintas intervenciones, pueden surgir dudas sobre la idoneidad de los instrumentos para alcanzar los objetivos prefijados.

La efectividad de las medidas adoptadas se confía, en gran medida, a la lógica de los incentivos que, para ser eficaz, implica el destino de recursos para alcanzar el objetivo.

De manera que, aunque todas y cada una de las intervenciones dispuestas cuente con la institución de algún fondo especial, la escasa dotación de la que estos disponen junto con los obstáculos que se interponen en su actuación hacen bastante irreal el objetivo de incrementar el atractivo de las áreas expuestas a los fenómenos de despoblación.

Por otra parte, no podemos dejar de subrayar que esta multiplicidad de fondos, provocando un cierto problema de coordinación, constituye

26. Sería la Agencia Tributaria.

un factor de riesgo de dispersión de los ya limitados recursos. Aunque la necesidad de concentración observada ha tenido su reflejo, en parte, en los tímidos intentos de valorización del papel de la Agencia para la Cohesión Territorial, es evidente que estamos muy lejos de las soluciones, más maduras, experimentadas en el panorama del intervencionismo económico italiano, en el que la "Cassa del Mezzogiorno" lograba concentrar la pluralidad de recursos en un único centro institucional de referencia.

Dicho ente, en la inmediata posguerra y hasta su definitiva supresión en 1984, actuó como único referente financiero del plan general para la ejecución de obras extraordinarias dirigidas al progreso económico y social de la Italia centro-meridional, adoptado con la Ley n.º 646 de 10 de agosto de 1950. En la estrategia global de promoción del desarrollo territorial e infraestructural, actuada también mediante la aprobación de una legislación especial diferenciada para las áreas económicamente más retrasadas[27], la Ley n.º 634 de 29 de julio de 1957 introdujo el instrumento de planificación para la creación de las "Aree di Sviluppo Industriale", con la institución de consorcios especiales promovidos por dichos entes locales para contribuir al desarrollo económico y la superación del *gap* infraestructural existente[28], posteriormente reabsorbidos por los llamados distritos industriales[29].

Archivada la experiencia de programación económica del "Mezzogiorno", no sin altibajos y problemas relacionados con las modalidades de actuación y el carácter extraordinario de la intervención[30], solo en tiempos

27. Para las medidas de apoyo a la ciudad de Nápoles cfr. Ley n.º 297 de 9 de abril de 1953. Para las medidas de apoyo a la Calabria cfr. Ley n.º 1177 de 26 de noviembre de 1955 y la Ley n.º 890 de 10 de julio de 1962. Para las medidas de apoyo a Cerdeña cfr. Ley n.º 588 de 11 de junio de 1962. Para las medidas de apoyo a la ciudad de Palermo cfr. Ley n.º 28 de 30 de enero de 1962.

28. SBRESCIA, Vincenzo Mario, "Il pendolo del potere: dal centro alle periferie e dalle periferie al centro? Alla ricerca di un nuovo assetto nella 'governance' per lo sviluppo delle aree depresse", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2016, pp. 221 y ss.

29. Según están contemplados a partir de la Ley n.º 317 de 5 de octubre de 1991 para la actuación de las intervenciones para la innovación y el desarrollo de las pequeñas empresas, a las que hace referencia la Ley n.º 448/98.

30. Véanse al respecto, las observaciones críticas de STELLA, Gian Antonio, *Lo Spreco*, Mondadori Editore, Segrate, 2001; y SORIERO, Giuseppe, (Dir.), *Dopo l'intervento straordinario*, Roma, Donzelli, 1993; PROTA, Francesco y VIESTI, Gianfranco, *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo la fine dell'intervento straordinario*, Bolonia, Il Mulino, 2012. Con la puesta en marcha de la nueva fase política de los incentivos de corte europeo para la cohesión social y territorial, la Ley n.º 488 de 19 de diciembre de 1992, ha otorgado directamente al MEF las facultades de coordinación y programación global de las medidas a tomar para la reactivación del País. Sin embargo, primero el pacto de estabilidad y crecimiento de 1997 y después la crisis de 2008, han supuesto un brusco frenazo a las maniobras de presupuesto expansivas.

recientes se ha registrado un incremento del interés por las políticas de cohesión territorial, demostrado, además, con la reedición de la figura del Ministro para el Sur y la Cohesión Territorial.

Las intervenciones más recientes de apoyo al "Mezzogiorno", apoyándose en experiencias más consolidadas, demuestran la posibilidad de actuar políticas incentivadoras específicas sin contemplar necesariamente financiación directa. En este sentido las medidas aprobadas con el Decreto Ley n.º 91 de 20 de junio de 2017, contemplan, entre otras cosas, la posibilidad de instituir las llamadas "Zone Economiche Speciali". Las empresas ya activas o de nueva creación en estas zonas se pueden beneficiar de ventajas fiscales específicas y simplificaciones administrativas, según un modelo que sería práctico replicar también para afrontar el fenómeno de la despoblación.

En apoyo a dicha acción, con el Decreto Ley n.º 34 de 30 de abril de 2019, el llamado Decreto Crecimiento, se ha previsto la adopción de un Plan de grandes inversiones en las zonas económicas especiales al que se destinan, según el art. 34 de dicho decreto, 50 millones de euros para 2019, 150 millones de euros para 2020 y 100 millones de euros para 2021 con cargo a los recursos del "Fondo de di Sviluppo e Coesione" (FSC).

Estas acciones, coordinadas dentro del ámbito de documentos programáticos especiales, como el "Piano Sud –Sviluppo e coesione per l'Italia–"[31], demuestran un mayor conocimiento de los instrumentos de incentivación, en cuanto que tratan de concentrar en una única cabina de control la pluralidad de intervenciones contempladas, para que las medidas de apoyo financiero puedan vincularse sinérgicamente con instrumentos adecuados de simplificación.

Por otra parte, las intervenciones en materia de despoblación, aunque otorgan dignidad jurídica a un problema emergente, han adolecido de la escasa obligatoriedad impuesta a las prescripciones que contienen, en cuanto que asumen una función básicamente de reconocimiento, respecto a otras facultades ya existentes que, en caso de ser necesario, se dirigen al alcance de objetivos más específicos.

Esto es evidente en los procesos de agregación que, a diferencia de lo ocurrido con otras medidas análogas dirigidas a la contención del gasto público[32], solo refuerzan facultades ya existentes, otorgadas a los entes

31. El documento, disponible en la web *www.ministroperilsud.gov.it*, además de contener una síntesis eficaz de las medidas ya adoptadas, traza un cronoprograma de las futuras intervenciones que serán controladas por un *Osservatorio Sud 2030* específico.

32. Por otra parte, no está dicho en absoluto que los cambios institucionales impuestos por la legislación sobre la llamada *spending review* permitan obviar la sostenibilidad

locales, los cuales, en el ejercicio de su autonomía, disponen de instrumentos ordinarios de cooperación que podrían ser empleados para alcanzar los objetivos prefijados.

Pero también tienen en cuenta los procesos de renovación y recuperación que motivan las distintas intervenciones. Lo que evidentemente falta es la atribución de alguna facultad adicional que permita apoyar la acción local a través de modelos especiales de gestión inmobiliaria o del ejercicio de nuevos poderes en materia urbanística y de construcción[33].

Queda por aclarar cuál es el papel que puede tener el urbanismo en la lucha contra la despoblación. En una primera aproximación, se puede afirmar que, al menos en las medidas más recientes, esta actúa principalmente con carácter accesorio y complementario respecto a intervenciones de cohesión social más amplias dirigidas a eliminar las causas y limitar los efectos.

Sin embargo, aunque sea accesoria o complementaria, el urbanismo sigue teniendo, en cualquier caso, cierta importancia, porque constituye el punto de llegada necesario de una serie de medidas que contemplan el territorio como el principal destinatario. De manera que, aunque es cierto que "no hay sector de la vida pública que no se refleje en el plano urbanístico"[34], es natural que las intervenciones al respecto confluyan en la dimensión "espacio-tiempo" cristalizada por la planificación urbanística a varios niveles.

Por tanto, los principales actores institucionales a los que corresponde condensar las medidas de lucha contra la despoblación solo pueden ser los entes locales que, en calidad de intérpretes de las necesidades de la comunidad de referencia, están llamados a integrarlas, siguiendo la lógica de la llamada democracia de proximidad[35], en los respectivos contextos territoriales, tanto en el ámbito de la gestión de los servicios como del

económica de determinados servicios y funciones. Las medidas que dan actuación al llamado federalismo fiscal son un válido ejemplo, ya que han puesto de manifiesto los problemas relacionados con la financiación de las funciones de los entes locales, cuyas necesidades se han calculado sin tener en cuenta las funciones vinculadas a los niveles esenciales de las prestaciones. Sobre este planteamiento, se remite a CARUSO, Giovanni Maria, "Diritti, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso", *federalismi.it*, n.º 4, 2016.

33. Planteamientos, estos, compartidos por FOLLIERI, Francesco, "Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli comuni", cit.

34. GIANNINI, Massimo Severo, "Relazione (Atti del Convegno, Perugia, 9-10 ottobre 1971)", *Urbanistica e regioni*, 1971, p. 24.

35. Sobre este punto, v. FERRONI, Maria Vittoria, "Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani", *Nomos*, n.º 3, 2017, p. 4.

ejercicio del poder reglamentario reconocido por el art. 117, apartado sexto, de la Constitución que les permite prescindir del filtro legislativo para trabajar directamente en la actuación de principios y valores afirmados por la Constitución[36].

Obviamente, debido a los innumerables intereses que subyacen a la lucha contra la despoblación, las iniciativas en este sentido serán más eficaces en tanto en cuanto logren reforzar aquellos modelos de administración compartida que, aplicando de distintas maneras el principio de subsidiariedad horizontal y vertical, desde el punto de vista de la necesaria colaboración urbanística, puedan encontrar una solución institucional a través de la subscripción del acuerdo programático[37].

Por otra parte, en ausencia de otras intervenciones más eficaces que permitan apoyar, incluso económicamente, medidas orgánicas, las soluciones que, en este estado de cosas, son más prometedoras parecen pasar por la aplicación concreta de aquellos instrumentos experimentales ya teorizados para la gestión de los bienes comunes. Estos, estableciendo sinergias mediante la planificación, ofrecen campos de intervención potencialmente ilimitados y efectivos a la hora de valorizar las especificidades locales y de hacer atractivos los correspondientes territorios[38].

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGIULI, Annamaria, "Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"", in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2013.

ASTENGO, Giovanni, "Nuovi quartieri in Italia", *Urbanistica*, n.º 7, 1951.

36. Sobre este punto, v. también las observaciones de GIGLIONI, Fabio, "I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città", *Munus*, n.º 2, 2016, p. 285.

37. Para una atenta valorización del modelo, v. TUBERTINI, Claudia "Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte", *Istituzioni del federalismo*, n.º 4, 2019, p. 971 y ss.

38. Se alude, obviamente, a la contribución ofrecida por ARENA, Gregorio, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto tra cittadini e istituzioni per far ripartire l'Italia*, Touring Club Italiano, Roma, 2020, que, ofreciendo una guía de actuación para la aplicación concreta de dichos modelos, ha elaborado un prototipo de Reglamento para la administración compartida que, debidamente apoyado a nivel organizativo por la correspondiente Oficina para la administración compartida, constituye un instrumento dúctil y fácilmente aplicable en diversos ámbitos de intervención. Para un informe de las primeras aplicaciones concretas, se remite a la amplia información contenida en la web *www.labsus.org*.

BAHRDT, Hans Paul, *Lineamenti di sociologia della città*, Marsilio, Venecia, 1976.

BENEVOLO, Leonardo, "L'architettura dell'Ina-Casa", n.º 30-31, *Centro sociale*, 1960.

– *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari, 1963.

BOSCARIOL, Gian Paolo, "La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2018.

BOSCARIOL, Gian Paolo, "La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 3, 2017.

CARDI, Enzo, "La ponderazione degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica", *Foro Amministrativo*, n.º 1, 1989.

CARPANO, Guido (Coord.), *Il percorso giuridico per la creazione di una comunità sostenibile*, *federalismi.it*, n.º 25, 2011.

CARROSIO, Giovanni, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma, 2019.

CARUSO, Giovanni Maria, "Diritti, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso", *federalismi.it*, n.º 4, 2016.

CASSATA, Francesco, *Il fascismo razionale*, Carocci, Roma, 2006.

CATELANI, Riccardo e TREVISAN, Carlo, *Città in trasformazione e servizio sociale*, Ente gestione servizio sociale case per lavoratori, Roma, 1961.

CERULLI IRELLI, Vincenzo, "Pianificazione urbanistica e interessi differenziati", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 2, 1985.

DALLA ZUANNA, Gianpiero (a cura di), *Numeri e potere. Statistica e demografia italiana tra le due guerre*, L'ancora del Mediterraneo, Nápoles 2004.

DE NUCCIO, Alice, "Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi", *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n.º 2, 2018.

DELLA SCALA, Maria Grazia, "Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali", *Diritto Amministrativo*, n.º 4, 2018.

DEODATI, Michele, "Nuova legge per i piccoli comuni: sostegno economico, valorizzazione delle risorse locali e riqualificazione dei centri storici", *Comuni d'Italia*, n.º 11-12, 2017.

FABBRI, Marcello, *Le ideologie degli urbanisti nel dopoguerra*, De Donato, Bari, 1975.

FANTI, Vera, "Promozione e incentivazione delle attività private nei piccoli comuni", *GiustAmm.it*, n.º 12, 2017.

FERRONI, Maria Vittoria, "Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani", *Nomos*, n.º 3, 2017.

FOLLIERI, Francesco, "Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli comuni", *GiustAmm.it*, n.º 12, 2017.

GIANNINI, Massimo Severo, "Relazione (Atti del Convegno, Perugia, 9-10 ottobre 1971)", *Urbanistica e regioni*, 1971.

GIGLIONI, Fabio, "I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città", *Munus*, n.º 2, 2016.

HILBERSEIMER, Ludwig, *Un'idea di piano*, Marsilio, Venecia, 1972.

IPSEN, Carl, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Il Mulino, Bolonia 1997.

LE CORBUISIER, Charles Edouard Jeanneret, *Urbanistica*, Il Saggiatore, Milán, 1967.

MENGOLI, Gian Carlo, "Sui limiti del potere di pianificazione urbanistica", *Rivista giuridica dell'edilizia*, n.º 2, 1983, n.º 2.

OTTONELLI, Omar (Dir.), *Il piano Fanfani INA-Casa: una risposta ancora attuale*, Polistampa, Florencia, 2013.

PROTA, Francesco e VIESTI, Gianfranco, *Senza Cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo la fine dell'intervento straordinario,* Bolonia, Il Mulino, 2012.

SALZANO, Edoardo, *Urbanistica e società opulenta*, Laterza, Bari, 196.

SBRESCIA, Vincenzo Mario, "Il pendolo del potere: dal centro alle periferie e dalle periferie al centro? Alla ricerca di un nuovo assetto nella "governance" per lo sviluppo delle aree depresse", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 1, 2016.

– "L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.º 3, 2014.

SORIERO, Giuseppe, (Dir.), *Dopo l'intervento straordinario*, Roma, Donzelli, 1993.

STELLA RICHTER, Paolo, "La fine del piano e del suo mito", *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n.º 3, 2017.

STELLA, Gian Antonio, *Lo Spreco*, Mondadori Editore, Segrate, 2001.

TREVES, Anna, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Piccola Biblioteca Einaudi, Bolonia, 1976.

TRIMARCHI, Michele, "I servizi pubblici locali nella legge sui piccoli comuni (L. 6 ottobre 2017, n. 158)", *GiustAmm.it*, n.º 12, 2017.

TUBERTINI, Claudia "Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte", *Istituzioni del federalismo*, n.º 4, 2019.

URBANI, Paolo e CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, 2015.

URBANI, Paolo, "Urbanistica (dir. amm.) (*voce*)", in *Enciclopedia del diritto*, XLV, 1992.

URBANI, Paolo, "Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati", *Le Regioni*, n.º 3, 1986.

VOLPI, Roberto, *Storia della popolazione italiana dall'Unità a oggi*, La Nuova Italia, Florencia, 1989.

WEBER, Max, *Economia e società*. *Comunità*, Donzelli, Roma, 1961.

*Capítulo XIV*

# El transporte de personas en el medio rural[1]

Eloísa Carbonell Porras

*Catedrática de Derecho Administrativo*
*Universidad de Jaén*

SUMARIO. 1. TRANSPORTE URBANO Y TRANSPORTE RURAL: PROBLEMAS Y SOLUCIONES DIFERENTES EN UN ENTORNO SUSTANCIALMENTE DISTINTO. 2. REGULACIÓN Y COMPETENCIAS. 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE EN EL MEDIO RURAL. LA INTEGRACIÓN DE LOS DE USO GENERAL Y ESPECIAL Y EL TRANSPORTE A DEMANDA. 4. EL TRANSPORTE PÚBLICO EN VEHÍCULOS TURISMO: EL TAXI Y EL ARRENDAMIENTO CON CONDUCTOR EN LAS ZONAS RURALES. 5. EL TRANSPORTE PRIVADO EN UN ENTORNO RURAL: LA MOVILIDAD COLABORATIVA. 5.1. *Aclaraciones previas y variedad de servicios y actividades que se incluyen en la movilidad colaborativa*. 5.2. *El vehículo compartido de forma sucesiva*. 5.3. *El vehículo compartido por asientos.* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i del Plan Nacional, "Las Entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea" (referencia DER2016-74843-C3-1-R), del que soy Investigadora principal, y del Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía, "Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico", (APCI), PAIDI SEJ-630, que dirijo en la Universidad de Jaén. También responde a la Red Temática que coordino sobre "Gobiernos locales y economía colaborativa" (GOBECOL), (Referencia RED2018-102319-T), acción de dinamización del Plan Nacional.

## 1. TRANSPORTE URBANO Y TRANSPORTE RURAL: PROBLEMAS Y SOLUCIONES DIFERENTES EN UN ENTORNO SUSTANCIALMENTE DISTINTO

La pérdida de población en nuestros pueblos, consecuencia del desplazamiento a las grandes ciudades, comenzó hace más de medio siglo, pero el problema ha cobrado visibilidad en los últimos tiempos en lo que se conoce como la España "vaciada", que en la actualidad constituye el principal desafío demográfico[2]. A pesar de haberse producido un importante crecimiento demográfico en el Siglo XXI (entre 2001 y 2019, el país pasa de 41.1 a 47 millones de habitantes), se ha intensificado el proceso de despoblación en el ámbito rural: hay 6.815 municipios con menos de 5.000 habitantes que concentran el 12% de la población; en 14 provincias españolas más del 80% de sus municipios no alcanzan los 1.000 habitantes; en apenas década y media 358 municipios han pasado a engrosar la lista de los que no superan los 100 vecinos y, además, la población que permanece está dispersa y envejecida[3]. Reflejo de la importancia política actual del problema es la creación, en 2020, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico[4].

2. Por ello, la doctrina ha prestado atención al problema como demuestra el Proyecto I+D+i del Plan Nacional, "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), (referencia RTI2018-099804-A-100), financiado por el FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades/Agencia Estatal de Investigación, que ha impulsado la publicación de esta obra. En la bibliografía, las obras colectivas GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019 y FERNANDO PABLO, Marcos Matías, y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dirs.), *Rural renaissance: Derecho y medio rural*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

3. Pueden verse, entre otros, *El reto demográfico y la despoblación en España en Cifras*, 2020, de la Secretaría General para el Reto Demográfico, así como el documento de trabajo de la Comisión de Despoblación constituida en 2016 en la Federación Española de Municipios y Provincias, *Población y despoblación en España 2016*, enero de 2017. La preocupación institucional por el cambio demográfico se muestra en la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en la Comisión de Entidades Local que culmina con la publicación de su Informe (Boletín Oficial Cortes Generales. Senado, X Legislatura, núm. 505, de 17 de abril de 2015), y el informe aprobado el 22 de febrero de 2019 (Boletín Oficial Cortes Generales. Senado, XII Legislatura, núm. 360, de 1 de abril de 2019) de la Comisión Especial de estudio sobre la evolución demográfica y sus consecuencias en España creada por acuerdo del Pleno de 30 de noviembre de 2016. En estos informes y documentos, entre otros, se ponen de manifiesto los problemas y posibles soluciones para hacer frente a la evolución demográfica en general, con especial atención a la despoblación del mundo rural. También la Unión Europea se ha ocupado del tema como prueba el *Informe sobre el impacto del cambio demográfico* de la Comisión, de 17 de junio de 2020.

4. Reales Decretos 2/2020, de 12 de enero, y 399/2020, de 25 de febrero.

Un primer intento del Estado para configurar una política rural propia lo constituye la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, aunque ha tenido un impacto limitado[5]. La Ley 45/2007 subraya que "toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible". Entre sus objetivos generales se incluye la dotación de las infraestructuras y equipamientos básicos en materia de transporte que permitan a la población el acceso a unos servicios públicos de calidad, aunque no se concretan las acciones que deben fomentarse. En relación con las infraestructuras de transporte, el artículo 18 de la Ley prevé que el Gobierno incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, previo informe de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio deba realizarse la infraestructura, la declaración de interés general de las obras cuya ejecución competa a la Administración General del Estado[6]. La aprobación de los proyectos de las obras llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos, a fines de expropiación forzosa y ocupación temporal. El principal instrumento práctico es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible que elabora la Administración del Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas y concreta las actuaciones a realizar. Respecto del transporte, el artículo 23 de la Ley prevé que el indicado programa establezca medidas con una doble orientación. Por un lado, destinadas a "mejorar la oferta de servicios de transporte público en el medio rural, para permitir el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad, y para facilitar el acceso a dichos servicios a los colectivos sociales que por edad, discapacidad o condiciones físicas lo necesiten"; y, por otro lado, a "procurar la conectividad de los núcleos de población del medio rural entre sí y con las áreas urbanas, mediante la coordinación de sus respectivas planificaciones y dotaciones de infraestructuras de transporte, y la mejora de la red viaria rural, con objeto de garantizar unas condiciones de utilización y seguridad

5. Sobre esta ley puede verse GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural,* Atelier, Barcelona, 2020 y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, "El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales", *REDA*, n. 140, 2008, pp. 727-746.

6. Las últimas leyes de Presupuestos Generales, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, declaran de interés general las obras de infraestructuras rurales, consistentes en la realización de los caminos rurales que relacionan, aunque su efectividad queda supeditada a la existencia de las disponibilidades presupuestarias necesarias en el departamento ministerial competente (Disposición adicional centésima trigésima primera de la Ley 6/2018).

adecuadas, respetando la integridad y calidad del paisaje rural y evitando la fragmentación territorial"[7]. A efectos de este estudio, interesa el artículo 3 de la Ley 45/2007, que delimita el medio rural como "el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km$^2$"; y define el Municipio rural como "el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural". De acuerdo con los datos oficiales, la mitad del territorio nacional está en riesgo demográfico y casi cinco millones de personas residen en el medio rural con un alto grado de envejecimiento[8]. Y esta realidad debe tenerse presente en la ordenación del transporte.

El 29 de marzo de 2019 el Consejo de Ministros aprueba las Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, que propone las acciones que deben emprenderse tanto para frenar el éxodo de la población a las ciudades como para incentivar su regreso al campo[9]. Los dos primeros objetivos transversales son "garantizar la plena conectividad territorial con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020" y "asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad adaptadas a las características de cada territorio". El primero de estos objetivos se describe de

7. El Real Decreto n. 752/2010, de 4 de junio, aprueba el primer programa para el período 2010-2014, disponible en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, página que también recoge los diferentes programas de desarrollo rural en las distintas Comunidades Autónomas en el marco de los fondos europeos de desarrollo rural.

8. Según los datos de la Secretaría General para el Reto Demográfico en 2020, en España hay 6.815 municipios con menos de 5.00 habitantes que concentran a 5.7 millones de personas. Si la densidad media europea es de aproximadamente 120 por km$^2$, la densidad media nacional es 93 habitantes por km$^2$ aunque hay 3.926 municipios con una densidad inferior a los 12.5 habitantes por km$^2$. Sin perjuicio del éxito que supone contar con la esperanza de vida mayor de la Unión Europea, 83,2 años, el envejecimiento de la población se concentra en los municipios pequeños: en los de menos de 5.000 habitantes, una de cada cuatro personas supera los 65 años.

9. El impulso de estas acciones surge del acuerdo alcanzado en la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, celebrada el 17 de enero de 2017. Como primera medida se creó, por Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico al que corresponde la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante, hasta su supresión por el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril de 2020, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

forma más detallada, concretando las medidas a desarrollar mientras que el segundo es un cajón de sastre con medidas muy diversas entre las que se incluye la necesaria mejora del transporte escolar y el realizado en autobuses, en coordinación con las Comunidades Autónomas, pues ellas son las competentes. Quizá por esta razón no se especifica ni detalla cómo puede llevarse a cabo esta mejora. En todo caso, como ha puesto de relieve el Comité de las Regiones de la Unión Europea, la capacidad de desplazarse fácilmente de un lugar a otro es un derecho relacionado con la libre circulación de personas reconocida por los Tratados y una condición *sine qua non* para la calidad de vida de las personas en las regiones con desventajas demográficas, para acceder a los servicios públicos esenciales (como la educación, la sanidad y los servicios sociales), desplazarse diariamente a su lugar de trabajo o buscar oportunidades de empleo, desarrollar actividades de ocio, visitar a sus parientes, adquirir bienes y servicios o ejercer su libertad de viajar más lejos[10]. Resulta evidente que unos adecuados servicios de transporte que permitan que las personas que residen en los núcleos rurales de población se desplacen de forma eficaz a los centros neurálgicos son fundamentales para combatir la despoblación rural: incentivan que no se abandone el pueblo y estimulan a quienes desean volver a residir en él. En esta línea, hay que traer ahora a colación la reciente 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; su artículo 27 se refiere a la planificación del acceso a los equipamientos y servicios básicos en el medio rural, y puntualiza que se procurarán localizar en núcleos de referencia de cada zona rural, estableciendo como criterio que "se procurará que el tiempo de acceso desde cualquier núcleo hasta el núcleo de prestación del servicio básico no supere los 30 minutos". Se trata de un criterio general que, sin duda, tendrá sus consecuencias.

En la actualidad, además, el acceso de la población a los centros neuráligos y los servicios que prestan está estrechamente vinculado con las nuevas tecnologías, que se convierte así en una de las acciones claves[11].

10. Dictamen del Comité de las Regiones, *La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas*, (2014/C 415/05).

11. Sobre las acciones para garantizar el acceso a internet en todos los municipios especialmente impulsadas por la Unión Europea puede verse DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, "Municipios y servicios wifi; fomento europeo para la conectividad a internet en el ámbito local", en CARBONELL PORRAS, Eloísa, y PIPERATA, Giuseppe (dirs.), *La reforma del governo locale in Spagna e Italia. La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editorial Científica, Nápoles, 2019, y DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes "La prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por organismos públicos: ¿nuevos operadores?", *Revista Andaluza de Administración Pública. Administración de Andalucía*, n. 108, 2020, pp. 17 y ss. Uno de los ámbitos de actuación

Probablemente pueda afirmarse que unos adecuados servicios de transporte y la generalización de internet son los dos ámbitos materiales de la acción pública fundamentales para garantizar adecuadas condiciones de vida en el entorno rural y contribuir a la recuperación de la población en nuestros pueblos. Con esta intención, el Comité de las Regiones pone de manifiesto que las tecnologías de la información y la comunicación permiten la sustitución del transporte público, que se basa en horarios y rutas preestablecidas, por un transporte a la carta, que proporciona un servicio de transporte público por carretera más eficiente y competitivo y con menos costes, al realizar los servicios en función de la demanda real, por ejemplo, con autobuses "de guardia", taxis colectivos o vehículos compartidos entre escolares y demás usuarios. Algunas de estas propuestas han sido incorporadas por los legisladores autonómicos, como tendremos ocasión de comprobar.

En todo caso, hay que tener presente que los problemas del transporte de los ciudadanos en los entornos rurales son sustancialmente diferentes de los que surgen en las aglomeraciones urbanas, y también lo son las soluciones. En el medio urbano, se ha generalizado el empleo de las expresiones "movilidad" y "movilidad sostenible" para poner de manifiesto la necesidad de garantizar el acceso de todos a unos medios de transporte adecuados, procurando un correcto uso de las vías por las personas y todo tipo de vehículos, valorando factores diversos, como las implicaciones medio-ambientales y de desarrollo sostenible, de tráfico y de seguridad vial, de ordenación y planificación de las infraestructuras, de integración de los diversos medios de transporte….Sin embargo, los atascos, la contaminación acústica, la calidad del aire, la compartición de las vías por bicicletas, vehículos a motor y caminantes… son problemas propios del transporte urbano, que afectan poco o de forma puntual al transporte en el medio rural. Consecuentemente las acciones que tienen como finalidad combatirlos (restricciones en el aparcamiento de vehículos en las calles, creación de aparcamientos disuasorios en las entradas a la ciudad, delimitación de carriles para las bicicletas, los autobuses o los vehículos de alta ocupación, establecimiento de áreas peatonales, fomento de los coches

previstos en el Reglamento de la Unión Europea 2021/241, de 12 de febrero (DOUE L 57/17, de 18 de febrero), que establece el mecanismo de recuperación y resilencia para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia es la transformación digital. Por eso tanto el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico de 2021 (disponible en https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/como) el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/Plan Recuperacion.aspx) prestan especial atención a conexión digital de todo el territorio, especialmente de las zonas rurales.

eléctricos...) no constituyen el objetivo principal ni son acciones de aplicación generalizada en el transporte rural[12]. En el ámbito rural, la prioridad es articular servicios de transporte que permitan el desplazamiento de sus vecinos a los centros de prestación de los principales servicios (administrativos, sanitarios, educativos, comerciales…) que se ubican en los municipios de mayor población, frecuentemente las capitales de provincia o de comarca. Se trata de garantizar el acceso de las personas a un desplazamiento rápido y eficaz que impida el aislamiento. A su vez, hay que asumir que no es realista pretender establecer una densa red de transporte público al servicio de un reducido número de potenciales usuarios que, además de pocos, residen en núcleos dispersos, ni podrá garantizarse un idéntico nivel de prestaciones que en el transporte urbano o interurbano. En ese contexto, el empleo del automóvil turismo y del transporte privado, que se penaliza en las aglomeraciones urbanas para favorecer los transportes públicos en metro y autobuses, debe considerarse complemento necesario de los servicios públicos. Así deben tenerlo presente las políticas de movilidad urbana con el establecimiento de aparcamientos bien ubicados para acceder al centro urbano y a los principales servicios de las poblaciones principales. Por otra parte, además de las necesidades de transporte comunes a todos los habitantes de las zonas rurales, debe prestarse atención prioritaria a dos grupos de población que tienen

12. La *Estrategia Española de Movilidad Sostenible,* aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009, define la movilidad como "el conjunto de procesos y acciones orientadas a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios" y la movilidad sostenible como "el conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, con un coste económico razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas". El Derecho positivo estatal acoge esta amplia perspectiva con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 marzo, de economía sostenible, que dedica sus artículos 93 a 106 al transporte y la movilidad sostenible. De una lectura de estos textos se concluye que se está pensando especialmente en el transporte urbano y en menor medida en el interurbano. En un entorno rural también debe recurrirse a vehículos menos contaminantes y energéticamente eficientes, puede peatonalizarse el centro de la población, o crearse un aparcamiento disuasorio, sobre todo si hay un interés turístico, pero la prioridad, común a todos los núcleos de población rurales, es asegurar la existencia de un servicio de transporte que permita a los vecinos desplazarse para acceder al resto de los servicios esenciales. En esta línea, las acciones previstas, en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, están especialmente destinadas al transporte urbano y, por tanto, no incluyen a los municipios rurales. Puede verse la POrden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, que están destinadas especialmente a municipios capitales de provincia, de más de 50.000 habitantes, o de más de 20.000 habitantes, si disponen de servicio de transporte público colectivo y de plan de movilidad sostenible.

mayores dificultades para desplazarse, como son las personas mayores y los escolares y otros estudiantes que, por razón de sus edades respectivas, no siempre pueden conducir su propio vehículo[13]. También deberán adoptarse medidas específicas para facilitar el transporte de quienes presentan algún tipo de discapacidad[14].

Corresponde a la Administración Pública ordenar los servicios de transporte para garantizar el desplazamiento de toda la población rural. Hacerlo así constituye una de las medidas fundamentales para luchar contra la despoblación y estimular que se retorne a vivir a nuestros pueblos. Para ello, en el transporte rural, aunque sí se mantiene la distinción entre el transporte público y el transporte privado, los criterios de diferenciación de los distintos tipos de servicios de transporte público (regulares o discrecionales, de uso general o de uso especial, en autobuses o vehículos turismo) no son rígidamente aplicados, y los diferentes regímenes jurídicos se confunden en ocasiones, como podrá comprobarse.

## 2. REGULACIÓN Y COMPETENCIAS

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el transporte terrestre tiene en cuenta, como es sabido, el territorio

13. Véase MARCO DOLS, Pablo, y SORIANO MARTÍ, Javier, "Transporte público y despoblación en el mundo rural", *XXVI Congreso de la Asociación Española de Geografía. Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la Geografía. Libro de Actas*, Valencia, 22 a 25 de octubre de 2019, Asociación española de Geografía ya Universidad de Valencia, 2019, pp. 752-769.

14. Las peculiaridades del transporte de las personas con discapacidad se agudizan en el ámbito rural. Al respecto debe tenerse presente el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, que se dicta al amparo de las competencias que el artículo 149.1. 1.ª, 20.ª, 21.ª y 24.ª de la Constitución atribuye al Estado, y desarrolla la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Este reglamento establece las condiciones básicas de accesibilidad en todos los medios de transporte, fijando, en lo que a nosotros nos interesa, el porcentaje de autobuses y taxis adaptados que resultan exigibles. Respecto de los servicios de transporte especial, que son aquellos que no tienen todas las características de un servicio de transporte ordinario (regularidad, horarios, tarifación comercial y recorridos fijos, entre otras) y se concibe expresamente para transportar a los ciudadanos con más grave discapacidad, se subraya que, en los pequeños núcleos de población, deberán prestarse en ámbitos mancomunados o comarcales. No obstante, el artículo 9 admite que, en el transporte rural, estos servicios especiales puedan integrarse en los servicios interurbanos a la demanda que, para todos los ciudadanos, sin exclusión, se presten en las Comunidades Autónomas.

recorrido, correspondiendo al Estado cuando discurre por más de una Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 149.1.21.º de la Constitución. Por ello, la ordenación y gestión del transporte rural entra de lleno en la competencia de las Comunidades Autónomas al efectuarse generalmente dentro de su territorio[15]. Lógicamente esta competencia debe ejercerse respetando los preceptos de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres Ley (en adelante, LOTT), desarrollada por Real Decreto 1211/1990, de 28 septiembre (en adelante, ROTT), que se fundamentan en otros títulos competenciales, en particular los relativos a las bases de la ordenación económica, a las concesiones administrativas y al tráfico y circulación de vehículos a motor según disponen los apartados 13.º, 18.º y 21.º del artículo 149.1 de la Constitución[16].

Los principios y directrices generales de naturaleza básica que presiden la ordenación del transporte se establecen en los arts. 3, 4 y 12.1 de la LOTT, y pueden resumirse en dos ideas esenciales: por un lado, el establecimiento de un sistema común de transportes terrestres, que supone la coordinación e interconexión de las redes, servicios y actividades de transporte y la actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas. Este sistema común debe mantenerse en el marco de la unidad de mercado en todo el territorio nacional que garantiza el art. 139.2 de la Constitución, y en el sistema de economía de mercado y libertad de empresa del art. 38 de la Constitución; y, por otro lado, la acción pública está orientada a satisfacer las necesidades de transporte de los ciudadanos en condiciones idóneas de seguridad, asegurando el acceso a los medios de transporte de las personas con minusvalías y las que pertenezcan a categorías sociales desfavorecidas, así como las comunicaciones de las zonas y núcleos de población alejados o de difícil acceso. Esta acción debe desarrollarse con el máximo grado de eficacia y el mínimo coste social, lo que supone una adecuada utilización de los recursos disponibles que posibiliten la obtención del máximo rendimiento de los mismos. La articulación de líneas y medios de transporte que permita la movilidad y el desplazamiento de las

15. Por esta razón, el Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico de 2021 (disponible en https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/) no incluye concretas acciones en relación con el transporte rural, pues reconoce que las soluciones de movilidad en zonas rurales y en ciudades pequeñas y medianas entran de lleno en la esfera de competencias de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Se prevé, no obstante, la constitución de una mesa de movilidad rural para estudiar posibles soluciones que se podrían generalizar en todo el territorio nacional.

16. Del reparto de competencias en la materia me he ocupado, entre otros trabajos, en CARBONELL PORRAS, Eloísa,"Transporte urbano y movilidad", en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, II, Iustel, Madrid, 2011, pp. 2278 y ss.

personas está, sin duda, relacionada con la libertad de circulación de los ciudadanos que consagra el art. 19 de la Constitución[17].

Los Municipios son competentes en relación con los transportes urbanos, que son aquellos realizados dentro del término municipal[18]. El transporte público de viajeros es uno de los servicios reservados a las Entidades Locales y la prestación de los de carácter colectivo se considera un servicio municipal obligatorio en los de más de 50.000 habitantes (artículos 86 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 abril, de Bases de Régimen Local), aunque lógicamente también los de menor población podrán establecer servicios de transporte público. Esta competencia, sin duda, incluye el desplazamiento al núcleo en el que radique la capital del municipio de quienes residan en núcleos dispersos dentro del término municipal, aunque, en atención a la población, no se considere un servicio de prestación obligatoria. Serían servicios de transporte de carácter rural de exclusivo interés municipal[19]. En tales supuestos, como en todos los municipios más pequeños y de menor capacidad económica y de gestión, resulta fundamental la cooperación y asistencia que deben prestar las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes de acuerdo con la legislación de régimen local. Incluso cabría el establecimiento de un servicio de transporte supramunicipal como servicio público provincial, que encaja en la reserva a favor de las Entidades locales que realiza el artículo 86 de la LBRL[20]. Esta opción, no obstante, no se ha materializado en las normativas autonómicas sobre transporte que no prestan atención a las posibles competencias provinciales[21]. En todo caso, hay que subrayar que la existencia de un núcleo de población con escasos vecinos no es excusa para

17. Véase CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Madrid, 1993, pp. 79-94.

18. En ocasiones, el tipo de suelo recorrido por un servicio de transporte se ha utilizado por el legislador estatal y autonómico para excluir la competencia de los municipios, que sólo comprendería el que discurre por suelo urbano y urbanizable. Este criterio, que afectaría al transporte realizado en el ámbito rural, carece de sentido y contradice la legislación básica de régimen local. Puede verse, entre otros, CARBONELL PORRAS, Eloísa, y CANO CAMPOS, Tomás, *Los transportes urbanos*, Iusel, Madrid, 2006, en particular, pp. 139-144.

19. Véase DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, "Obligaciones especiales de servicio público en el transporte rural", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 282, 2000, p. 143.

20. Así lo pone de manifiesto DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, "Obligaciones especiales de servicio público en el transporte rural", cit., pp. 141-144.

21. Por la peculiar posición institucional de las Diputaciones Forales, de los Cabildos y Consejos Insulares, sí les reconocer competencias la Ley 4/2004, de 18 marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera del País Vasco, la Ley 13/2007, de 17 de mayo,

que dichos vecinos no reciban unas prestaciones esenciales con independencia de la consideración formal de dicho núcleo, y del mecanismo que los garantice[22]. Las posibles soluciones generales que ofrece la legislación de régimen local resultan de aplicación también al transporte, sin perjuicio de las particularidades que establece la legislación sectorial, que es la que aquí se estudia.

Seguidamente se analizan las principales posibilidades que la legislación sobre transporte por carretera ofrece para afrontar los problemas de desplazamiento de las personas en un entorno rural, prescindiendo de los principios y reglas generales que rigen el sector, y de otros medios de transporte, como el ferroviario que no resulta viable con carácter general por el alto coste de sus infraestructuras. Como se ha señalado, corresponde a las Comunidades Autónomas la ordenación del transporte rural y, sin perjuicio de referencias a otras leyes, es especialmente ilustrativa la Ley 9/2018, de 20 diciembre, de Transporte Público de Viajeros por Carretera de Castilla y León tanto por ser la más recientemente aprobada como por las características de esta Comunidad. Como explica su exposición de motivos, la amplitud de la extensión territorial de Castilla y León, la ruralidad de sus territorios, una baja densidad de población y su amplia dispersión geográfica determina una atención singular al ámbito rural para articular servicios de transporte que faciliten la comunicación entre los distintos, y alejados, núcleos de población, garantizando el derecho a la movilidad de las personas con servicios públicos de calidad[23]. Esta Ley

---

de Ordenación del Transporte por Carretera en las Islas Canarias y la Ley 4/2017, de 20 de junio, de Transporte Terrestre y Movilidad Sostenible de Illes Balears.

22. Los vecinos tienen derecho a percibir unos servicios imprescindibles, incluso cuando son pocos y residen en núcleos alejados de entornos urbanos, aunque lógicamente su prestación resulte mucho más cara que el mismo servicio en las aglomeraciones urbanas. El problema en estos casos es la búsqueda de soluciones eficaces para garantizar su prestación de la forma más eficaz y eficiente, y la eliminación de los municipios pequeños no pone fin a este problema. Lo ha subrayado REBOLLO PUIG, Manuel, en "La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios", en COSCULLUELA MONTANER, Luis, y MEDINA ALCOZ, Luis (Dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012, pp. 208-209, y "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 308, 2008, pp. 155 y ss.; y, recientemente, CARBONELL PORRAS, Eloísa, "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, n. 15, 2021, pp. 58-70.

23. Castilla y León es la Comunidad más extensa de España, con una orografía accidentada, con una población dispersa en numerosos núcleos de población, y con un alto nivel de envejecimiento. Un análisis general de los problemas de transporte rural en esta Comunidad Autónoma y las diversas acciones anteriores a la Ley de 2018, puede verse en DELGADO URRECHO, José María y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Luis Carlos, "El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas

define el transporte rural como el destinado a satisfacer las necesidades de movilidad en las unidades básicas de oOrdenación y sServicios rRurales. Tienen tal carácter lasque agrupan a municipios iguales o menores de 20.000 habitantes de una provincia, con contigüidad espacial y con características similares, que cumplan alternativamente alguna de las siguientes reglas: a) En función de su tamaño, que la población total de la unidad básica tenga como mínimo 5.000 habitantes, y como máximo 30.000; y b) En función de la dispersión, que la unidad básica tenga una densidad menor de 15 habitantes por kilómetro cuadrado, y como mínimo agrupe a cinco municipios[24].

## 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE EN EL MEDIO RURAL. LA INTEGRACIÓN DE LOS DE USO GENERAL Y ESPECIAL Y EL TRANSPORTE A DEMANDA

Dentro de las diferentes modalidades de transporte público, los servicios regulares y de uso general son, sin duda, los de mayor relevancia, pues se realizan con sujeción a un calendario, un itinerario y un horario predeterminados, pudiendo utilizarse por cualquier persona. Poresta razón, el artículo 71 de la LOTT los declara servicios públicos de titularidad de la Administración. No son, en principio, servicios públicos, sino servicios prestados al público los de uso especial que sólo pueden utilizarse por un grupo homogéneo de usuario. No obstante, como ya se ha señalado, en las zonas rurales, el transporte a los centros docentes, escolares o universitarios, es uno de los grandes problemas que deben resolverse para luchar contra la despoblación. Articular un medio que permita el desplazamiento de los niños y jóvenes a sus lugares de estudio en condiciones de seguridad, comodidad y eficacia posibilita que las

rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 72, 2016, pp. 195-220; y un resumen de las novedades de la Ley 9/2018, en GARCÍA CRESPO, Héctor, "La nueva ley 9/2018 de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León: la accesibilidad y la movilidad en el entorno rural", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 52, 2020, pp. 185-212.

24. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio son espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León, y pueden ser rurales o urbanas de acuerdo con la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. El artículo 4 delimita las rurales y, en contraposición el artículo 5 se refiere a las urbanas que están constituidas por cada uno de los municipios con más de 20.000 habitantes, aunque también podrán tener esta consideración aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19.000 habitantes disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbana.

familias continúen viviendo en el mismo sitio, sin plantearse su posible mudanza a una población de mayor tamaño, y también las anima a trasladarse a residir al pueblo que así lo garantiza. Por eso, en un entorno rural, la distinción entre servicios de uso general y de uso especial se diluye, pudiendo prestarse conjuntamente.

Respecto de los servicios públicos de transporte, el artículo 71 de la LOTT, que tiene la consideración de legislación básica del Estado en materia de contratos administrativos, dispone que, como regla, la gestión se realiza por la empresa a la que se adjudique el contrato de servicio público, que es la tradicional concesión administrativa que fija las condiciones de prestación y sus compensaciones, integrando las necesidades de transporte de la población y la rentabilidad que persigue el gestor[25]. Sin embargo, prestar servicios de transporte en el ámbito rural, destinados a un escaso número de personas que residen en núcleos dispersos y comunicados por carreteras secundarias, no siempre resulta viable con el régimen general de las concesiones lineales con autobuses. Sin duda, pueden establecerse servicios públicos lineales en entornos rurales con microbuses y un número limitado de expediciones cuyos costes frecuentemente deberán ser compensados por la Administración, pero tampoco así se cubren las demandas de los ciudadanos[26]. Por eso, el ordenamiento jurídico ofrece otras posibles soluciones.

---

25. Por influencia del Derecho de la Unión Europea –Reglamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera– las referencias a la concesión en diversos preceptos de la LOTT han sido reemplazadas, con la reforma operada por la Ley 9/2013, por el contrato de servicio público. Ahora el artículo 284 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, alude al contrato de concesión de servicios. En todo caso, como he expuesto en otro lugar, la declaración de la titularidad pública del servicio y la generalización de la gestión privada mediante la concesión o el contrato de gestión de un servicio público es una regla adecuada para armonizar las exigencias de los artículos 38 y 128 de la Constitución. Puede verse CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, cit., pp. 71-90 y 285-290. Por eso, el titulo competencial estatal que más se ajusta no es, a mi juicio, el del apartado 18.º del artículo 149.1 como indica el legislador y ratifica el Tribunal Constitucional sino el del apartado 13.º. *Vid*. más reciente, "Transporte y movilidad…", pp. 2326-2333.

26. La principal preocupación de los ciudadanos en relación con las concesiones de transporte interurbano se centra en las zonas de menor densidad de población según la consulta pública realizada de 16 de diciembre de 2019 a 7 de febrero de 2020 por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia según información recogida en el blog de marzo de 2020 sobre el transporte en la España vaciada (https://blog.cnmc.es/2020/03/09/el-transporte-de-la-espana-vaciada/ y https://blog.cnmc.es/2020/03/26/el-transporte- de-la-espana-vaciada-y-ii/). No obstante, a mi juicio, fomentar la competencia entre las concesiones no creo permita solucionar los problemas del transporte rural como defiende la Comisión.

Hay que recordar que nada impide que la Administración asuma la gestión directa del servicio. El artículo 71 de la LOTT admite esta opción "cuando estime que resulta más adecuado al interés general en función de su naturaleza y características". Esta indeterminación de las circunstancias que permiten la gestión directa se completa con el artículo 66.2 del ROTT, que hace referencia a la necesidad de satisfacer los objetivos económicos o sociales perseguidos con el establecimiento del servicio. A mi juicio, resulta claro que los servicios públicos en el ámbito rural pueden ser gestionados directamente por la Administración por concurrir las razones de interés público que lo justifican[27]. No obstante, en línea con los principios generales de ordenación del sector, esta opción estaría condicionada a la imposibilidad de prestar adecuadamente los servicios por operadores privados y al cumplimiento de la normativa comunitaria que así lo prevé.

Además de las concesiones de carácter lineal, caben las concesiones zonales que incluyen las diferentes líneas de servicios regulares en la zona en cuestión e incluso pueden comprender también los de uso especial[28]. De esta forma, se compensan los déficits en las líneas de más baja utilización con las ganancias percibidas en las de mayor rentabilidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 *bis* del Reglamento (CE) n. 1370/2007[29]. La relevancia de este tipo de concesiones en el ámbito rural explica que alguna Ley autonómica las considere la regla general. Lo hace el artículo 26 de la Ley de Castilla y León, que declara que los servicios integrados zonales serán la fórmula preferente de prestación, e incluirán todos o parte de los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera de titularidad pública, tanto de uso general como especial, que se presten en una zona concreta según determine el proyecto de explotación del contrato[30].

27. Así lo puse de relieve en CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, cit., p. 291.

28. Las concesiones zonales están previstas en los artículos 78 y 79 de la LOTT y en las leyes autonómicas, por ejemplo, el artículo 29 de la Ley 4/2004, de Transporte de Viajeros por Carretera del País Vasco, el artículo 33 de la Ley 8/2006, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja; artículos 63 a 65 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transporte y Movilidad sostenible del Principado de Asturias; o, artículo 14 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por carretera de Castilla-La Mancha, que los denomina transportes zonales.

29. El artículo 2 *bis* del Reglamento (CE) n. 1370/2007, –incorporado por el Reglamento (CE) 2016/2338, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016–, contempla las especificaciones para las obligaciones de servicio público que puede establecer la autoridad competente, subrayando que "esto incluye la posibilidad de agrupar servicios que cubran costes con servicios que no los cubran".

30. También la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Transporte por Carretera de Canarias establece que con carácter general las concesiones se referirán a una zona determinada, comprendiendo los servicios, líneas y trayectos que se determinen expresamente en el pliego de condiciones (art. 48.4).

Con estos servicios integrados zonales se persigue configurar un transporte de proximidad en el ámbito rural, que permita la máxima cobertura de población; facilitar la accesibilidad de los habitantes del áreas rurales a los servicios básicos, especialmente a los de carácter sanitario, educativo, laboral, administrativo, comercial o de ocio; y, ajustar los sistemas de transporte en zonas de baja densidad de población, garantizando la adecuada movilidad de los ciudadanos en transporte público y su acceso a los centros urbanos de mayor rango o entidad (art. 27). Su régimen jurídico es el mismo que el de las concesiones lineales, salvo en lo que resulte incompatible por su específica naturaleza. Recordemos, además, que la concesión concretará los vehículos que se adscriben a la prestación de los servicios, que podrán ser autobuses pero también otros de menor capacidad para atender los tráficos más débiles.

Por otra parte, la LOTT contemplaba una autorización especial para la prestación de los servicios regulares permanentes de uso general con un bajo índice de utilización que, por su baja rentabilidad, no podían gestionarse adecuadamente mediante concesión, fijándose en la indicada autorización las condiciones de prestación[31]. Esta autorización especial ha sido suprimida en la legislación estatal, pero permanece en términos muy similares en la legislación autonómica que, además, precisa qué se entiende por servicios de baja utilización[32]. Así, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de Aragón, señala que una zona de débil tráfico es la "que, en su conjunto, no proporciona una demanda de tráfico superior a 20 viajeros por vehículo

31. Afirma DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, "Obligaciones especiales de servicio público en el transporte rural", cit., pp. 131-138, que esta autorización especial, especialmente destinada al transporte rural, permite imponer las obligaciones de servicio público y compensarlas, sin necesidad de su formal declaración como servicio público. Con esta autorización especial, el legislador estatal llevaba hasta sus últimas consecuencias las preferencias por la gestión privada de los servicios públicos como señalé en CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, cit., pp. 351-352.

32. La Ley 9/2013, de 4 de julio, suprimió el artículo 87 de la LOTT, que regulaba la indicada autorización, aunque subsistía la regulación reglamentaria hasta la modificación del ROTT que lleva a cabo el Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero. Esta autorización especial esta prevista, por ejemplo, en el artículo 42 de la Ley 8/2006, de 18 de octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja, o en el artículo 34 de la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera del País Vasco, desarrollado en los artículos 43 y 44 del Decreto 51/2012, de 3 de abril. Este último precisa que son de baja utilización aquellos servicios públicos "cuyo índice de cobertura es menor del 20% calculado dicho índice de cobertura a partir de los ingresos tarifarios y los costes de explotación del servicio incluyendo los costes de amortización" (art. 43.1).

y kilómetro en cómputo anual". La particularidad de esta autorización especial, que podrá referirse a un servicio lineal o a una zona de transporte, es la flexibilidad en la prestación al permitir cambios en el calendario, el horario, o el número de expediciones del servicio. Con apoyo en las nuevas tecnologías, esta modalidad de servicio de transporte se ha generalizado en la legislación autonómica como mecanismo adecuado para el ámbito rural con la denominación de transporte a demanda o a la carta, que también puede preverse en las concesiones administrativas, zonales o lineales. El transporte a demanda es el que se realiza total o parcialmente previa petición expresamente efectuada por los usuarios de modo que, si no media dicha petición, no se presta el servicio. Los caracteres del transporte a demanda se describen en la exposición de motivos de la Ley 14/2005, de Castilla-La Mancha, "como modalidad que permite hacer frente a las necesidades de zonas de baja densidad en las que las habituales formas de prestación de los servicios de transporte no resultan satisfactorias. La flexibilidad que aporta esta fórmula permite superar los problemas que la existencia de itinerarios y horarios prefijados supone, pero sin llegar a plantear un servicio totalmente individualizado como es el del taxi. Ello no significa que en el transporte a la demanda no existan itinerarios, paradas u horarios, sino que puede prescindirse de alguno de estos elementos siempre que la prestación del servicio se inicie a iniciativa de las personas demandantes[33]". Por tanto, se trata de una modalidad intermedia entre el servicio regular, en el que todas las condiciones están prefijadas, y el discrecional, en el que no hay nada predeterminado.

El título jurídico que habilita para la realización del transporte a demanda, sea la autorización especial, sea la concesión, concreta las características de su prestación: si existe un horario, calendario o itinerario prefijado que se activa previa petición, no realizándose la parada si la misma no se ha efectuado; si se articulan unas franjas horarias en las que puede solicitarse el servicio; los vehículos afectos a su prestación[34]… Así

33. Sobre su regulación también los artículos 30 a 32 de Ley 14/2005, de Castilla-La Mancha, 67 de la Ley 13/2007, de Canarias, 32 de la Ley 9/2018, de Castilla y León, o 66 de la Ley 12/2018, del Principado de Asturias.

34. Con esta intención, el artículo 30 de la Ley 14/2005, de Castilla-La Mancha precisa que los servicios prestados a la demanda pueden revestir las siguientes modalidades: a) Servicios sin itinerario fijo; b) Servicios sin horario fijo; y c) Servicios sin horario ni itinerario fijo; y el artículo 48 de la Ley 8/2006, de la Rioja diferencia dos clases de servicios a demanda: aquellos en que los itinerarios se concretan totalmente en función de las demandas formuladas por los usuarios, dentro de las relaciones previstas en el título habilitante; y los servicios en los que el título habilitante establece un elenco de itinerarios que se concretan en función de las demandas. La Ley 2/2021, de medidas contra la despoblación de esta Comunidad señala el transporte sensible a la demanda

se refleja en el artículo 32 de la Ley de Castilla y León que establece los siguientes requisitos para su realización:

a) El establecimiento, por parte de la Administración, de forma directa o indirecta, de un sistema tecnológico y telefónico de reservas que garantice la plaza gestionada a través de la reserva previa formulada por el potencial usuario.

b) Un sistema de control dotado de los elementos necesarios para asegurar la información en tiempo real del desarrollo de los servicios, así como la supervisión y solución de las posibles incidencias en su prestación, permitiendo igualmente la transmisión de información y la interacción entre las personas usuarias con los operadores y las administraciones participantes.

c) La adaptación flexible del sistema de transporte a las necesidades reales del territorio, tomando como referencia los horarios de los centros prestadores de servicios, como centros de salud, administrativos, comerciales o análogos, así como con las conexiones con otras líneas de transporte de viajeros que tengan como origen o destino a los centros urbanos de mayor entidad.

En esta Comunidad Autónoma el transporte a la demanda ha sido una solución adecuada para cubrir las necesidades de transporte de tantos núcleos de población dispersos y escasamente poblados. Por eso, se pretende potenciar el transporte a la demanda frente a los servicios regulares convencionales para garantizar las necesidades de transporte de la población rural[35].

---

como la principal modalidad para atender las necesidades de desplazamiento de las personas en el ámbito rural.

35. De acuerdo con la "propuesta para la elaboración del mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera en Castilla y León" que prevé el artículo 54 de la ley 9/2018, pendiente de aprobación, el transporte a la demanda atiende a 3.558 localidades con 810 rutas operativas en 105 zonas, 400 vehículos diarios y más de 250.000 reservas atendidas en 2018, que se financian por la Administración con 6.1 millones de euros en 2018, año en el que la Comunidad destinó a todo el transporte por carretera 6.8 millones de euros. Sobre el éxito de esta modalidad, puede verse GARCÍA CRESPO, Héctor, "La nueva Ley 9/2018 de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León: la accesibilidad y la movilidad en el entorno rural", cit., pp. 204-205, y DELGADO URRECHO, José María y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Luis Carlos, "El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León", cit. pp. 206-211. La propuesta defiende potenciar el transporte a demanda que se incrementa en un 78%, llegando a equivaler al 50% de la oferta del transporte regular; y serviría a más de 1,7 millones de viajeros por año. Por ello, se propone que las rutas de transporte regular cuya demanda sea inferior a 4.500 viajeros/año pasen a ser prestadas a demanda. La resolución de 10 de febrero de 2021, de la Dirección General

Por último, además de la inclusión en las concesiones zonales del transporte escolar, el desplazamiento de los estudiantes también puede garantizarse imponiendo al concesionario de un servicio regular de uso general la reserva de un número de plazas, en los horarios que se concreten, como prevé el artículo 75.2 de la LOTT, que aclara que la compensación que reciba el contratista de la Administración no podrá ser nunca superior a la cuantía que resulte de la aplicación de la tarifa ordinaria del servicio. También está prevista la solución inversa, es decir, la posibilidad de utilizar las capacidades residuales de los servicios de transporte de uso especial como si fueran servicios de uso general[36]. De esta forma, al permitir que cualquier persona ocupe las plazas sobrantes del vehículo destinado al transporte escolar, con carácter general o previa demanda, se incrementa la oferta de transporte sin costes adicionales.

## 4. EL TRANSPORTE PÚBLICO EN VEHÍCULOS TURISMO: EL TAXI Y EL ARRENDAMIENTO CON CONDUCTOR EN LAS ZONAS RURALES

El transporte público en automóviles turismo es, en principio, de carácter discrecional, es decir realizado sin sujeción a un calendario, horario o itinerario prefijado. No obstante, ya hemos visto como los vehículos turismo pueden emplearse para la prestación de servicios regulares de uso general y de uso especial, de carácter convencional o a demanda, de acuerdo con lo previsto en la concesión administrativa o en la autorización especial. Con esta intención, el artículo 45.2 de la Ley 9/2018, de Castilla y León, puntualiza que podrán otorgarse autorizaciones interurbanas habilitantes a automóviles de turismo (que no permiten efectuar servicios discrecionales) para la realización de servicios interurbanos que estén incluidos en un contrato de transporte regular de viajeros de uso general, siempre que el titular de la autorización sea el mismo que el del contrato, y el vehículo se adscriba de manera exclusiva a dicho contrato[37]. Por otra parte, con fre-

---

de Transportes de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, (Boletín Oficial de Castilla y León de 1 de marzo de 2021), abrió a trámite de información pública el proyecto de decreto por el que se aprueba el mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León

36. Artículos 33 de la Ley de Castilla y León, 4 de Aragón o 32 de la Ley de Cantabria, desarrollado por el Decreto núm. 199/2019, de 3 de octubre, que regula la integración de los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general y de uso especial de la Comunidad cántabra.

37. Como pone de manifiesto el Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado de resolución de discrepancias sobre la constitucionalidad de la Ley 9/2018, se ha creado una nueva autorización, diferente de la

cuencia este tipo de vehículo es más adecuado que los de mayor capacidad para cubrir las demandas de transporte escolar en las zonas rurales que, como sabemos, no cuentan con una alta población infantil[38].

El régimen jurídico aplicable al transporte discrecional en vehículos turismo, es diferente según se trate del tradicional servicio de taxi o del arrendamiento con conductor. El primero ha acaparado este segmento del mercado hasta hace pocos años, y siempre ha estado sujeto a una intensa ordenación con normas estatales, autonómicas y locales derivadas de su capacidad para realizar transportes urbanos e interurbanos. El arrendamiento con conductor, por el contrario, se ha expandido, con apoyo en las avances tecnológicos, desde que, en 2009, dejo de reputarse una actividad auxiliar y complementaria de transportes para calificarse como transporte público discrecional[39]. Ambas modalidades coinciden en la obligatoriedad de obtener una autorización administrativa (VT para el servicio de taxi y VTC para el arrendamiento con conductor), que habilita para realizar transportes interurbanos por todo el territorio nacional y que otorga la Comunidad Autónoma[40]. Inicialmente, los vehículos con autorización VTC pudieron realizar transportes exclusivamente urbanos, originándose así el enfrentamiento entre los dos sectores que ha caracterizado nuestras ciudades en los últimos tiempos, que se ha potenciado además con cambios normativos escasamente meditados. En la actualidad, en principio y con carácter general, sólo el servicio de taxi presta servicios urbanos

---

prevista en la normativa estatal, con un ámbito limitado de aplicación, que es el territorio autonómico (Resolución de 25 de septiembre de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, publicada en el BOE n.º. 247, de 14 de octubre de 2019).

38. En la Comunidad de CastillaLa Mancha, el servicio de taxi ha asumido el 40% de las rutas de transporte escolar según noticias de septiembre de 2020. Puede verse https://www.gacetadeltaxi.com/taxi-rural-%E2%80%9Csobrevivimos-gracias-a-los-contratos-de-la-administracion%E2%80%9D-9250, o https://www.yotaxi.es/2020/09/15/los-taxistas-rurales-sobreviven-gracias-al-transporte-escolar-este-servicio-nos-da-vidilla/.

39. La modificación se impulsa en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y la modificación de la LOTT que lleva a cabo la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Véase CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Directiva de servicios y transportes terrestres", *Revista Aragonesa de Administración pública*, número monográfico titulado *El impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, 2010, pp. 487-488.

40. La Ley Orgánica 5/1987 Ley Orgánica 5/1987, de 30 julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera y por cable, delega tanto las funciones relativas a las autorizaciones para realizar transportes públicos de carácter discrecional en todo el territorio nacional (arts. 5 y 6) como las que se refieren a las actividades auxiliares y complementarias del transporte (art. 8). En consecuencia, el cambio en la configuración jurídica del arrendamiento con conductor no altera la competencia delegada en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio esté fijado el lugar de residencia del vehículo.

al amparo de la correspondiente licencia municipal que debe obtenerse simultáneamente con la autorización para el interurbano[41]. No obstante, las particularidades del transporte en las zonas rurales también afectan a estas categorías de servicios de transporte público.

En principio, en un entorno rural, con una población escasa y dispersa, no es previsible que se produzca una expansión de las grandes empresas que prestan el servicio con vehículos con autorizaciones VTC a través de las plataformas digitales. A lo sumo podrían ofrecer un precio competitivo, en su caso, para el desplazamiento desde las estaciones de transporte terrestre, puertos y aeropuertos hasta el núcleo rural, y al revés. Al respecto es importante recordar que no existen tarifas que limiten el precio del servicio como sucede con el taxi, que sí está sujeto a tarifas para los servicios urbanos e interurbanos. Este dato, y la exigencia de que el servicio con el vehículo VTC esté previamente contratado, mientras que el taxi puede recoger a los viajeros en las paradas y calles, son dos diferencias esenciales entre las dos modalidades. Distintas son las posibilidades

41. La reforma de la LOTT de 2009 también suprimió las medidas limitativas en el acceso al mercado de transportes, lo que permitió un significativo aumento en el número de autorizaciones VTC. Los usuarios pronto accedieron a estos servicios a través de plataformas digitales muy controvertidas como es UBER en clara competencia con el taxi. Después se han sucedido las reformas normativas tanto de la LOTT como del ROTT, no siempre bien meditadas, y las sentencias de los Tribunales, consecuencia de la acción judicial emprendida por los dos sectores enfrentados y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En todo caso, se trata de un problema de ordenación del transporte público como he analizado con cierto detalle en CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Competencia y mercado en el transporte en vehículos turismo ante el reto de las nuevas tecnologías", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 179, 2016, pp. 55-85; y más recientemente en "Movilidad colaborativa y servicios de transporte de personas: un análisis desde el Derecho Administrativo", en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (Dir.), *Régimen jurídico del consumo colaborativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 405-460; y "Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico", *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2018*, 2019, pp. 273-320. El Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril modifica el artículo 91 de la LOTT para aclarar que las autorizaciones de transporte interurbano para los taxis y el arrendamiento con conductor sólo habilitan para prestar exclusivamente servicios interurbanos, que son aquellos que superan el término municipal. Alguna Comunidad Autónoma, como Aragón, ha previsto también una licencia municipal para que los vehículos de arrendamiento con conductor puedan realizar transportes urbanos. Así lo dispone el Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor, que modifica el artículo 27 de la Ley 14/1998. Esta posibilidad, no obstante, sólo se aplicará las autorizaciones VTC que se concedan después de la entrada en vigor del Decreto-ley según indica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado publicado por Resolución de 2 de diciembre de 2019 (BOE de 19 de diciembre de 2019). Al respecto, hay que recordar que el transporte urbano entra de lleno en las competencias municipales y autonómicas pues, como es obvio, no discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

que el mercado ofrece cuando se trata de concretos vehículos con una autorización VTC residenciados en un núcleo rural, pues las diferencias con el taxi se diluyen: los servicios urbanos, que enlazarían los núcleos de población dentro de un mismo término municipal, serán muy limitados, realizándose mayoritariamente –sino en exclusiva– servicios interurbanos tanto por el taxi como por el arrendamiento con conductor. Por esta razón, el régimen de general aplicación al servicio de taxi se excepciona en el ámbito rural, excluyendo la obligatoriedad de obtener simultáneamente la licencia municipal para el transporte urbano, pudiendo otorgarse únicamente las autorizaciones para el transporte interurbano. Esta posibilidad está prevista en el artículo 124 del ROTT (redactado según el Real Decreto 1225/2006) con carácter excepcional si concurren las siguientes circunstancias: a) Que haya sido denegada la licencia municipal o no se haya dictado resolución expresa en tres meses desde su petición; b) Que la autorización haya de domiciliarse en un núcleo de población de menos de 5.000 habitantes; y c) Que la oferta de esta modalidad en la zona geográfica de que se trate, sea insuficiente para atender adecuadamente las necesidades de transporte interurbano, debiendo quedar dicha circunstancia plenamente justificada en el expediente. Estas previsiones son aplicables a la autorización para el transporte interurbano que comprende todo el territorio nacional pero nada impide que las Comunidades Autónomas puedan crear un régimen jurídico propio para las autorizaciones que sólo habilitan para realizar transporte en el territorio autonómico[42]. Así sucede con la autorización de servicios interurbanos vinculada al contrato de transporte regular que prevé el artículo 45.2 de la Ley 9/2018, de Castilla y León. Lo que parece obvio es que los vehículos turismo domiciliados en zonas rurales están destinados a prestar servicios interurbanos, cuenten con la autorización VT o VTC, y en ambos casos podrán emplearse en las diferentes modalidades aquí analizadas (transporte regular en régimen concesional, transporte a demanda…).

42. Alguna normativa autonómica, como el artículo 7.5 de la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi de Aragón, se refiere a la domiciliación en municipios de menos de 2.000 habitantes, en lugar de los 5.000 de la reglamentación estatal. En el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, que resulta de las negociaciones relativa a la constitucionalidad de los apartados 3, 4 y 5 del indicado artículo 7, se concluye que debe adaptarse a la legislación estatal en materia de transporte, comprometiéndose la Comunidad Autónoma de Aragón a su modificación (Resolución de 14 de febrero de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, publicada en el BOE n. 57, de 7 de marzo de 2019). Con independencia de que, en agosto de 2021, no se había realizado dicha reforma legislativa (lo que sucede con frecuencia aunque por razones obvia no procede analizar ahora), hay que diferenciar la autorización para realizar transportes discrecionales por todo el territorio nacional que sí es una competencia estatal de acuerdo con el artículo 149.1. 21.º de la Constitución, de las que sólo habilitan en el territorio de una Comunidad Autónoma, que entran de lleno en sus propias competencias.

Para finalizar, y aunque en el transporte público discrecional rige el principio de libertad de contratación (art. 94.1 LOTT), la legislación autonómica dispone que los servicios de taxi interurbanos se realizan mediante la contratación global de la capacidad de carga del vehículo, regla que puede excluirse en las zonas de difícil acceso y débil tráfico y carentes de servicios de transporte regular, en las que podrá autorizarse la contratación por plaza con pago individual del trayecto[43]. Realmente, en la actualidad, que varias personas compartan un taxi ha dejado de ser una excepción, impulsándose por el propio sector como un mecanismo para luchar contra la competencia de los vehículos VTC. Las plataformas digitales, además de relacionar a los potenciales usuarios y a los taxistas, permiten los contactos entre las personas que coinciden en sus necesidades de desplazamiento y optan por contratar conjuntamente el servicio, como hacen *Cabmix* o *Carpling*. Estas aplicaciones prestan servicios de la sociedad de la información amparadas por la libertad que reconoce la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. Así lo ha reconocido la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de diciembre de 2020, (asunto C-62/19), respecto de una aplicación para teléfonos móviles, como *Star Taxi App* en Bucarest, que conecta, a cambio de una remuneración, a personas que desean realizar un desplazamiento urbano y a conductores de taxi autorizados. La aplicación realiza una actividad de intermediación, prestando un servicio de la sociedad de la información, y no un servicio de transporte como indicó el Tribunal de Justicia en su conocida sentencia de 20 de diciembre de 2017, (asunto C-434/15), *Asociación Profesional Élite Taxi y Uber Systems Spain S.L.*

## 5. EL TRANSPORTE PRIVADO EN UN ENTORNO RURAL: LA MOVILIDAD COLABORATIVA

### 5.1. ACLARACIONES PREVIAS Y VARIEDAD DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES QUE SE INCLUYEN EN LA MOVILIDAD COLABORATIVA

En los últimos tiempos se ha generalizado el término "economía colaborativa" para hacer referencia a relaciones económicas que tienen su apoyo en las nuevas tecnologías y que han revolucionado las fórmulas

43. Así lo prevén, por ejemplo, los artículos 71 de la Ley 12/2018, del Principado de Asturias, 46. 2 de la Ley 9/2018, de Castilla y León, o 31 de la Ley 5/2018, del Taxi de Aragón.

tradicionales de relacionarse. El trueque, el intercambio de bienes y servicios, compartirlos o reutilizarlos se ha potenciado hasta límites insospechados con el desarrollo de internet y la proliferación de plataformas digitales que ponen en contacto a los oferentes y demandantes. El transporte ha sido un sector clave en estos nuevos planteamientos, como lo muestra que llegará a hablarse de la "uberización" de la economía, de la *uber economy*, en referencia a la conocida plataforma *Uber*, que nació como una aplicación de móvil que permitía a los conductores no profesionales prestar un servicio a otros ciudadanos, llevándolos al lugar de su elección a cambio de una remuneración. No es este el lugar de tratar con detalle las polémicas que las plataformas digitales en el transporte ocasionan, cuyo régimen jurídico es diferente si prestan servicios de transporte o se limitan a prestar servicios de la sociedad de la información y, en consecuencia, no deben cumplir la normativa de ordenación del sector en línea con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[44]. Ya se ha hecho referencia a aplicaciones digitales que no afectan al régimen jurídico aplicable al transporte, sólo a la forma en la que los ciudadanos acceden a los servicios, al medio empleado para contratar o concertar su prestación. Estas aplicaciones son imprescindibles para facilitar el acceso a los servicios de transporte público, especialmente el realizado a demanda o el taxi compartido, pero no alteran su régimen jurídico, que sigue siendo el propio del transporte público. Seguidamente nos centramos en las plataformas que efectivamente prestan servicios de la sociedad de la información, pero en relación con el transporte privado, que es el que se realiza sin percibir una retribución.

La movilidad colaborativa abarca actividades y servicios muy diferentes que tienen en común su relación con el desplazamiento de personas por el territorio y el empleo de nuevas tecnologías. Este dato es particularmente relevante pues las plataformas digitales y las aplicaciones para móviles han posibilitado la aparición de nuevos modelos de relación que, además, están en continua evolución. Los documentos y estudios al respecto recurren a diversos anglicismos para distinguir los diversos modelos de negocio que, en lo esencial, se diferencian en dos grandes bloques,

44. De todas estas cuestiones me he ocupado en CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Economía colaborativa: aproximación a una noción confusa", en VV. AA., *Los nuevos desafíos del Derecho público económico. Homenaje al Profesor José Manuel Sala Arquer,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2019, pp. 273-317; y, concretamente sobre la idea de movilidad colaborativa, las actividades que comprende y su diferente tratamiento jurídico, en CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Movilidad colaborativa y servicios de transporte de personas: un análisis desde el Derecho Administrativo", cit., pp. 412-416, y "Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico", cit., pp. 278-282.

según se utilice el vehículo con el que se realiza el desplazamiento de forma simultánea o sucesiva; a su vez, cada bloque incluye diversas modalidades, que seguidamente se intentan sistematizar.

El primer bloque consiste en compartir el instrumento que permite el desplazamiento, en especial el automóvil (*carsharing*), pero también motocicletas (*motosharing*) y otros vehículos, que son utilizados por varios usuarios de forma sucesiva (vehículo multiusuario). Comprende las siguientes variantes fundamentales:

a) Plataformas en las que las que las empresas, propietarias de una flota de automóviles, los ofertan para ser alquilados por horas o minutos (*carsharing business-to-consumer*, *B2C*). La actividad es similar al tradicional alquiler de coches, que se potencia enormemente gracias a la tecnología: el conductor se registra en la plataforma, que le facilita una aplicación de móvil con la que localizar el coche y abrirlo (la llave para arrancarlo suele encontrarse en la guantera) y desplazarse hasta donde desee en un ámbito territorial predeterminado.

b) Plataformas en las que son los propietarios de los vehículos los que los ponen a disposición de otros conductores (*carsharing peer to peer, P2P*). La aplicación permite el contacto entre propietarios y conductores pero la entrega de llaves y vehículo se realiza en mano, favoreciendo la confianza necesaria en este modelo de negocio.

c) Plataformas que ponen en contacto a vecinos que deciden comprar conjuntamente un vehículo para compartirlo ("el coche del barrio"). Se trata de una solución hibrida entre las dos anteriores que se está potenciando desde los propios concesionarios, que venden el vehículo con la aplicación que permite al comprador prestarlo a concretos conductores, que pagarán por el uso que realicen.

El segundo bloque hace referencia a la ocupación del vehículo, rellenado los asientos vacíos (*carpooling*), compartiéndolo, por tanto, de forma simultánea. La plataforma conecta a conductores para ocupar los asientos de su vehículo con pasajeros que coinciden en sus necesidades de desplazamiento. El conductor oferta en la plataforma las características de su viaje (trayecto, día, horario, posibilidad de llevar maleta, lugar de recogida y de dejada, número de plazas disponibles...) para que los potenciales interesados contacten con él, y compartan el viaje y los gastos. De este modo se incrementa la eficiencia en el uso del coche privado, y se abarata el coste del desplazamiento. Las plataformas, que cobran una comisión por actuar como intermediarias y facilitar el contacto, especifican que sólo se puede compartir el gasto del trayecto sin incluir ningún tipo de retribución para el conductor.

En todo caso, debe tenerse presente que las diferentes modalidades no son incompatibles, pues cabe recurrir a un vehículo compartido de forma sucesiva y compartirlo por asientos, y esta posibilidad es de clara utilización en un entorno rural.

## 5.2. EL VEHÍCULO COMPARTIDO DE FORMA SUCESIVA

En realidad, las plataformas que facilitan el compartir un vehículo de forma sucesiva, intermedian en la actividad de arrendamiento de vehículo sin conductor, que es una actividad auxiliar y complementaria del transporte que puede realizarse libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones de índole fiscal, social y laboral y de seguridad ciudadana y vial que les resulten de aplicación[45]. Compartir un vehículo propiedad de uno de los vecinos de un núcleo de población escasamente poblado ha sido siempre una opción viable. Las relaciones de proximidad entre las personas explican que desde siempre sea una práctica habitual y poco han aportado este tipo de aplicaciones que cobran todo su sentido en cuanto ponen en contacto a quienes no se conocen personalmente. Otra cosa sucede con las plataformas en las que empresas de alquiler de vehículos los ponen a disposición de los vecinos. En principio, en un entorno rural no parece viable ofertar una flota de vehículos a disposición de los potenciales usuarios como se ha generalizado en las grandes ciudades en los últimos tiempos, en las que se delimitan las zonas geográficas en las que se recoge y deja el vehículo para impedir los desplazamientos más alejados del núcleo urbano. Sí es interesante la utilización de estos vehículos compartidos para los desplazamientos interurbanos de los vecinos, siempre que se ofrezcan a precios competitivos, sustituyendo la necesidad de contar con un vehículo propio. Recientemente ha comenzado el primer sistema de coche compartido en el mundo rural ofertado por Hyundai. La empresa coreana, a través de la aplicación *Carsharing Rural VIVe*, pone vehículos eléctricos 100% en disposición de ser utilizados por los residentes en municipios rurales. Se inició con un proyecto piloto en Campisábalos (Guadalajara), y ha comenzado su expansión a nivel nacional con su puesta en funcionamiento en 2020 en La Hiruela, en la Sierra de Madrid, con 70 habitantes, y una previsión de implantación en 40 pueblos

45. Consecuencia de la Directiva de servicios, la Ley 25/2009, modificó el artículo 133 LOTT, para suprimir la autorización exigible con anterioridad. En la misma línea, el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, modifica el ROTT para, por un lado, incluir la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor en los supuestos de exoneración de título administrativo habilitante del artículo 41.3; y, por otro lado, dejar sin contenido los artículos 174 y 175, relativos a los requisitos para obtener la autorización ahora eliminada.

este mismo año, que alcanzaría 80 municipios a finales de 2021. Cualquier municipio de menos de 10.000 habitantes puede solicitar la instalación de esta modalidad limpia de compartir el coche en el concesionario Hyundai más cercano, pues será la red de concesionarios la encargada de organizar el servicio, y de ofrecer el soporte necesario para su puesta en marcha, incluso asumiendo la instalación de un punto de recarga en la localidad, que podrá utilizarse también como lugar de entrega y recogida del vehículo. Inicialmente será gratuito para los vecinos empadronados en las localidades adheridas a *VIVe*, y, con posterioridad, se pagará por su uso y también podrán acceder al servicio cualquier persona, aunque no resida en el municipio. En la aplicación *VIVe*, los usuarios podrán gestionar de una forma sencilla la reserva del vehículo y desbloquearlo para su uso, e informar de algún desperfecto. La plataforma supervisa la correcta utilización, por ejemplo, acotando los desplazamientos dentro de un radio de hasta 150 kilómetros[46]. Si efectivamente se consolida esta modalidad, con vehículos eléctricos que están en línea con las acciones contra el cambio climático, las posibilidades de desplazamiento de los vecinos de las zonas rurales mejoraran significativamente, pudiendo trasladarse a los municipios en que se ubican los principales servicios con dichos vehículos y retornar, sin depender de los transportes públicos[47]. Y esta forma de compartir vehículo de forma sucesiva es perfectamente compatible con el compartirlo de forma simultánea que seguidamente se analiza.

46. Según ha explicado Leopoldo Satrústegui, Director General de Hyundai Motor España, "conscientes de las dificultades y limitaciones en algunas áreas rurales en España, lanzamos hace un año el primer *carsharing* rural y eléctrico en Campisábalos, Guadalajara. La buena acogida de este servicio ha puesto en relieve la necesidad de seguir apostando por una movilidad inclusiva y mejorar las condiciones del transporte en las zonas rurales". Puede verse la noticia publicada por ABC el 7 de noviembre de 2020 (https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-carsharing-electrico-llega-espana-vaciada-202011070126_ noticia.html); o, en la Vanguardia el 6 de noviembre de 2020 (https://www.lavanguardia.com/ motor/eco/20201106/4098174/carsharing-hyundai-vive-servicio-coche-electrico-compartido-espana-rural.html), así como https://www.hyundai.es/experience/VIVE.

47. El fomento del vehículo eléctrico constituye una de las principales líneas de actuación en desarrollo de una movilidad sin emisiones de acuerdo con los artículos 14 y 15 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que fomenta la instalación de puntos de recarga eléctrica, en línea con el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, que ha declarado la utilidad pública a efectos expropiatorios de estaciones de recarga de alta capacidad en las vías interurbanas. La financiación de las inversiones que deban realizar las entidades locales y los operadores para instalar estaciones de recarga pueden ser objeto de financiación con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/PlanRecuperacion.aspx), beneficiando a los municipios rurales y a la consolidación de propuestas como la del vehículo compartido rural.

## 5.3. EL VEHÍCULO COMPARTIDO POR ASIENTOS

Además de utilizar el vehículo sucesivamente en los términos vistos, también puede ser compartido de forma simultánea, lo que sucede cuando un conductor lleva a otros pasajeros que ocupan los asientos del automóvil hasta completar su ocupación. Aquí sí incide la ordenación del transporte sobre la base de la distinción entre transporte público y transporte privado: el primero se realiza por cuenta ajena y a cambio de una retribución; y el segundo se efectúa por cuenta propia, para satisfacer necesidades particulares (privados particulares) o como complemento de las actividades principales, que no son el transporte, realizadas por empresas o establecimientos del mismo sujeto en las que el desplazamiento está directamente vinculado al desarrollo de dichas actividades (privados complementarios). Compartir el vehículo por asientos para satisfacer las necesidades de desplazamiento propias se reputaría transporte privado particular, siendo exigibles en teoría el cumplimiento de las dos condiciones que estatalece el artículo 101 de la LOTT: la primera, que esté dedicado a satisfacer necesidades de desplazamiento de carácter personal o doméstico del titular del vehículo y sus allegados, que no percibe una remuneración dineraria directa o indirecta; la segunda, que se realice en vehículos cuyo número de plazas no exceda de los límites que reglamentariamente se establezcan, que generalmente son los turismos.

En realidad lo relevante para identificar el transporte privado particular no es la propiedad del vehículo, ni la relación más o menos estrecha entre el conductor y los ocupantes, sino que se trate de un servicio gratuito, sin cobrar retribución alguna por el servicio prestado[48]. Esta gratui-

48. El artículo 156 del ROTT (en su redacción original anterior al Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero) precisaba que, para calificar el transporte como privado particular, debía realizarse con un vehículo turismo y para transportar familiares o allegados, expresión que ha recobrado actualidad en las restricciones adoptadas para las Navidades de 2020 con motivo de la pandemia. La idea de allegados en la legislación de transporte incluye a las personas que convivan, tengan una relación de dependencia personal o laboral de carácter doméstico, o mantengan una relación social de amistad o equivalente. La indeterminación de la expresión se pone de manifiesto en la sentencia del Juzgado de lo Mercantil n. 2 de Madrid, 30/2017, de 2 de febrero: "Si una persona coge a otra persona por capricho en la puerta de un bar o porque se lo recomienda un amigo suyo para viajar con él y pagar el coste del viaje, ¿está incluido en la definición?. Evidentemente no está incluido en la LOTT dada la indefinición con la que está enunciado el texto del artículo. Lo que significa amistad a los efectos de la regulación legal o 'equivalente' forma parte de la falta de actualidad de la legislación existente, pero tal ambigüedad impide que los contactos que se realizan a través de una plataforma como *BlaBlaCar* no puedan ser incluidos en las excepciones de la aplicación de la LOTT. La equivalencia va mucho más allá, y tendrá que definirse la intención de la ley con otros parámetros, pero, desde luego, en absoluto por la pretensión de la parte actora de no haber sido incluidos en la excepción que establece la

dad es el criterio fundamental para calificar un transporte como privado según dispone con claridad el art. 101.1.a) LOTT: "en ningún caso, salvo el supuesto de percepción de dietas o gastos de desplazamiento para su titular, el transporte particular puede dar lugar a remuneraciones dinerarias directas o indirectas". Pensemos, por ejemplo, en la persona que hace autostop, en los universitarios que se anuncian en los tablones para compartir los gastos del coche de regreso a casa o quienes se ponen de acuerdo para desplazarse a alguna localidad de forma continuada y alternan cada día el vehículo y el conductor. Es posible que no exista ninguna relación previa entre el conductor (que puede no ser el propietario del automóvil) y los ocupantes, pero continúa siendo un transporte privado particular si no se remunera su servicio. Por tanto, cuando las personas conducen sus automóviles (propios, alquilados o prestados) para desplazarse acompañados de otras personas (conocidas o no) realizan un transporte privado particular. Este desplazamiento está, además, directamente amparado por la libertad de circulación del art. 19 de la Constitución, sin perjuicio de las limitaciones que deriven de la policía de tráfico, seguridad vial y circulación por las vías públicas o de los problemas que, en su caso, surjan en las relaciones *interprivatos*. Y nada de esto cambia porque existan plataformas que faciliten el contacto entre el conductor y sus ocupantes, plataformas colaborativas, que no prestan servicios de transporte.

En las zonas rurales, el transporte privado particular siempre ha sido relevante por la proximidad y cercanía en las relaciones entre los vecinos que pueden ponerse de acuerdo con facilidad para compartir el coche de uno de ellos en sus necesidades de desplazamiento, aunque la tecnología abre nuevas posibilidades. En este sentido, las plataformas y aplicaciones digitales habrían sustituido a los contactos personales, a los anuncios publicados en diversos lugares para facilitar que quienes tienen que ir a un mismo lugar con fechas y horarios coincidentes decidan realizar juntos el viaje, compartiendo los gastos ocasionados (que no es lo mismo que cobrar una retribución por el servicio prestado). En el ámbito rural también pueden potenciarse los contactos con vecinos de núcleos separados en la misma zona, o con quienes la atraviesen, ampliando los desplazamientos a lugares alejados… Una de las plataformas más conocidas y utilizadas en la actualidad es *BlaBlaCar*, que nació en Francia en 2009 y llegó a España en 2010. Se define como "una comunidad de usuarios basada en la confianza que conecta a conductores que tienen asientos vacíos, con pasajeros

regulación a la que se acoge para intentar la prohibición. Esta equivalencia de amistad encaja perfectamente en que dos personas se pongan de acuerdo para realizar un viaje juntos, sin que sea aplicable el precepto excepcional limitador a la situación legal que nos ocupa enjuiciar".

que se dirigen al mismo lugar". Es una empresa que presta un servicio tecnológico: el conductor es un particular, sin relación contractual con *BlaBlaCar*, que se registra en la página de internet para indicar los datos de su desplazamiento y ofrecerlo a otros usuarios registrados potencialmente interesados en compartir el viaje y los gastos (gasolina, peajes...) con la consiguiente reducción de los costes para todos ellos. El conductor establece las condiciones del viaje (número de pasajeros, posibilidad o no de fumar, zona de recogida y de bajada, equipaje, etc.). La plataforma calcula el coste del trayecto (entre 0,06 y 0,09 euros por kilómetro) y ofrece un precio de referencia al conductor, que lo fija libremente. Para garantizar la seriedad del contacto, el pago se formaliza mediante la tarjeta de crédito del usuario por *BlaBlaCar*, que descuenta un porcentaje por la gestión, y realiza el abono correspondiente al conductor. Una vez efectuado el pago, se facilitan los datos personales del conductor al usuario para que concreten los términos del viaje. De esta forma, se constituye una red sobre ruedas promovida por particulares que hace posible un "concepto de viaje social, más ahorrativo en términos monetarios y más eficiente para millones de usuarios". Lo relevante es que *BlaBlaCar* no presta el servicio de transporte ni selecciona a los conductores. No obstante, los comentarios sobre el viaje que realizan los usuarios en la plataforma tienen gran influencia en la selección de con quién quiere compartirse el viaje. Los servicios que presta y cobra la plataforma son los necesarios para el establecimiento del contacto, registrando conductores y potenciales usuarios, y recopilando las opiniones que generan confianza, para la búsqueda del desplazamiento que interesa y para controlar el pago y las posibles incidencias, pero no oferta ni influye en las condiciones del desplazamiento. En todo caso, debe notarse que la plataforma asume el compromiso de expulsar al conductor que la utilice para una finalidad distinta, como sería la retribución de su servicio, supuesto en el que se estaría cometiendo una violación a la legislación de transporte al efectuarse transportes públicos sin estar habilitado para ello, susceptible de sanción si es que se consigue detectar. Se trata de una plataforma digital de doble efecto que facilita los contactos entre particulares, pero no presta el servicio de transporte, que lo hace el particular, pues presta un servicio de la sociedad de la información en el sentido de la Ley 34/2002, que no está sujeto a intervención administrativa realizándose, por tanto, libremente[49]. Así lo ha confirmado la sentencia 30/2017, de 2 de febrero, del Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Madrid, que desestima la demanda por competencia desleal interpuesta por las empresas de transporte en autobús contra *BlaBlaCar*, que señala: "Sin ninguna duda, *BlaBlaCar* ha generado una

49. Sobre esta Ley, véase la obra colectiva ALFONSO SÁNCHEZ, Rosalía y Julián VALERO TORRIJOS, Julián (dirs.), *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.

plataforma no para organizar el transporte, sino para poner en contacto a particulares que quieren realizar un viaje juntos, y compartir determinados gastos del trayecto, y,para dar calidad al servicio de contacto, ha puesto unos márgenes y unos límites y un formato de actuación, que en modo alguno es obligatorio para quienes lo usan o para quienes prestan una plaza en su coche para realizar el trayecto. Estos no están contratados por *BlaBlaCar*, ni pertenecen a una empresa o a una industria dedicada a este fin. Son particulares que, a su cuenta y riesgo, se ofrecen a la plataforma buscando a personas que tengan interés en realizar ese mismo viaje y pagar, no en el sentido de pagar un canon o un servicio, sino de pagar, –en el fondo es el concepto del pago el que define la cuestión–, el coste de un viaje".

Como destaca la sentencia, la retribución de la prestación recibida es el elemento clave para determinar la naturaleza jurídica del transporte que se realiza empleando una plataforma digital como *BlaBlaCar*[50].

En diciembre de 2020, la empresa valenciana, *Journify*, ha anunciado el lanzamiento de un nuevo servicio para conectar pueblos, que no disponen de transporte público para llegar a los núcleos urbanos más frecuentados, compartiendo coche en los trayectos del día a día, que estaría negociando, con Ayuntamientos de Valencia, Madrid y Andalucía. La finalidad sería facilitar el contacto entre los ciudadanos de estas localidades que deben desplazarse varios kilómetros todos los días para llegar a otras ciudades, en las que está su lugar de trabajo, la universidad, etc. Esta aplicación también permite ofertar las condiciones del viaje para localizar a otros viajeros interesados, y establece un sistema de puntos para premiar su uso, un método que se podría canjear en diferentes negocios de los municipios que los contraten para incentivar el comercio local. La particularidad de esta plataforma es que también pone a disposición de los usuarios el vehículo[51]. De esta forma, se trataría de una plataforma digital de coche compartido de forma sucesiva y por asientos (*carsharing* y *carpooling*) lo que, aunque se cobre por el alquiler del vehículo, no cambia la naturaleza jurídica del transporte realizado como se ha indicado.

50. Recientemente la plataforma ha comenzado a operar con autobuses, *BlaBlaBus*. En la medida en que la plataforma se limite a conectar a los viajeros con las empresas prestadoras de servicios públicos de transporte continuará prestando un servicio de la información, lo que no sucederá si es la propia plataforma la que asume la prestación del servicio, por ejemplo, con sus propios vehículos y conductores, o influye en sus condiciones de realización. En tal caso, estaría actuando como una empresa de transporte público y, consecuentemente, debe cumplir la normativa aplicable.

51. Puede verse https://www.lavanguardia.com/vida/20201216/6126582/journify-lanza-viajes-compartidos-pueblos-transporte-publico.html, o https://www.20minutos.es/noticia/4511982/0/lanzan-una-app-para-compartir-coche-y-conectar-pueblos-con-grandes-nucleos-urbanos/.

En definitiva, lo relevante no es que se emplee la tecnología para concertar el acceso a un transporte, sino el régimen jurídico de la prestación que se recibe y, en particular, si se trata de un servicio gratuito, aunque se repartan los costes, o se realiza a cambio de una retribución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSO SÁNCHEZ, y Julián VALERO TORRIJOS, Julián, *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Competencia y mercado en el transporte en vehículos turismo ante el reto de las nuevas tecnologías", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 179, 2016.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Directiva de servicios y transportes terrestres", *Revista Aragonesa de Administración pública,* número monográfico titulado *El impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, 2010.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Economía colaborativa: aproximación a una noción confusa", VV.AA., *Los nuevos desafíos del Derecho público económico. Homenaje al Profesor José Manuel Sala Arquer,* Congreso de los Diputados, Madrid, 2019.

"¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, n. 15, 2021, pp. 58-70. CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Movilidad colaborativa y servicios de transporte de personas: un análisis desde el Derecho Administrativo", en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (Dir.), *Régimen jurídico del consumo colaborativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico", *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2018*, 2019.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Transporte urbano y movilidad", en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, II, Iustel, Madrid, 2011.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera,* Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Madrid, 1993.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, y CANO CAMPOS, Tomás, *Los transportes urbanos*, Madrid, Iustel, 2006.

Comisión de Despoblación constituida en 2016 en la Federación Española de Municipios y Provincias, *Población y despoblación en España 2016*, enero de 2017, femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf.

Comisión Europea, *Informe Sobre el impacto del cambio demográfico* de la, de 17 de junio de 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_es.

Comité de las Regiones, *La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas* (2014/C 415/05), Diario Oficial de la Unión Europea de 20 de noviembre de 2014.

Consejo de Ministros, *Estrategia Española de Movilidad Sostenible,* aprobada el 30 de abril de 2009, https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/ estrategia_esp_movilidad.aspx.

DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, "La prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por organismos públicos: ¿nuevos operadores?", *Revista Andaluza de Administración Pública. Administración de Andalucía,* n. 108, 2020.

DE LA TORRE MARTÍNEZ, Lourdes, "Municipios y servicios wifi; fomento europeo para la conectividad a internet en el ámbito local", en CARBONELL PORRAS, Eloísa, y PIPERATA, Giuseppe (dirs.), *La reforma del governo locale in Spagna e Italia. La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editorial Científica, Nápoles, 2019.

DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel, "Obligaciones especiales de servicio público en el transporte rural", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n. 282, 2000.

DELGADO URRECHO, José María y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Luis Carlos, "El transporte a la demanda como sistema de movilidad alternativo en áreas rurales de baja densidad demográfica: el caso de Castilla y León", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 72, 2016.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, "El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales", *Revista Española de Derecho Administrativo* n. 140, 2008.

FERNANDO PABLO, Marcos Matías, y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dirs.), *Rural renaissance: Derecho y medio rural*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

GARCÍA CRESPO, Héctor, "La nueva Ley 9/2018 de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León: la accesibilidad y la movilidad en el entorno rural", *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 52, 2020.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Ángeles, *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural,* Atelier, Barcelona, 2020.

MARCO DOLS, Pablo, y, SORIANO MARTÍ, Javier, "Transporte público y despoblación en el mundo rural", *XXVI Congreso de la Asociación Española de Geografía. Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la Geografía. Libro de Actas*, Valencia, 22 a 25 de octubre de 2019, Asociación española de Geografía ya Universidad de Valencia, 2019.

*Propuesta para la elaboración del mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera en Castilla y León*, https://carreterasytransportes.jcyl.es/web/es/viajeros/mapa-ordenacion-transporte-publico.html.

REBOLLO PUIG, Manuel, "La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios", en COSCULLUELA MONTANER, Luis, y MEDINA ALCOZ, Luis (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor Navarra, 2012.

REBOLLO PUIG, Manuel, "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 308, 2008.

Secretaria General para el Reto Demográfico, *El reto demográfico y la despoblación en España en Cifras*, (2020), https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-espoblacion-en-cifras.pdf.

*Capítulo XV*

# La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos culturales[1]

Leonardo Sánchez-Mesa Martínez

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*
*Universidad de Granada*

SUMARIO: 1. EL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ESCENARIO DE LAS ÁREAS INTERIORES EN ESPAÑA. 1.1. *Algunos datos sobre el fenómeno de la despoblación la España interior*. 1.2. *La Despoblación y el Patrimonio cultural de las zonas rurales de interior*. 1.3. *Tomando conciencia de las singularidades del binomio despoblación & Patrimonio cultural: la articulación de una nueva sensibilidad social e institucional*. 2. LAS BASES JURÍDICAS PARA UN ABORDAJE DEL DOBLE OBJETIVO: PLANIFICANDO LA CONSERVACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ÁREAS DE INTERIOR. 2.1. *Patrimonio, despoblación y áreas rurales de interior en la planificación estatal*. 2.2. *La planificación autonómica en materia de política demográfica*. 3. ALGUNAS VALORACIONES FINALES: TRANSVERSALIDAD Y SOSTENIBILIDAD COMO LÍNEAS GUÍA PARA LA ACTIVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL COMO RECURSO FRENTE A LA DESPOBLACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

# 1. EL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ESCENARIO DE LAS ÁREAS INTERIORES EN ESPAÑA

## 1.1. ALGUNOS DATOS SOBRE EL FENÓMENO DE LA DESPOBLACIÓN LA ESPAÑA INTERIOR

El fenómeno de la despoblación en nuestro país, asociado a un evidente éxodo rural, afecta de forma más intensa a las provincias y municipios de interior comprendidos en las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.) de Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla y León, Aragón, Asturias y Galicia. Partiendo de un análisis por Provincias, puede destacarse la situación especialmente grave que experimentan casos como los de Soria, Teruel y Cuenca, las cuales cuentan con el triste reconocimiento de "territorio escasamente poblado" con el nivel NUTS 3 (menos de 12,5 habitantes por km2) atendiendo al sistema de clasificación elaborado desde la UE como base para articular sus diversas políticas de cohesión territorial[2]. Siempre en el marco de dicho sistema europeo, al descender a escala local (zonificación LAU: *Local Administrative Units*), los ejemplos de zonas escasamente pobladas (LAU 2) aumentan exponencialmente en su número para el caso de España[3].

Estos datos sobre la despoblación actual confirman en buena medida las previsiones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE en adelante), derivadas de su análisis sobre la *Proyección de la población en España 2014-2064*, donde las citadas regiones figuraban entre las más afectadas por el saldo negativo de sus flujos migratorios[4].

Aún más concluyentes son los datos aportados por la *Federación Española de Municipios y Provincias* (en adelante, FEMP), una de las instituciones que mayores esfuerzos ha realizado en los últimos tiempos para

2. El acrónimo NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) fue el escogido para denominar el sistema de clasificación básica para datos regionales con el que opera la UE. Dicha clasificación queda estructurada en 3 niveles: NUTS 1: *major socio-economic regions*; NUTS 2: *basic regions for the application of regional policies*; y NUTS 3: *small regions for specific diagnoses*. La actual clasificación NUTS, operada en 2016 y válida a partir de 2018, comprende un total de 104 regiones en el Nivel NUTS 1, 281 en el NUTS2 y 1348 en el NUTS3 (más información en accesible en el sitio web de Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background, último acceso realizado el 20/02/2021).

3. Puede descargase del siguiente sitio web la tabla de datos poblacionales correspondiente a la zonificación LAU – NUTS realizada por Eurostat, estructurada en términos globales y por países: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/501971/EU-28_LAU_2017_NUTS_2016.xlsx (último acceso el 20/02/2021).

4. Documento accesible en el website oficial del INE: http://www.ine.es/prensa/np870.pdf (último acceso el 20/02/2021).

alertar sobre la grave situación y el incierto futuro que experimentan las áreas interiores de la península ibérica. Según sus análisis, la mitad de los 8.124 municipios españoles están en peligro de extinción. Algunas de las cifras sustraídas del Informe elaborado por la Comisión de Despoblación de la FEMP, "Población y Despoblación en España 2016"[5], deben ser destacadas: sólo el 3'15% de la población vive en el 61% de los municipios; los municipios de menos de 100 habitantes han pasado de 928 a 1.286 en el período 2000-2006; los municipios de menos de 500 habitantes han pasado de 3.800 a prácticamente 4.000 en el período 2000-2006; en 14 de las 52 provincias españolas más del 80% de sus municipios tienen menos de 1.000 habitantes.

Los resultados obtenidos de este análisis, llevan a la Comisión a dos conclusiones globales en relación con la realidad demográfica española extremadamente significativas para el presente estudio: de una parte, que la despoblación alcanza niveles críticos y continuados en las mismas provincias en las que comenzó a manifestarse hace décadas; de otra, que las situaciones más preocupantes coinciden geográficamente con las áreas rurales del interior, que han venido a recibir el sobrenombre de la "España rural interior no competitiva"[6]. El volumen de municipios afectados por este fenómeno de despoblamiento y la gravedad de la evolución de los datos (que permite de identificar a cerca de 4.000 municipios "en riesgo de extinción") determinan que la Comisión de la FEMP recomiende asumir esta problemática como una verdadera cuestión de Estado[7].

5. Documento accesible en el website oficial de la FEMP: http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf (último acceso el 20/02/2021).

6. Véase esta clasificación del territorio español y su caracterización en el *Informe España 2015* emanado por la Fundación Encuentro, accesible en el website http://www.informe-espana.es/wp-content/uploads/2016/12/Informe_Espana_2015.pdf, pp. 374 ss. (último acceso el 20/02/2021).

7. La reforma de la Administración Local operada en nuestro país por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre trató de incorporar diversas medidas para la racionalización de nuestros entes locales. Aunque no se trataban de iniciativas directamente encaminadas a impactar sobre el fenómeno de la despoblación, entre otras, el estímulo ofrecido a la eventual fusión de municipios (*vid*. ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos", *Istituzioni del federalismo: rivista di studigiuridici e politici*, n. 2, 2015, pp. 331-356) constituyó una medida que podría haber contribuido a aliviar los problemas de gestión y financiación de los pequeños municipios, además de frenar algunos de los factores que determinan el fenómeno del éxodo rural. Sin embargo, tras varios años de vigencia de la cita norma, no se han obtenido resultados satisfactorios en dicho sentido (*vid*. CARBONELL PORRAS, Eloísa, "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 9, 2018, pp. 5-21, p. 19).

A pesar de los datos referidos más arriba, España destaca por no contar a día de hoy con una estrategia nacional de lucha contra la despoblación. El Gobierno recientemente cesado había adquirido el compromiso de elaborarla tras el Acuerdo adoptado el 17 de enero de 2017 en el marco de la Conferencia de Presidentes del Senado, procediendo, poco después, a crear un Comisionado específico frente al Reto Demográfico. En el último año, sin embargo, el avance más relevante ha venido dado por la previsión de un paquete de medidas en la Ley de Presupuestos del Estado para 2018, dotado con una financiación de 1.443 millones de euros. La citada estrategia, sin embargo, aún no ha sido formulada.

La ausencia de este marco estatal, sin embargo, no ha representado un obstáculo para que las CC.AA. hayan ofrecido respuestas más tempranas, hoy ya consolidadas en algunos casos, frente a esas necesidades. Cabe considerar, en este sentido, que el nivel regional cuenta con un fuerte protagonismo si se tienen en cuenta los elevados niveles de descentralización existentes en relación con las competencias (entre otras, turismo, cultura, ordenación del territorio, etc.) que deben activarse para abordar el necesario enfoque transversal del problema de la despoblación. En este sentido, en 2013, las 13 CC.AA. más afectadas por la despoblación fundaron el FREDD (Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos), constituyendo otro de los polos de discusión política más activos en este ámbito. De algunas de estas CC.AA. surgirán las iniciativas más tempranas para ofrecer instrumentos de planificación trasversales frente al fenómeno de la población (tal es el caso de la "Agenda para la Población 2010-2020", aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León) a las que seguirían otras más recientes (como la "Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica contra la Despoblación", aprobado por Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón o el "Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027").

## 1.2. LA DESPOBLACIÓN Y EL PATRIMONIO CULTURAL DE LAS ZONAS RURALES DE INTERIOR

Las consecuencias negativas de la despoblación de las áreas rurales son múltiples y de muy variado alcance. Las mismas se proyectan tanto a escala social como económica e impactan sobre un amplio conjunto de realidades. Una de ellas es el Patrimonio Cultural, realidad que no resulta intrascendente en el caso español, por múltiples motivos. Entre otros, ha de recordarse que España se encuentra entre los países más ricos del mundo en manifestaciones culturales. El importante valor y la destacada consideración que se ha dado a este Patrimonio desde el ámbito público

se han puesto de manifiesto en una intensa actividad legislativa, con el resultado de un complejo y rico sistema normativo dedicado a su protección y promoción, así como un intenso intervencionismo de los poderes públicos, respaldado por amplios poderes y prerrogativas que se justifican por la importante función social que se asocia a los bienes que lo integran. No menor es la consciencia de su trascendencia económica para un país donde la industria turística y el sector servicios resultan determinantes en la generación de riqueza[8].

En el marco que dispone nuestro estudio, definido por el preocupante impacto de la despoblación progresiva de las áreas rurales de interior, el Patrimonio cultural, como realidad seriamente afectada, merece una atención especial, marcada por un doble enfoque: por un lado, el abandono de estas zonas incrementa el riesgo de deterioro y pérdida del Patrimonio que en ellas se ubica[9]; por otro, al mismo tiempo, ese mismo Patrimonio puede constituir uno de los polos de actuación a partir del cual pueden emprenderse acciones capaces de revertir el fenómeno de la despoblación. La despoblación como amenaza para el Patrimonio cultural y el Patrimonio cultural como recurso clave contra la despoblación.

En relación con el primer enfoque, es necesario resaltar un dato que lo hace aún más relevante: en España, a diferencia de lo que pudiera pensarse, las zonas rurales concentran la mayor parte del Patrimonio cultural

8. Si bien resulta ya de por sí complejo determinar cuál pudiese ser el valor de mercado de este voluminoso Patrimonio (*vid*. al respecto las reflexiones planteadas en TAMAMES GÓMEZ, Ramon, "Conferencia Inaugural", en PEINADO HERREROS, M.ª Ángeles (Coord.), *Actas del I Congreso Internacional "El Patrimonio Cultural y Natural como Motor de Desarrollo: Investigación e Innovación"*, Sevilla, UNIA, 2012, pp. 26 y ss.), no lo es tanto calcular el impacto en la economía española de las industrias y actividades productivas que giran en torno al mismo y que se cifraron, en 2015, en un porcentaje cercano al 2,8 % del PIB, casi equivalente al derivado de la agricultura (este y otros datos pueden consultarse en el documento "Notas sobre el Anuario de Estadísticas Culturales 2017", elaborado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, accesible en el website http://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:5da7f49a-99d9-4821-805b-fb3ab20d2f0d/Anuario_de_Estadisticas_Culturales_2017_Nota_resumen.pdf, último acceso en 20/02/2021).

9. "El vaciamiento de los pueblos conlleva también problemas para garantizar la seguridad del patrimonio histórico-artístico, y supone un factor de riesgo para la conservación del medio natural. El abandono del territorio y la extinción de actividades agrícolas y ganaderas, además de la pérdida de valores y modos de vida tradicionales, provoca transformaciones paisajísticas visibles, pues favorece la recolonización descontrolada por ciertas especies de fauna o de vegetación. Además, la menor capacidad de control sobre el territorio, facilita la ocupación de canteras y minas, la tala de árboles, y el expolio del patrimonio artístico" (*Vid*. Consejo Económico y Social de España, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, 2018, p. 31, accesible en sitio web: http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf/6d616668-0cb8-f58c-075b-2251f05dad9f, último acceso en 20/02/2020).

protegido[10]. Si bien no siempre se trata de bienes "mediáticos", lo cierto es que estas zonas, muy extensas, presentan una riqueza patrimonial en ocasiones superior en número al de los conjuntos urbanos o zonas periurbanas, especialmente en relación con determinadas categorías o tipologías, donde destacan las manifestaciones de Patrimonio arqueológico o las que presentan valores paisajísticos (los conocidos como *paisajes culturales*, teniendo en cuenta la habitual mayor imbricación con el paisaje que presentan los asentamientos rurales). Del mismo modo, factores como los fuertes contrastes orográficos y climáticos presentes en el territorio español, sumados a la riqueza y variedad del pasado cultural manifestadas en las regiones que se integran en aquel, contribuyen a conformar la gran diversidad cultural presente en la España rural. Esta da lugar, a su vez, a una gran diversidad patrimonial, que se pone de manifiesto muy especialmente en la riqueza que presentan las categorías del Patrimonio inmaterial, así como las del Patrimonio Etnológico e Industrial, que podrían entenderse agrupadas en el concepto del *Patrimonio vernáculo* o *tradicional* (no tan al uso dentro de nuestras categorías normativas). Toda esta ingente riqueza cultural se ve inevitablemente amenazada ante la despoblación: la ausencia de habitantes provoca el abandono y desuso de los inmuebles; la ausencia de relevo generacional hace desaparecer tradiciones, técnicas y tipologías constructivas singulares, oficios, conocimientos y usos locales (ya de por sí presionados por el progreso industrial y la modernización de sociedades cada vez más urbanitas), muchos de ellos ligados a actividades económicas en declive; por no hablar de las dificultades que implica para la protección y vigilancia de los bienes el hecho de que no se encuentren próximos a núcleos de población suficientemente significativos, de donde también se alejan, simultáneamente, las administraciones públicas

10. Así se reconoce en el propio arranque del Preámbulo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, donde se afirma "La importancia actual del medio rural en España, que integra al 20 por ciento de la población, que se elevaría hasta el 35 por ciento si se incluyen las zonas periurbanas y afecta al 90 por ciento del territorio, y el hecho de que en este inmenso territorio rural se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales y una parte significativa de nuestro patrimonio cultural, así como las nuevas tendencias observadas en la localización de la actividad económica y residencial, confieren a este medio una relevancia mayor de la concedida en nuestra historia reciente". Por su parte, en el *Informe España 2015* de la Fundación Encuentro, al referirse a los territorios rurales afectados por la despoblación y el envejecimiento de sus habitantes, se recuerda que "sin embargo, son precisamente estos territorios en los que se mantienen más profundamente las esencias del pueblo, son estas sociedades rurales, sus gentes, las que mantienen el patrimonio rural, artístico, arquitectónico, religioso, musical, artesanal, gastronómico y natural, las que defienden nuestras tradiciones y nuestra cultura y quienes pueden seguir trasmitiéndolas a las futuras generaciones" (*Vid*. BLANCO MARTÍN, Agustín; CHUECA SÁNCHEZ, Antonio Manuel y BOMBARDIERI, Giovanna (Dirs.) *Informe España 2015*, Fundación Encuentro, Madrid, 2015, p. 377).

(un problema particular que tradicionalmente ha impactado también en el caso concreto de los yacimientos arqueológicos, frecuentemente presentes en áreas rurales hoy poco pobladas).

En suma, los efectos de la despoblación presentan un incuestionable impacto negativo en la preservación y control efectivo del Patrimonio cultural, muy especialmente del situado en zonas rurales de interior, donde el fenómeno se está manifestando de forma más acuciante. Sin embargo, al igual que una enfermedad que termina por afectar a varios órganos vitales de un ser vivo puede ser sanada tratando uno de ellos de forma específica, la intervención en el Patrimonio cultural a través del estímulo de su potencial en cuanto recurso económico (principalmente turístico) puede contribuir a paliar los efectos de la despoblación, frenándolos o incluso revirtiéndolos. Este particular potencial que puede ofrecer el Patrimonio cultural como posible elemento vertebrador de las políticas de desarrollo para las zonas rurales de interior –el cual, como comprobaremos en el siguiente epígrafe, no ha pasado inadvertido para instituciones públicas y para el sector privado–, adquiere viabilidad y solidez gracias a otros factores de actualidad que, esta vez sí, proyectan efectos positivos sobre el mundo rural y el Patrimonio cultural que allí se ubica, ofreciendo un contrapeso frente a los factores que motivan la despoblación. Entre los mismos destacan los siguientes:

– La evolución siempre creciente del turismo cultural, una modalidad turística que, si bien puede resultar compleja de acotar[11], comprende indudablemente toda la actividad comercial y de consumo ligada al acceso, goce y disfrute del Patrimonio cultural. Esta tendencia confirma el floreciente potencial (con amplios márgenes de mejora) que presenta el propio Patrimonio como recurso en torno al cual se puede generar riqueza[12].

11. En la propuesta de conceptualización ofrecida por VIZCAÍNO PONFERRADA, se aglutinan dentro de esta categoría las actividades turísticas que tienen por objeto la visita de monumentos y exposiciones; la asistencia a eventos religiosos o peregrinaciones, congresos o espectáculos y certámenes musicales (flamenco); el disfrute de la gastronomía; así como las que se asocian al aprendizaje de idiomas (VIZCAÍNO PONFERRADA, M.ª Luisa, "Evolución del turismo en España: el turismo cultural", *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, 2015, pp. 86-87).

12. Sólo por expresar dicha evolución con algunos datos, el total de viajes realizados principalmente por motivos culturales que tuvieron por destino a España en el año 2016 ascendió a un total 14.419.400 en el caso de viajeros residentes en España (incrementando las cifras del año anterior en más de 300.000 desplazamientos), donde esta modalidad de turismo supuso cerca de un 17% de la totalidad de viajes realizados por ocio, recreo o vacaciones y casi un 8% de la totalidad de desplazamientos registrados, estimándose en un total de 7.339.000.000 € los gastos realizados (que incrementan en casi 600 millones de euros los registrados en 2015). Por

– El progresivo afianzamiento y evolución igualmente creciente en los últimos años del turismo rural en España[13], modalidad turística que se articula sobre una particular demanda de ocio que incluye vertientes de turismo activo, salud y naturaleza como elementos principales, pero que se complementa, con especial intensidad en muchas ocasiones, con una fuerte componente cultural (focalizada en la variada oferta representada por el Patrimonio cultural rural: no sólo monumentos y paisaje, sino también fiestas, tradiciones, gastronomía, etc.). El análisis de los datos disponibles sobre la evolución concreta de esta modalidad turística en las CC.AA. de interior en España ofrece resultados diversos, pero permite apreciar, en líneas generales, los resultados positivos de las políticas regionales dirigidas a aprovechar su potencial para atraer riqueza a las zonas más deprimidas, tal y como puede comprobarse en la siguiente tabla.

---

su parte, en el mismo año 2016, se calculan en un total de 8.014.200 las entradas de visitantes extranjeros en España por ocio, recreo o vacación marcados también por motivos culturales (casi un millón más que en el año 2015), lo que se traduce en la estimación de que un 12,5 % del turismo extranjero en España fue de carácter principalmente cultural. Se estima que este turismo cultural internacional generó unos ingresos de 8.567.100.000 € en España en el año 2016, incrementando en cerca de 870 millones de euros las cifras de 2015 (datos estadísticos derivados de dos acciones operadas por el INE: la Encuesta de Turismo de Residentes ETR/FAMILITUR y la Encuesta de Gasto Turístico EGATUR, incorporados en el Anuario de estadísticas culturales del Ministerio de Educación Cultura y deporte de 2017, accesible en el sitio web http://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:a8c481ba-e9d6-498c-ab97-4e199e3f1197/Anuario_de_Estadisticas_Culturales_2017.pdf, último acceso 20/02/2021).

13. Mientras que en 2001 tuvieron lugar en España un total de 1.210.890 de entradas en los alojamientos rurales españoles, de las que sólo 124.125 correspondieron a turistas extranjeros, en 2017 han crecido hasta un total de 4.023.983, con una cuota de visitantes extranjeros de 790.430 individuos. Ello supone que desde 2001 (cuando ya eran evidentes los efectos de despoblación rural), en un período de 17 años, los flujos de turistas hacia el ámbito rural se han incrementado, en términos absolutos, en un 332 %. Esta expansión del sector también se manifiesta en la infraestructura de alojamientos turísticos, donde, según datos estimados, se ha pasado de los 5.865 alojamientos rurales en activo y de una oferta de 46.354 plazas en 2001, a un total estimado de 16.283 alojamientos rurales y 154.904 plazas en 2017 (lo que supone, respectivamente incrementos, de un 277% en la oferta de alojamientos y de un 334% en el número de plazas). Por otro lado, siempre dentro del mismo período 2001-2017, el volumen de trabajadores ocupados en el sector creció de una media anual de 7.973 a 23.430 empleados (datos obtenidos del sistema INE base, del Instituto Nacional de Estadística, accesible en http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176963&menu=resultados&secc=1254736195429&idp=1254735576863).

**Tab. 1.** Evolución del turismo rural en Regiones de interior (fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INE 2001-2017).

| **Evolución del TURISMO RURAL 2001-2017 en una muestra de 4 CC.AA. de interior especialmente afectadas por la despoblación** | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total viajeros | | Viajeros no residentes en España | | Estimación Plazas de alojamiento rural ofertadas | | % de ocupación por plazas/habitaciones | | Personal empleado | |
| | 2001 | 2017 | 2001 | 2017 | 2001 | 2017 | 2001 | 2017 | 2001 | **2017** |
| Aragón | 92.378 | 182.926 | 7.951 | 18.479 | 4.610 | 9.386 | 20,07/22,86 | 14,95/17'40 | 761 | 1.336 |
| Extremadura | 30.193 | 191.648 | 1.945 | 15.573 | 1.019 | 7.051 | 19,31/19,85 | 16,65/21,58 | 188 | 884 |
| Castilla y León | 225.510 | 748.307 | 8.106 | 64.954 | 7.743 | 30.021 | 21,70/23,88 | 15,08/18,39 | 1.519 | 4.535 |
| Castilla-La Mancha | 58.320 | 283.251 | 882 | 13.927 | 2.937 | 14.013 | 16,60/17,77 | 12,64/15,27 | 550 | 2.060 |

– El impulso a las políticas de protección y promoción del Patrimonio inmaterial, especialmente reforzado a raíz de las políticas implementadas desde principios del presente siglo por la UNESCO, con punto de partida en la aprobación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en 2003. Muchos países, entre ellos España, han implementado desde entonces sus normas para prestar una atención específica a la protección y puesta en valor de un riquísimo Patrimonio muy especialmente ligado al mundo rural, a sus tradiciones y actividades propias. La necesidad de esa implementación normativa obedecía, como factor principal, al especial riesgo de desaparición experimentado por el mismo, precisamente como consecuencia de, entre otros fenómenos, el abandono de las zonas rurales y sus nefastos efectos sobre la transmisión del mismo a las nuevas generaciones.

– En directa conexión con el anterior factor, el auge del interés por el Patrimonio vernáculo o tradicional, a través del cual se lleva a cabo una puesta en valor de las identidades locales. Los efectos de la globalización en el plano cultural disponen, casi de forma natural, una tendencia a cierta homogenización que tiene en la cultura urbana un indudable punto de referencia. En este escenario, el regreso a lo local se convierte en un elemento exótico y, por ello, atractivo (especialmente para el turismo). Al mismo tiempo, su cuidado y atención es también reclamado por la propia comunidad local, que pretende conservar su singularidad: la diversidad cultural se convierte en un valor digno de protección frente a los efectos homogeneizantes de la globalización cultural[14].

La combinación de los dos primeros factores permite intuir la presencia de una cuota de interés turístico importante que se articula sobre el binomio de lo rural y lo cultural, interés que puede revestir un vital impacto en la generación de un polo de riqueza capaz, cuando menos, de frenar en algún caso el avance de la despoblación en zonas de interior económicamente deprimidas. Por cuanto afecta a los dos últimos factores, ambos ofrecen un ámbito para la implementación de políticas de tutela y puesta en valor del Patrimonio cultural que también se proyecta

14. En relación con el impacto de la globalización en las políticas culturales y en la gestión del Patrimonio cultural, permítasenos el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo, "El afianzamiento del Respeto a la Diversidad Cultural como principio rector de las políticas culturales en el marco de un mundo globalizado: su especial incidencia en las normas jurídicas para la protección del Patrimonio cultural", *Direito Público*, n. 54, 2013, espec. pp. 15-18.

muy especialmente, casi de forma inevitable, sobre las realidades de las zonas rurales de interior, pudiendo contribuir a reactivar su atractivo o, al menos, a evitar su declive económico y demográfico.

### 1.3. TOMANDO CONCIENCIA DE LAS SINGULARIDADES DEL BINOMIO DESPOBLACIÓN & PATRIMONIO CULTURAL: LA ARTICULACIÓN DE UNA NUEVA SENSIBILIDAD SOCIAL E INSTITUCIONAL

La toma de conciencia sobre los efectos que el fenómeno de la despoblación tiene sobre el Patrimonio cultural, así como sobre el potencial que éste último presenta, a su vez, para luchar contra dicho fenómeno, se ha venido consolidando en España durante los últimos años en ámbitos y escalas muy variadas.

En el epígrafe siguiente se dejará constancia del liderazgo que en este plano han tenido algunas CC.AA., las más afectadas por la despoblación, frente a una Administración central que no ha terminado de aterrizar en estas cuestiones (probablemente dado su reducido margen competencial en materia de tutela y conservación del Patrimonio cultural frente a aquellas), al menos en lo que se refiere a la generación de una planificación básica que permita abordar los problemas con la adecuada perspectiva transversal y multinivel. Pero junto a las CC.AA. –y en algunos casos incluso antes que ellas– pueden identificarse otros actores que llevan insistiendo desde hace tiempo en la necesidad de focalizar la atención en este ámbito a través acciones específicas, generando experiencias singulares.

Para comenzar, la propia acción de los Municipios, tanto de forma individualizada como asociada, ha constituido un punto de referencia en España en dicho sentido. Junto a las puntuales experiencias desarrolladas por concretos Municipios o por varios, con el soporte de estructuras administrativas supramunicipales (como las propias Diputaciones Provinciales[15] o las figuras asociativas previstas por la Ley, como las Mancomunidades y las Comarcas)[16], debe destacarse especialmente, por la

15. En relación con el papel de las Provincias frente a los problemas derivados del fenómeno de la despoblación, véase la contribución de SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 395-418.

16. Por citar uno de los tradicionalmente considerados *leader cases* en España en este sentido, puede referirse la experiencia desarrollada en el municipio de Albarracín, en la provincia de Teruel (una de las más afectadas por el fenómeno de la despoblación), avalada incluso por la propia Comisión de Cultura del Parlamento Europeo (en su visita efectuada en el año 2015). Su modelo turístico, basado en políticas combinadas

intensidad e impacto de su labor, experiencias asociativas como las de la anteriormente citada FEMP (dotada de una Comisión específica en materia de Despoblación) o la Asociación Española de Municipios de Montaña (es MONTAÑAS). Ambas han participado activamente junto con otras entidades en las ponencias organizadas por las Comisiones especializadas del Senado en materia de despoblación, incluyendo siempre entre sus objetos de análisis y propuestas la necesaria conservación y puesta en valor como recurso económico del Patrimonio cultural que les es propio a estas zonas[17]. La primera, en su reciente "Documento de Acción: Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España" (2017), incluye propuestas destacables dentro de los apartados de economía y empleo, vivienda y mejora de infraestructuras[18]. En el caso de esMONTAÑAS,

para la conservación y rehabilitación del Patrimonio y la promoción del turismo cultural le ha proporcionado un considerable éxito, con medias anuales de visitantes que superan los 100.000 individuos, siendo su población de tan sólo 1.054 habitantes (para un análisis más profundo de este concreto caso, permítase el reenvío a la lectura de los datos y valoraciones aportadas en RUBIO TERRADO, Pascual, "Desarrollo local y patrimonio cultural. El parque cultural de Albarracín", *Geographicalia*, n. 53, 2008, pp. 21-48, versión on-line accesible en el sitio web https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/geographicalia/article/view/1105/972, último acceso en 20/02/2021). Sin abandonar la misma provincia, puede también referirse un ejemplo puntual en el ámbito de las estructuras administrativas supramunicipales en el caso de la Comarca de Gúdar-Jabalambre, que, ubicada en zona montañosa (Sistema Ibérico), reúne a 24 pequeños municipios, poblados por 8.692 habitantes y dotados de un rico Patrimonio cultural y paisajístico. La Comarca viene aplicando una política de desarrollo que incide sobre el Patrimonio cultural como uno de sus recursos centrales, partiendo del reconocimiento competencial con el que cuenta en estas materias desde el año 93, a raíz de las medidas de comarcalización impulsadas en la C.A. de Aragón (hoy reflejado en los artículos 18 –Cultura– y 19 –Patrimonio Cultural y Tradiciones Populares– del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón). La intensa actividad promocional ligada al patrimonio, la difusión de sus tradiciones y gastronomía, o la atracción de actividades formativas y congresos se han potenciado, entre otros, como factores para la atracción de actividad económica y del turismo. En el impulso de estas líneas, tuvo una influencia capital la aprobación en 2010 de un Plan Comarcal de Desarrollo Rural Sostenible (documento accesible en el sitio web http://www.aragon.es/estaticos/celia/1ISA_GUDAR_JAVALAMBRE.pdf), muy atento en sus previsiones al potencial de su variado Patrimonio (que incluye tanto elementos inmateriales como materiales de naturaleza arquitectónica, arqueológica, geológica y paleontológica).

17. Para acceder a las actas de las más recientes sesiones de la Comisión Especial del Senado sobre la Evolución Demográfica en España, puede consultarse el repositorio, accesible en el sitio http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/composicion/index.html?id=S014001&legis=12&order=fotos&informes=true (último acceso, 20/02/2021).

18. Se hará referencia a medidas como el desarrollo de programas de capacitación profesional en el sector agropecuario, con referencia expresa a empresas y profesionales que puedan contribuir a crear empleo, fijar población y a cuidar del Patrimonio rural; la implantación de programas interinstitucionales coordinados para la recuperación

uno de sus documentos de referencia, la "Guía para la Gobernanza de las Montañas"[19], trata con gran atención el papel del Patrimonio en dichas áreas, proponiendo líneas de actuación para Culturas locales de montaña y conocimientos vernáculos (Capítulo 7)[20] y nuevos modelos de gestión del Patrimonio cultural (Capítulo 9)[21].

En este proceso de sensibilización sobre la importancia del Patrimonio en cuanto bien afectado por la despoblación y en cuanto posible motor de desarrollo también debe destacarse la actividad desarrollada desde estructuras non-profit. Un primer modelo dentro de las mismas viene marcado por asociaciones y fundaciones específicamente dedicadas al Patrimonio cultural, como es el caso de la Asociación *Hispania Nostra* (que ha articulado en su "lista roja del Patrimonio" una especial atención al Patrimonio en riesgo de destrucción de las áreas rurales de interior) o de la *Fundación Santa María la Real*, actual referente de un particular modelo de fomento del Patrimonio cultural local que, aunando fuerzas públicas y privadas, ha contribuido a hacer de Castilla y León la C.A. de referencia en políticas de estímulo y aprovechamiento del recurso que supone el Patrimonio cultural para el desarrollo de zonas de interior. Junto a estas estructuras especializadas, puede citarse también la labor de aquellas asociaciones de corte más local y de base ciudadana, tradicionalmente denominadas "amigos del patrimonio", en muchos casos particularmente activas en la vigilancia y en la denuncia del abandono y agresiones sufridas por el Patrimonio local[22]. En la misma línea podríamos citar también las acciones puntuales

---

del patrimonio monumental de las áreas rurales (fomentando reforzar la inversión y evitando la dispersión de acciones puntuales); o la recomendación de un diseño de la política de vivienda sensible a la necesidad de respetar y conservar el Patrimonio como un valor atractivo más de las áreas rurales.

19. Puede accederse al documento completo en el siguiente sitio web: https://www.redruralnacional.es/documents/10182/30117/1508485846368_upload_00001715.pdf/70d43bc1-63bd-48a8-8455-fef2c7d490bc (Último acceso en 20/02/2021).

20. Las líneas de acción y herramientas previstas en este capítulo aspiran a recuperar y potenciar aprovechamientos agrícolas y ganaderos tradicionales, así como a impulsar programas de formación relativos a conocimientos tradicionales a ellos asociados para garantizar su aplicación efectiva a las actividades productivas (*vid*. esquema resumen en la p. 45 del documento, desarrollado en pp. 95-97).

21. En este apartado, la Guía ofrece tres objetivos diferentes: 1. Activar el Patrimonio construido a través de la asignación de nuevos usos para el mismo (usos culturales, educativos, turísticos o deportivos); 2. Vincular los bienes del Patrimonio cultural a actividades productivas; 3. Catalogar y difundir el patrimonio inmaterial, no sólo con miras a su preservación y estudio, sino para generar recursos de *marketing* territorial (*vid*. esquema resumen en la p. 53 del documento, desarrollado en pp. 103-105).

22. Sobre la articulación colectiva de la acción ciudadana sobre el Patrimonio cultural, permítasenos el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J., "El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición

de asociaciones no especializadas, creadas con el objeto de articular las reivindicaciones de zonas despobladas (conocidos ejemplos vienen procurados por asociaciones como "Teruel existe" o "Soria ¡Ya!").

La combinación de la acción de todos estos agentes, que aúnan, esencialmente, la iniciativa y preocupaciones de entidades locales más afectadas y de los propios colectivos de ciudadanos, ha contribuido decisivamente en la toma de conciencia política e institucional de esferas territoriales superiores (CC.AA. y Estado), estimulando el diseño y adopción de estrategias y herramientas específicas. Un buen ejemplo del estado actual de la sensibilización sobre el importante papel que puede jugar el Patrimonio en el abordaje del problema de la despoblación de las áreas rurales del interior puede verse plasmada en el más reciente informe del Consejo Económico y Social de España (en adelante, CES), emanado en 2018 bajo el título "El medio rural y su vertebración social y territorial". Dicho informe, dotado de un capítulo específico dedicado al Patrimonio ambiental y cultural, reclama claramente políticas sensibles a las necesidades y potencialidades de los elementos que integran el Patrimonio de las zonas rurales, advirtiendo con respecto a "las oportunidades que estos ofrecen para la revitalización del medio rural, dado que las soluciones dirigidas a su reactivación pasan tanto por el fomento a las actividades tradicionales (caza, pesca, elaboraciones artesanas…) desde una perspectiva de sostenibilidad, como de las nuevas alternativas relacionadas con el turismo y el ocio[23]".

## 2. LAS BASES JURÍDICAS PARA UN ABORDAJE DEL DOBLE OBJETIVO: PLANIFICANDO LA CONSERVACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ÁREAS DE INTERIOR

La Constitución Española (en adelante CE), en su artículo 46, encomienda a los poderes públicos garantizar la conservación del Patrimonio cultural y la promoción de su enriquecimiento. En este sentido, resulta ampliamente compartido por la doctrina que los desarrollos legislativos de este precepto, procurados por la normativa sectorial del Patrimonio cultural, se han caracterizado por concentrarse especialmente en el

jurídica activa a la luz del régimen jurídico", *Periférica Internacional – Revista para el Análisis de la Cultura y el Territorio*, n. 15, 2104, espec. pp. 369-371 (versión accesible en sitio web https://revistas.uca.es/index.php/periferica/article/view/2136/1949, 20/02/2021).

23. Consejo Económico y Social, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, Colección Informes CES, n. 01/2018, Madrid, 2018, p. 70.

apartado de la tutela y de la conservación, dejando en un segundo plano la faceta de su explotación como recurso económico (siempre condicionada, por su especial valor, al efectivo respeto de su integridad material y la de sus valores). Sin embargo, tras varias décadas de andadura del sistema normativo creado en torno al Patrimonio cultural, esta segunda faceta ha ido cobrando cada vez más peso[24], del mismo modo que lo ha hecho la toma de conciencia de que una óptima gestión del Patrimonio cultural, incluso en lo que afecta a garantizar su conservación, exige un tratamiento transversal desde múltiples ámbitos sectoriales[25]. La propia multiplicidad de los valores (sociales, económicos, científicos, etc.) presentes en el Patrimonio cultural empujan a admitir que constituye una realidad que no puede quedar circunscrita en un único compartimento competencial cerrado. Sin embargo, esto impone que, a su vez, el éxito de una política dotada de este enfoque requiere cumplir con unas exigencias básicas de coordinación y de planificación.

Planificar la intervención pública en materia de Patrimonio cultural es una necesidad que, ya de por sí, se deriva de los elevados costes que su conservación implica frente a los insuficientes recursos que a tal fin se asignan (la planificación aporta, por tanto, los criterios que permiten priorizar unas intervenciones sobre otras). Se trata también una necesidad que se proyecta sobre la actividad económica a desarrollar en torno este tipo de bienes, en orden a evitar que la misma garantice un adecuado y equilibrado aprovechamiento de los mismos, respetando sus valores y su adecuada preservación en cuanto bienes "no renovables" que son (la planificación aporta aquí los criterios que garantizan la sostenibilidad de su explotación económica). Y, por último, pero no por ello menos importante, dicha actividad de planificación debería necesariamente revestir un diseño articulado, capaz de interconectar los diversos niveles territoriales

24. No en vano, tras una tendencia tradicional a priorizar la tutela, traducida en intensas limitaciones al derecho de propiedad, puede apreciarse en el caso español un reciente giro hacia la implementación de las técnicas de fomento, especialmente en el caso de la regulación ofrecida por el derecho autonómico (permítase aquí el reenvío a cuanto se analiza en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Lenorardo J., "El fomento del Patrimonio cultural a través de vías no fiscales o presupuestarias: nuevos canales para el estímulo de la participación privada en el sector", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 19, 2015, pp. 495-531).

25. En este sentido, el propio Derecho de la UE ha constituido un fuerte estímulo, partiendo del propio mandato recogido en el artículo 13 de la consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union: "In formulating and implementing the Union's agriculture, fisheries, transport, internal market, research and technological development and space policies, the Union and the Member States shall, since animals are sentient beings, pay full regard to the welfare requirements of animals, while *respecting the legislative or administrative provisions and customs of the Member States relating in particular to religious rites, cultural traditions and regional heritage*".

y los distintos ámbitos sectoriales que impactan sobre el Patrimonio, ya sea para preservarlo que para instrumentalizarlo con el fin de cumplir con otros fines de interés público (como generar riqueza, aumentar el empleo o contribuir a fijar la población o a atraerla en un territorio deprimido).

Corresponde aquí comprobar, en primer lugar, el grado de sensibilidad que presentan los diversos instrumentos de planificación hacia las necesidades y potencialidades del patrimonio cultural en aquellos ámbitos desde los que se aborda el problema de la despoblación. En segundo lugar, valorar en qué medida se ofrece una efectiva articulación de los instrumentos de planificación efectivamente tratados.

## 2.1. PATRIMONIO, DESPOBLACIÓN Y ÁREAS RURALES DE INTERIOR EN LA PLANIFICACIÓN ESTATAL

Podemos avanzar que la sensibilidad manifestada desde los instrumentos de planificación estatal hacia las necesidades y potencial del Patrimonio cultural como instrumento de lucha contra la despoblación y para la revitalización de las zonas deprimidas de interior no es homogénea en los diversos sectores implicados.

Para comenzar, por cuanto afecta al plano de la política demográfica, se ha dejado constancia de la falta de una estrategia específica en el marco de la misma para la lucha contra la despoblación. Ni siquiera las incipientes medidas adoptadas al amparo de un proceso de sensibilización aún reciente, han impactado sensiblemente en esta materia.

En el mismo sentido, la planificación estatal del turismo toca tan sólo de forma puntual los recursos culturales y suele hacerlo sin referencia o ligamen concreto al fenómeno de la despoblación. El *Plan Integral de Turismo 2012-2015* tan sólo preveía puntuales acciones de promoción, encaminadas a su integración en la oferta turística y aspectos técnicos relativos al trabajo en red, concentrándose en supuestos como el impulso del uso turístico de caminos rurales e itinerarios no motorizados o en la promoción de productos del Patrimonio enogastronómico. Por otra parte, tanto el *Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad 2014-2020*, aprobado por Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, como el *Plan de Turismo Español Horizonte 2020*, sin perjuicio de identificar como fortaleza el valor del Patrimonio cultural asociado a los elementos naturales y al turismo de interior[26], tampoco profundiza en sus peculiaridades ni en su

26. En el apartado II, dedicado al Modelo de turismo de naturaleza perseguido por el Plan, se declara que "España se encuentra en una posición privilegiada para el turismo de naturaleza, tanto en el mercado nacional como en el europeo, que puede ofrecer

conexión con el problema de la despoblación a la hora de describir sus líneas de actuación o sus concretas acciones propuestas.

En el sector de la planificación ambiental, contamos también con una aproximación similar, quizás más atenta aquí a la peculiar situación que afecta a los ecosistemas rurales, por cuanto puede apreciarse en el enfoque dado al *Plan estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2011-2017*, aunque tampoco se hace referencia expresa al problema de la despoblación[27]. El instrumento planificador, dotado de una visión amplia e integradora, incorpora una clara toma de conciencia sobre el ligamen que une lo natural y lo cultural[28] y, en dicho marco, propone líneas de actuación que no sólo inciden en el apartado de la conservación de determinados elementos culturales (como es la trashumancia[29], el Patrimonio geológico

---

productos y destinos exclusivos, diferenciados y de calidad teniendo en cuenta nuestros ecosistemas, paisajes y modos de vida tradicionales que representan un gran atractivo para muchos turistas". Así se expresa el Plan Sectorial, poniendo de manifiesto la tendencia actual a abandonar la preferencia por la inversión en alojamientos (donde se comenzaban a producir desajustes con la demanda efectiva) para priorizar ahora la atención sobre "la creación de oferta de actividades, centradas en el patrimonio cultural o natural de sus territorios, y así se han desarrollado numerosos proyectos de turismo de naturaleza (inventario de recursos, diseño y señalización de rutas, adecuación de equipamientos, formación, edición de folletos, promoción en ferias, etc.)" (versión digital del Plan accesible en el sitio https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/18/pdfs/BOE-A-2014-6432.pdf, ultimo acceso en 30/06/2018). Por su parte, en el análisis realizado por el *Plan del Turismo Español Horizonte 2020*, se precisan las siguientes fortalezas del sector turístico español: "Gran variedad de recursos culturales -en ocasiones, de notoriedad mundial - distribuidos a lo largo de todo el territorio", así como los "numerosos destinos turísticos emergentes con elevado potencial de crecimiento competitivo, sobre todo en las grandes ciudades y en los entornos de interior". El análisis del Plan sobre el papel del patrimonio cultural de estas zonas de interior, sin embargo, se opera al margen de la problemática de la despoblación, centrándose en su potencial como recurso complementario y favorecedor de la desestacionalidad (captación de turismo fuera de temporada alta), necesitados de mejoras en el diseño y difusión de su oferta.

27. "Los servicios de los ecosistemas más afectados son los de regulación, los culturales relacionados con la población rural y los servicios de abastecimiento gestionados de manera tradicional. El 63% de los servicios de abastecimiento, el 87% de regulación y el 29% de los servicios culturales se encuentran en estado crítico o vulnerable a escala estatal. En cambio, están mejorando los servicios de abastecimiento tecnificados o los culturales que responden a la demanda urbana" (*vid*. Plan estratégico del Patrimonio Natural y la biodiversidad 2011-2017, versión digital accesible en el sitio web del ministerio: http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/libro_plan_estrategico_pnb_tcm30-196695.pdf, p. 31).
28. En el Preámbulo del citado Plan se declara cuanto sigue: "La biodiversidad está íntimamente ligada a la cultura de todos los pueblos y forma parte de su identidad. Es una fuente de inspiración y reflexión inigualable y tiene múltiples valores científicos, estéticos, recreativos, educativos e incluso religiosos llegando a trascender al ámbito moral".
29. La trashumancia es el término asignado a la acción de trasladar el ganado de las dehesas de invierno a las de verano y viceversa. Esta práctica, de carácter ancestral,

o el hidrológico[30]), sino que reconoce y fomenta su aprovechamiento económico, siempre bajo la consigna de sus sostenibilidad y de la vigilancia sobre el impacto ambiental de las actividades que lo favorecen (especialmente el turismo).

Bien diferente resulta el enfoque de los instrumentos de planificación estatales aprobados en materia de Desarrollo Rural. No es de extrañar dada la plena coincidencia del ámbito de actuación de este marco político con la realidad afectada por el fenómeno de la despoblación (la España rural de interior). Aquí, los instrumentos de Planificación y los Programas desarrollados a su amparo se van a manifestar sensibles al fenómeno y, simultáneamente, no van a dejar de prestar atención al capítulo específico del Patrimonio cultural dentro de dicho escenario.

Ejemplo de ello fue ya el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014*, aprobado de conformidad con lo exigido por la ya mencionada Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En el capítulo 1, dedicado al análisis y diagnóstico del medio rural, el problema de la despoblación es bien destacado, al mismo tiempo que se toma en consideración al Patrimonio cultural rural como un elemento que, a pesar de haber sido "tradicionalmente poco valorado", constituye un elemento que "favorece la transmisión del legado histórico a las nuevas generaciones en mejores condiciones a la vez que sirve como importante reclamo para el cada vez más importante turismo rural"[31]. En la misma línea se moverá el vigente *Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020*,

---

lleva asociada toda una serie de costumbres y normas que acompañan a dicho traslado. Su valor etnológico y sus beneficios ambientales le han merecido, entre otras intervenciones, la declaración en 2017 de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de conformidad con la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (en algunas CC.AA., como es el caso de Aragón, ya contaba con la declaración de Bien de Interés Cultural Inmaterial desde 2011).

30. En el caso del denominado Patrimonio hidrológico, el Plan remite a la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos (*vid*. website oficial del Ministerio: http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/delimitacion-y-restauracion-del-dominio-publico-hidraulico/estrategia-nacional-restauracion-rios/), que incide en la recuperación de elementos del Patrimonio etnológico e industrial ligados al uso del agua (presas, acequias, molinos de agua, sistemas tradicionales de riego).

31. Puede destacarse, sin embargo, que esta sensibilidad manifestada en la Ley 45/2007, que se proyecta de modo expreso en previsiones concretas encaminadas a incidir en la recuperación de la arquitectura rural tradicional (art. 33 c), no ha encontrado un reflejo generalizado en la normativa urbanística salvo en el caso de la regulación de algunas CC.AA., tal y como se apunta en MIGUEZ MACHO, Luis "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España" *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 433 y ss.

igualmente sensible al problema de la despoblación[32] y centrado en actuaciones de ámbito supraautonómico, de interés general, o cuya competencia corresponde a la Administración General del Estado, garantizando su compatibilidad con los programas a desarrollar desde cada C.A. Aquí se insistirá en el papel del Patrimonio cultural como un recurso capaz de aportar vías de diversificación económica en el medio rural, considerando muy especialmente entre los objetivos el de hacer del turismo rural sostenible un verdadero catalizador del interés del patrimonio natural y cultural. Al mismo tiempo, la puesta en valor de este Patrimonio se enfoca como una vía para lograr otros objetivos transversales (mejora del medio ambiente y adaptación al cambio climático). En un marco así dispuesto, el programa Estatal planteará acciones de alcance suprarregional, como es el caso de las estrategias para el fomento del turismo sostenible en el contexto de los espacios incluidos en Espacios Naturales Protegidos o a través del aprovechamiento de los caminos naturales y vías verdes que transcurran por más de una C.A.[33]

Por último, como no podía ser de otro modo, corresponde considerar también la propia actividad estatal de planificación dentro del sector del Patrimonio Cultural, centralizada bajo la competencia del Instituto del Patrimonio Cultural de España. Son múltiples los ámbitos materiales desarrollados dentro de este sector a cargo del organismo citado y los mismos abarcan concretas modalidades de Patrimonio muy diversas. En algunas de ellas, recordemos, el impacto de la despoblación adquiría una trascendencia especial (citábamos más arriba los casos del patrimonio arqueológico o aquel de naturaleza inmaterial, entre otros). En este sentido, la atención procurada al fenómeno de la despoblación en el conjunto de estos planes resulta dispar. Por un lado contamos con ejemplos como el *Plan Nacional de Arquitectura Tradicional*, donde la despoblación es considerada dentro del análisis de riesgos padecidos por dicha modalidad patrimonial (especialmente en el medio rural)[34], y el posible papel

32. "En general, las carencias que se encuentran en las zonas rurales se centran en dos aspectos: despoblamiento, fundamentalmente centrada en grandes zonas de la meseta y gran incidencia del paro –y por añadidura exclusión- en las zonas del sur peninsular y Canarias" (conclusiones del análisis DAFO efectuado en el *Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020*, accesible en el sitio http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/programanacionaldesarrollorurala doptadocedecision30_ago_2016_tcm30-151177.pdf, p. 106).

33. También se contemplan en este apartado las iniciativas de "custodia del territorio" impulsadas por la Ley 42/2007 de Patrimonio natural y Biodiversidad Ley (http://custodia-territorio.es/).

34. El Plan advierte del riesgo de pérdida de las funciones y de la propia identidad de este patrimonio dado que factores como la progresiva desaparición de las formas de vida y de las prácticas productivas tradicionales, especialmente en el medio rural,

activo del mismo y de las técnicas tradicionales en las que se basa es intensamente destacado en sus múltiples facetas: su equilibrio con el territorio, su carácter favorecedor del desarrollo sostenible, sus beneficios en eficiencia ambiental y durabilidad, su idoneidad para sostener actividades económicas tradicionales, su capacidad para generar empleos y oficios especializados o su atractivo turístico frente a los ámbitos urbanos[35]. En otros Planes específicos, sin embargo, no sucede lo mismo, lo que en algunos casos concretos puede resultar un tanto sorprendente si tenemos en cuenta la trascendencia que presenta el fenómeno de la despoblación para algunas modalidades de Patrimonio. Piénsese en el caso del *Plan Nacional para la Salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial*[36], donde la despoblación no se menciona entre los factores de vulnerabilidad de esta modalidad de patrimonio, tan arraigada en un medio rural siempre en retroceso demográfico. Otro tanto ocurre en el caso del *Plan Nacional de Paisaje Cultural*[37], donde abundan las referencias a su valor en términos de recurso turístico y a propuestas para su aprovechamiento bajo criterios de sostenibilidad, pero no así al factor de riesgo que para el mismo supone el despoblamiento de las zonas rurales.

En definitiva, y sin perjuicio de las valoraciones finales que se ofrecerán en este trabajo, puede apreciarse que la sensibilidad hacia el fenómeno de la despoblación es dispar en la actividad planificadora del Estado, del mismo modo que la articulación de los diferentes sectores implicados

---

han supuesto un proceso de despoblación y el consiguiente abandono de su arquitectura. Asociados al mismo se citan otros riesgos inevitablemente conectados al factor de la despoblación, como es la dificultad de encontrar personas conocedoras de las técnicas constructivas tradicionales, la devaluación de esta parte de la cultura rural incluso por los propios habitantes del medio o el expolio y las acciones vandálicas derivadas del abandono y la falta de sensibilidad (versión on-line del Plan accesible en http://www.mecd.gob.es/planes-nacionales/gl/dam/jcr:02cebbae-83bc-4494-af6e-2d59bb67e90d/07-maquetado-arquitectura-tradicional.pdf, último acceso en 20/02/2021).

35. Interesa en este sentido atender a los contenidos previstos en el apartado 2.2 del citado Plan, dedicado a los criterios metodológicos que lo informan. Este apartado ofrece un análisis muy detallado de los innumerables valores activos que puede aportar el Patrimonio tradicional construido y sus técnicas como factores de estímulo para el desarrollo económico de las zonas en las que se encuentra (Plan Nacional de Arquitectura Tradicional, pp. 28 y ss.).
36. Puede accederse al texto del Plan Nacional para la Salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial en el sitio oficial del Ministerio: http://www.mecd.gob.es/planes-nacionales/ca/dam/jcr:74b2f235-d9c0-41e0-b85a-0ed06c5429da/08-maquetado-patrimonio-inmaterial.pdf (último acceso en 20/02/2021).
37. Puede accederse al texto del Plan Nacional de paisaje Cultural en el sitio oficial del Ministerio: http://www.mecd.gob.es/planes-nacionales/eu/dam/jcr:55b779f7-037f-45a0-baa0-17f27bc2587a/05-maquetado-paisaje-cultural.pdf (último acceso en 20/02/2021).

no parece, a primera vista, muy sólida (especialmente si partimos de la ausencia de un tratamiento de la cuestión desde la que debería ser su base adecuada: el desarrollo de una política demográfica específica para estas concretas áreas geográficas). Como apuntábamos, en muchos casos la falta de profundización en este fenómeno puede entenderse derivada de las limitaciones de la competencia estatal frente a la de las CC.AA., lo que hace necesario volver la vista también al panorama que ofrece los instrumentos autonómicos de planificación. En todo caso, esta situación no parece justificable en el marco de la política demográfica, dado el acusado carácter de "problema nacional" que presenta el fenómeno de la despoblación.

## 2.2. LA PLANIFICACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE POLÍTICA DEMOGRÁFICA

Sería excesivo en este estudio efectuar un análisis parecido al anterior en relación con los muy variados y numerosos instrumentos de planificación existentes en los distintos ámbitos sectoriales dentro del panorama autonómico. Abunda la casuística de planes regionales en todos los ámbitos referidos: estímulo del Desarrollo Rural[38], planificación de la actividad turística o de la intervención pública en materia de Patrimonio Cultural. Con cierta frecuencia, podremos hallar en ellos referencias al capítulo del Patrimonio cultural, unas veces atendiendo a las peculiaridades que presenta su conservación y tutela en las áreas rurales y otras a su potencial como recurso económico para la vertebración de estas zonas económica y demográficamente deprimidas[39]. Nos concentramos, por el contrario,

38. Puede accederse al conjunto de los Planes Autonómicos de Desarrollo Rural para el período 2014-202 en el siguiente sitio: http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programas-autonomicos/ (último acceso en 20/02/2021).

39. Por cuanto afecta al ámbito del Turismo, interesa destacar el modelo ofrecido por el la *Estrategia de Turismo de Interior* elaborada en la C.A. andaluza en desarrollo del *Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020.* En él se identifica al Patrimonio cultural como un recurso estratégico, auténtico "potencial endógeno" con amplias perspectivas de futuro, siendo su objetivo "lograr una síntesis armónica entre desarrollo turístico en el medio rural y conservación del patrimonio natural y cultural de este" (*vid*. p. 23 del Documento, accesible en su versión on-line en el sitio web http://www.juntadeandalucia.es/turismoydeporte/export/sites/ctc/.galleries/Planificacion/Estrategia-turismo-interior-Andalucia-horizonte-2020-version-16-03-16.pdf, último acceso en 20/02/2021). El documento, que recoge esta Estrategia específica para las zonas de interior en Andalucía, toma en especial consideración modalidades concretas de patrimonio, de fuerte arraigo rural (como es el caso del etnológico e inmaterial), así como modalidades muy particulares y propias del turismo de interior andaluz ligadas con el factor de la identidad cultural, como

en las concretas iniciativas planificadoras desarrolladas por las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias en materia de Ordenación del Territorio especialmente dirigidas a tratar la cuestión demográfica. Estos planes territoriales específicos son, por regla general, un instrumento bastante reciente en el marco autonómico español. Ofreciendo la transversalidad propia de los instrumentos empleados en la ordenación territorial, se presentan como una herramienta idónea para articular actuaciones integradas, capaces de abordar el fenómeno de la despoblación en todas sus facetas. En todos ellos, la referencia a la riqueza del Patrimonio natural y cultural como elemento vertebrador de las zonas con riesgo de despoblación es una constante. En este sentido, particularmente destacadas son las experiencias concretas desarrolladas en tres CC.AA.: Castilla y León y, más recientemente, Aragón y Asturias, donde se han diseñado tres modelos diferentes de Planes específicos orientados a abordar el problema de la despoblación.

El instrumento de más temprana aprobación fue la *Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020*, un documento revisado en varias ocasiones a lo largo de su vigencia. El mismo, partiendo de la identificación de la despoblación como un auténtico "hecho diferencial" de la C.A., declara también su gran riqueza en Patrimonio cultural y natural como uno de los argumentos que ofrece su territorio para vivir en él. Éste cobrará presencia en varías de las líneas que integran el conjunto de "Programas o Políticas que tienen por objetivo fijar, integrar, e incrementar población" dentro del marco de las políticas económicas e industriales, destacando las siguientes:

- El impulso del turismo, especialmente el de carácter rural, como factor de desarrollo autonómico, incrementando su internacionalización, así como políticas y programas que pongan en valor el patrimonio cultural, arquitectónico y natural como elementos determinantes del incremento turístico sostenible, valorando la importancia que esta actividad tiene en la creación de empleo, especialmente femenino, en el mundo rural.
- La adopción de nuevas herramientas como los Sistemas Territoriales de Patrimonio (STP) y los Proyectos Culturales (PC), introducidas por el Plan PAHIS 2020 del Patrimonio Cultural de Castilla y León, como nuevos instrumentos para la gestión sostenible del Patrimonio cultural, capaces de articular instituciones públicas e iniciativa privada.

son el turismo de raíces (búsqueda del regreso a los orígenes familiares) o el de los propios emigrados que regresan.

- Fomentar las actuaciones en Bienes de Interés Cultural en el medio rural en el marco del Plan de Intervención en el Patrimonio Cultural de Castilla y León 2014-2020, en beneficio de las familias residentes.
- Mejora de la difusión de una imagen atractiva de Castilla y León a través de campañas en el área de Cultura y Turismo, dentro de las Medidas para favorecer la entrada de población procedente de otras Comunidades Autónomas.
- El impulso de programas de puesta en valor de los espacios naturales, contemplando los yacimientos de empleo y posibilidades ocupacionales que de ello se derivan.
- Desarrollo de acciones formativas en el medio rural conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad vinculados a las diferentes necesidades y potencialidades territoriales (incluyendo el turismo y servicios socioculturales asociados al recurso Patrimonio).

El modelo más prolijo, sin embargo, es el aportado por la *Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación* aprobado en la C.A. de Aragón en 2015[40], el cual se halla plagado de medidas que toman en consideración al Patrimonio cultural, propuestas desde una profunda sensibilidad hacia las particularidades que el mismo presenta en las zonas despobladas[41]. Un buen número de ellas regresan sobre apartados ya tratados en la experiencia castellano leonesa, pero se aportan también interesantes

40. El Gobierno de Aragón aprobó el 22 de marzo de 2016 iniciar la elaboración de la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación, equiparando la revisión del Plan Demográfico recogido en la estrategia 10.3.E3 de la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón (EOTA) con este tipo de planeamiento territorial recogido en el artículo 21 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. Puede accederse a la versión on-line de los diversos documentos que integran la Directriz en el sitio web oficial del Gobierno aragonés: http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/VertebracionTerritorioMovilidadVivienda/AreasTematicas/OrdenacionTerritorial/PoliticaDespoblacion/ci.txt_despoblacion_documentos.detalleDepartamento?channelSelected=0 (último acceso en 20/02/2021).

41. "La pérdida de población de una gran extensión del territorio aragonés lleva aparejada en la actualidad el abandono paulatino de los recursos naturales, culturales y paisajísticos existentes en esos ámbitos. Esto se traduce implícitamente en un deterioro del atractivo de estos lugares para los habitantes residentes y para los potenciales que pudieran llegar de forma temporal o permanente si confluyesen otro tipo de condiciones" (*vid.* p. 125 del Tomo I "Memoria"). Por cuanto respecta al medio natural, el punto de partida parece ser el inverso, dado que, según se desprende de las valoraciones efectuadas en la Directriz, se derivan efectos positivos para la mejor conservación natural en aquellos espacios con menor presión de las actividades humanas.

novedades con un desarrollo muy detallado. Destacan los contenidos aportados en los ámbitos correspondientes a las actividades económicas y mercado laboral (Eje 1), al escenario vital y patrimonio territorial (Eje 6), límites ambientales y recursos naturales (Eje 7), y al sistema de asentamientos (Eje 10). Allí se comprenden la mayoría de las líneas de actuación que inciden en el Patrimonio o bien se articulan en torno al mismo:

- Impulso de la actividad artesanal, actividades tradicionales y de servicios (toma en consideración sus valores tradicionales, pero también impulsa la innovación, buscando la incorporación de diseño y aprovechamiento de nuevos mercados digitales, promoviendo la generación de lugares públicos para la venta).
- Impulso de estrategias para potenciar el Patrimonio cultural y natural, comprendiendo:
    - El impulso de la creación y mantenimiento de Parques Culturales (dotación de subvenciones para conservación y articulación de la iniciativa pública y privada en el impulso de la creación de estas figuras.
    - Favorecer la revisión de instrumentos de planificación y gestión de espacios y recursos naturales (mejorando las dotaciones para la gestión y para los centros de interpretación, así como para elaborar planes y fomentando una planificación de recursos que favorezca la fijación de población al territorio).
    - Implementar la colaboración con entidades educativas y sociales para mejorar la difusión de los valores del territorio aragonés (impulso de convenios).
    - Valorización del Patrimonio lingüístico como generador de actividad económica, especialmente en el turismo (turismo de idiomas).
    - Promoción de la cultura tradicional sostenible, como referente social y valor con potencialidad económica, de arraigo poblacional y de enraizamiento en el territorio, teniendo en cuenta los centros de estudios ya existentes (a través de la actualización de inventarios del Patrimonio, la elaboración de manuales de buenas prácticas en la rehabilitación de inmuebles, con sensibilidad hacia las técnicas constructivas tradicionales).
    - Desarrollo y aprovechamiento del Patrimonio ubicado en los "territorios vacíos" (entre otras vías, ofertando escenarios de exteriores para producciones cinematográficas).

- Atención específica del Patrimonio en ámbitos deshabitados, con propuestas que afectan a su adecuada catalogación y estudio, o a su selección preferente como lugares en los que promover *ecomuseos* (para poner en valor las actividades humanas relacionadas con la cultura y la lengua tradicional y generar actividad económica y puestos de trabajo).
- Impulsar acciones basadas en la figura de la *custodia del territorio* (articulación de iniciativas públicas y privadas comprendiendo medidas de conservación y estímulo sobre recursos naturales y culturales en desuso o abandono a través de convenios)[42].
- Fomento del empleo para mujeres apoyado en la activación de nuevos yacimientos de empleo asociados a las actividades productivas a promover (donde se menciona expresamente tanto el turismo rural como el patrimonio y servicios culturales, entre otros).

Un desarrollo menor pero también interesante puede apreciarse en la figura de planificación más recientemente aprobada en el plano autonómico: el Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2020[43]. Al igual que ocurriera en las anteriores CC.AA., Asturias, aun no pudiendo considerarse una región deprimida en términos globales, ha venido padeciendo el fenómeno de la despoblación en sus zonas de interior y de montaña en términos equiparables. Es por ello que este Plan guarda especial atención a la pérdida de población en las zonas rurales, partiendo de la idea de que "cualquier medida dirigida a mejorar las condiciones para su permanencia se advierte prioritaria, en tanto que el medio rural cuenta con importantes potencialidades como la calidad del entorno natural asturiano y de su patrimonio cultural". Insistirá el documento en estos

42. Según la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la custodia del territorio se define como "*el conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos*". Un acuerdo de custodia es un procedimiento voluntario entre la propiedad y una entidad de custodia para pactar el modo de conservar y gestionar un territorio; el pacto puede ser verbal o escrito. Las entidades de custodia son organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que participan activamente en la conservación del territorio (pueden incluir asociaciones de vecinos, organizaciones conservacionistas, fundaciones, ayuntamientos, consorcios u otros tipos de entes públicos. La activación de este modelo de intervención sobre el territorio, según la Directriz, puede aportar una vía válida para frenar su deterioro, para incrementar las relaciones campo-ciudad y para apoyar con eficacia a quien ostenta la propiedad de determinadas explotaciones para su mantenimiento (*vid*. p. 125 del Tomo I "Memoria").
43. Puede accederse a la versión on-line del documento en el siguiente sitio web: ftp://ftp.asturias.es/asturias/transparencia/planes/plan_demografico_2017_2027.pdf (último acceso en 20/02/2021).

valores presentes en el Patrimonio cultural en su eje dedicado a la planificación de medidas para propiciar el reequilibrio territorial:

"Dentro de las labores necesarias para alcanzar el reequilibrio territorial es transversal la conservación y recuperación del patrimonio en sentido amplio, tanto del cultural como del ambiental. Se trata de un elemento que favorece la cohesión y el equilibrio territorial interno de la comunidad, especialmente en el medio rural; tiene un gran carácter identitario y es determinante a la hora de valorar la calidad de los territorios. Una adecuada recuperación, mantenimiento y puesta en valor del patrimonio lo convierte en factor de generación de actividad, sentimiento de comunidad, riqueza y oportunidades de desarrollo, en especial del medio rural[44]".

De este análisis aproximativo a las aportaciones derivadas de estos planes específicos en materia de política demográfica, tal y como se proclama expresamente en el Plan de Asturias, puede concluirse su idoneidad para abordar un problema demográfico que es de naturaleza estructural. Su abordaje, requiere "respuestas específicas, conjuntas y con una perspectiva temporal a medio y largo plazo". La base jurídica para ofrecer dichas respuestas en forma de concretas medidas no puede ser otra que la de un instrumento de planificación específico y al mismo tiempo transversal.

La creciente preocupación por el fenómeno de la despoblación en nuestro país ha llevado, muy recientemente, a la aprobación de textos legales en otras CC.AA. no menormente afectadas por aquél, como es el caso de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia o 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. Ambas normas contemplan al Patrimonio cultural como objetivo específico de acciones de fomento[45] llamadas a desarrollarse no sólo en la

44. *Vid*. p. 147 del documento.

45. La Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, menciona al Patrimonio cultural como diana de acciones de fomento enmarcadas dentro de los objetivos de turismo sostenible e inclusivo (art. 89) e implementación de la colaboración ciudadana y del sector privado (bajo lo que el art. 101 define como "responsabilidad social territorial"), abriendo también novedosas vías de intervención de indudable impacto en la conservación y transmisión del Patrimonio, especialmente de aquél de naturaleza inmaterial, como se desprende del enfoque dado al mandato impuesto a las Administraciones públicas al fin de impulsar el refuerzo de las relaciones intergeneracionales (como vía para "favorecer la transmisión de conocimientos y de las tradiciones y de la lengua y la cultura gallegas", art. 109 *in fine*). Por su parte, la Ley 2/2021, de 7 de mayo de Castilla-La Mancha fija, entre sus objetivos prioritarios, el de "Incentivar la protección, rehabilitación, recuperación y utilización del patrimonio natural, cultural material e inmaterial, etnológico e histórico autóctonos como vía de valorización económica y social de la singularidad de la dimensión local del

planificación específica que pueda crearse al efecto sino también en aquella otra dispuesta en el marco de las políticas sectoriales. En este sentido, la Ley gallega incide particularmente en el aludido enfoque transversal, planteando, como punto de partida, el carácter sistémico de las políticas demográficas y la necesidad de enhebrar los esfuerzos legislativos y administrativos provenientes de los diversos sectores de la intervención pública[46], principios todos ellos, llamados a operar también en la aproximación que se articule sobre un recurso poliédrico como es el Patrimonio cultural. Por su parte, la Ley manchega ha determinado dar a la protección y puesta en valor del Patrimonio cultural un lugar prioritario entre los objetivos a considerar por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística[47], lo que viene a coincidir con la opinión, aquí sostenida, sobre la especial idoneidad de dichos instrumenos para articular el papel del Patrimonio cultural en las áreas rurales amenazadas por la despoblación.

## 3. ALGUNAS VALORACIONES FINALES: TRANSVERSALIDAD Y SOSTENIBILIDAD COMO LÍNEAS GUÍA PARA LA ACTIVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL COMO RECURSO FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

Dentro de la normativa sectorial, cada una en el marco de los objetivos y fines que les son propios, se ofrecen herramientas que impactan sobre

---

mundo rural y del sentido de pertenencia a sus habitantes" (art. 4.f). Puntualmente, referirá al Patrimonio cultural rural como objetivo en el marco de las políticas de rehabilitación de vivienda (art. 62) y de promoción del turismo sostenible (art. 49.j)

46. El artículo 7.1 de la citada Ley, de hecho, dispone expresamente que "las administraciones públicas de Galicia incorporarán la perspectiva demográfica en la producción normativa y en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y todas las acciones desarrolladas en el ejercicio de sus competencias". La colaboración y cooperación administrativas y la implicación del sector privado y la participación ciudadana se ofrecen también como ejes imprescindibles en el abordaje del fenómeno.

47. En efecto, la Ley manchega coloca "La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural, arquitectónico y del paisaje" como el primero de la lista de objetivos específicos a los que habrán de responder dichos instrumentos en sus intentos de propiciar, con carácter general, "el uso racional de los recursos naturales, armonizar los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente" (art. 68.1 a). A ello se añadirá, como otra aportación concreta novedosa, la mención expresa al fomento de "fórmulas voluntarias de cooperación técnica con los pequeños municipios" por parte de la Junta de Comunidades para asistirles en las tareas de planificación urbanística, calificando dichos instrumentos como los "idóneos tanto para la correcta ordenación de su territorio, como para la puesta en valor de su patrimonio cultural, paisajístico y arquitectónico […]" (art. 68.2 *in fine*).

el Patrimonio cultural y que, de hecho, están siendo aplicadas en muchos casos para protegerlo o para ponerlo en valor. Sin embargo, la aproximación sectorial no favorece siempre el impacto positivo deseable para garantizar mejorías en ese gravísimo problema de fondo (y de base) que, en las zonas rurales de interior, implica el fenómeno de la despoblación.

En la legislación de Patrimonio cultural, gracias al desarrollo singular que han procurado las CC.AA., han proliferado figuras de protección que se amoldan particularmente a la protección del Patrimonio existente en estos singulares territorios. Tal es el caso de los ya mencionados *Parques culturales* en Aragón, como también las *Zonas Patrimoniales* en el caso de Andalucía u otras más extendidas como los *Lugares de Interés Etnológico* o los *Paisajes Culturales*. Sin embargo, el enfoque de estas figuras y el cariz de las medidas que las acompañan suelen incidir con más fuerza en el capítulo de la tutela de los valores originales del bien, articulando regímenes esencialmente basados en la limitación de actividades, lo cual puede llegar a constituir un obstáculo para una idónea (aunque siempre equilibrada) explotación económica del bien patrimonial. En suma, gran parte de las herramientas tradicionales para la protección del Patrimonio cultural se presentan "contaminadas" por la tradicional tendencia presente en este sector a priorizar la conservación sobre la puesta en valor, recurriendo principalmente a técnicas administrativas de limitación (prohibiciones, autorizaciones, controles, etc., que con frecuencia se acumulan con las exigidas desde otros ámbitos sectoriales). Es cierto, sin embargo, que compensando esta tendencia hallamos otras de calado más general, como la reciente y progresiva implementación de las medidas de fomento a través de las Leyes autonómicas del Patrimonio cultural, o la priorización de medidas de corte positivo o de estímulo en el caso de la intervención sobre concretas modalidades de Patrimonio como es el caso del inmaterial. En todo caso, quedan ámbitos poco tratados (por ejemplo, la musealización del Patrimonio etnológico e inmaterial del medio rural)[48] y con claro margen de mejora en aspectos puntuales que podrían contribuir enormemente a la implementación del papel del Patrimonio en la recuperación de las zonas rurales.

48. En este apartado resultan muy dispares los resultados, calidad e impacto efectivo de las diversas experiencias. Los museos etnológicos (con frecuencia promovidos sobre la base del voluntarismo de la población de las propias localidades), ecomuseos y centros de interpretación pueden implementar su potencial efecto de generación de riqueza en el medio rural a través de una modernización de sus planteamientos o de la creación de redes museísticas específicas (*vid.* ROIGÉ I VENTURA, Xavier, FERNÁNDEZ DE PAZ, Esther, ARRIETA URTIZBEREA, Iñaki, *El futuro de los museos etnológicos: consideraciones introductorias para un debate*, Ankulegi, San Sebastián, 2008, espec. pp. 25 y ss., versión on-line accesible en el sitio https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0301Roige-Ventura.pdf, último acceso en 20/02/2021).

Algo parecido puede predicarse de las medidas adoptadas desde la normativa sectorial en materia de turismo en relación con el Patrimonio cultural. La finalidad última de las medidas (la declaración de *Municipios de Interés Turístico* o las menciones que en el mismo sentido se establecen para fiestas y tradiciones populares) tradicionalmente no ha sido otra que la de favorecer el crecimiento de una industria, aumentar el número de turistas y mejorar los datos económicos. Tan sólo recientemente se han venido introduciendo instrumentos correctores que se proyectan también a garantizar la calidad de la oferta turística o a proteger el propio recurso generador de riqueza, introduciendo el factor de la sostenibilidad (unas correcciones que resultan vitales en el caso de un recurso tan vulnerable como el Patrimonio natural y cultural)[49].

Ante el binomio conservación-explotación del Patrimonio cultural y natural, una intervención sectorial no resulta satisfactoria. Esa necesidad se agudiza aún más en el caso del Patrimonio existente en zonas despobladas o en peligro de despoblación, cuando se pretende convertir a aquél en un motor de desarrollo. De ello depende tanto la propia salvaguardia del recurso como la obtención de adecuados rendimientos económicos. Piénsese, por ejemplo, en las estrategias generadas a raíz de las Rutas culturales (un instrumento más que idóneo para favorecer el desarrollo de zonas rurales y para paliar los efectos de la despoblación como una fuente de trabajo y riqueza)[50]: las mismas han sido formuladas mayoritariamente

49. Refiriéndonos al caso andaluz, en el primer supuesto, se puede destacar la nueva regulación dada en Andalucía para la figura de la declaración del municipio turístico (Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía), donde se ha procedido a implementar su régimen incorporando mecanismos para revisar periódicamente los requisitos a cumplir por el Municipio, siendo posible la revocación de la declaración. En el segundo, es de interés el mecanismo de la declaración de "espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo", como un instrumento capaz de frenar los efectos negativos de la sobrepoblación generada por el impacto del turismo (*vid.* arts. 12 y 14 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía).

50. A este fin obedecen proyectos que han sido meditados concienzudamente en sus propuestas, considerando también su impacto positivo ante el problema de la despoblación, como es el caso de la Ruta Celtibérica, impulsada desde 2008 por el Centro de Estudios Celtibéricos de Segeda y el Ayuntamiento de Calatayud. La misma aspira a impactar en un área de interior, notablemente deprimida desde el punto demográfico, que comprende territorios de Aragón, Castilla-La mancha, Castilla y León, Navarra y La Rioja. Es de interés la consulta del documento generado para proponer este proyecto para su efectiva declaración como Ruta Cultural Europea (http://www.celtiberica.es/wp-content/uploads/2014/02/rutaceltiberica.pdf, figura en la que España cuenta con varias declaraciones: El Camino de Santiago (el primero de todos los Itinerarios Culturales Europeos, declarado en 1987), El legado andalusí (1997), el Camino de la Lengua Castellana y su Expansión por el Mediterráneo: las Rutas de los Sefardíes (2002) y la Ruta de Don Quijote (2007). En la misma línea de los itinerarios culturales, interesa hacer mención al reciente impulso que están teniendo,

desde la competencia de Turismo y sus resultados, muy dispares, se han debido con frecuencia a su falta de articulación con otras políticas, que habrían sido capaces de implementar sus efectos (usos del suelo, infraestructuras, etc.)[51].

El Patrimonio cultural es un elemento en el que se acumulan numerosos valores por lo que, ya de por sí, su regulación exige un enfoque múltiple[52]. Los escenarios territoriales marcados por las nefastas consecuencias de la despoblación han contribuido a asentar esta idea, en la medida en que un enfoque tradicional de la intervención pública en materia de Patrimonio cultural, centrado casi exclusivamente en su conservación y en la protección de sus valores originales, no resulta recomendable y, con frecuencia, ni siquiera es factible. En estos supuestos, la atención de las instituciones o el propio interés público dominante abandonan un enfoque purista o clásico, si queremos (el centrado en la conservación, en la autenticidad, en el principio de mínima intervención), para focalizarse ahora sobre su valor económico, sobre su potencial como elemento vertebrador de la actividad económica, de la generación de empleo, dando entrada a políticas que impactan sobre él, planteadas desde otros sectores (turismo, desarrollo rural, vivienda, infraestructuras, etc.). Estos dos polos hacen inevitable la búsqueda de un equilibrio, la entrada en juego del principio de sostenibilidad. Y he aquí un factor más que impone la necesidad de optar por políticas y medidas integradas y multidisciplinares: la sostenibilidad se convierte en un objetivo difícil de alcanzar cuando el abordaje de la cuestión se produce desde aproximaciones sectoriales, sin una coordinación efectiva entre ellas.

En el análisis efectuado sobre la realidad española pueden evidenciarse, a modo de resumen, las siguientes notas caracterizadoras:

– Las normativas sectoriales, aun contando con instrumentos puntualmente idóneos para incidir positivamente frente al fenómeno de la despoblación a través de la instrumentalización del Patrimonio

---

por su atractivo turístico, los proyectos de recuperación de trenes históricos y de sus trayectos, donde también se encierra potencial para estimular el desarrollo de zonas en riesgo de despoblación.

51. Sobre la conveniencia de seguir una metodología seria y atenta a los múltiples perfiles sectoriales que impone la figura de las rutas culturales, interesa la lectura de MARTOS MOLINA, Marta, *Las rutas culturales en el desarrollo territoria*l, UNIA, Sevilla, 2014, espec. pp. 69 y ss. (acceso a la versión on-line en el sitio http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3610/2014_rutas_978-84-7993-252-7.pdf, último acceso en 20/02/2021).

52. Permítase aquí el reenvío a cuanto se analizó en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J., *La restauración inmobiliaria en la regulación del Patrimonio Histórico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pp. 47-49.

cultural, ofrecen un panorama dispar en cuanto a su sensibilidad hacia este recurso y a la efectiva activación de su potencial en las zonas rurales despobladas.

- Similar valoración podría emitirse con respecto a los instrumentos de planificación estatal: su atención al papel del Patrimonio resulta diferente en intensidad en función del sector (especialmente intenso en materia de desarrollo rural, inesperadamente baja en el caso de los planes del Patrimonio cultural e inexistente en una planificación demográfica que todavía se espera), y su impacto efectivo queda muy limitado por causa de las limitaciones competenciales que padece frente a las CC.AA. en numerosos ámbitos estratégicos (turismo, patrimonio cultural, ordenación del territorio).
- Los instrumentos de planificación autonómicos representan un panorama igualmente diversificado, donde la vertiente más positiva viene proporcionada por las CC.AA. más afectadas por el fenómeno de la despoblación: ello se plasma en el diseño de planes específicos de políticas demográficas que presentan un carácter integrador con respecto a los ámbitos de intervención pública implicados y que manifiestan un alto grado de sensibilidad hacia el papel de Patrimonio cultural como recurso para lograr un mayor desarrollo y cohesión territorial.

Existe, en suma, una incipiente sensibilidad hacia el potencial y los riesgos que afectan al patrimonio en el marco que nos ocupa, pero la misma no es homogénea ni territorialmente (no en todos los niveles administrativos) ni transversalmente (en todas las áreas), por lo que estamos aún lejos de contar con un marco de actuación satisfactorio. En este sentido y sin perjuicio de la valoración positiva que merecen muchos de los avances e innovaciones apuntadas, pueden referirse aquí un bloque de tres líneas guía, muy básicas, que podrían contribuir en la dirección que entendemos correcta a los efectos de abordar el papel que puede jugar Patrimonio cultural en ámbitos territoriales frágiles.

En primer lugar, por cuanto al recurso a técnicas y figuras de protección propias de la normativa sectorial del Patrimonio cultural, conviene alertar de la necesidad de mantener cierta prudencia. Las modalidades de protección allí previstas no son meros instrumentos publicitarios o reclamos turísticos: la efectiva declaración de algunas de estas figuras, con frecuencia inflaccionadas en nuestros días[53], pueden implicar serios

53. Por cuanto afecta a la declaración de Bienes de Interés Cultural (máximo nivel de protección cultural en España) en modalidad de los "conjuntos históricos", resultan de sumo interés las críticas vertidas por Tomás Ramón FERNÁNDEZ en relación con su

condicionantes para las intervenciones y usos que podrían ser asignados a los bienes, determinando límites a sus posibilidades de explotación y aprovechamiento. En este sentido, es conveniente que el Patrimonio ubicado en zonas rurales deprimidas no se halle sobreprotegido (con niveles y categorías de máximas) salvo que su especial valor (bienes muy concretos) lo haga indispensable.

En segundo lugar, hemos tratado de fundamentar la importancia que presenta la necesidad de potenciar instrumentos capaces de articular la intervención sobre este patrimonio desde una perspectiva integrada, abordando sus problemáticas y sus potencialidades desde todos los ámbitos posibles. Es conveniente que dicho enfoque transversal quede plasmado desde el primer momento, partiendo de la propia planificación, pero proyectándose también sobre las medidas singulares[54]. En este sentido, en sus distintos niveles, los instrumentos planificadores propios del sector Ordenación del Territorio, en virtud de su obligado enfoque transversal, se manifiestan como los más idóneos para trazar el marco general, siempre que se garantice en su diseño la efectiva colaboración y coordinación de todas las administraciones competentes (requisito que, con frecuencia, no se ve suficientemente satisfecho)[55]. Otros instrumentos, como es el caso de las *Inversiones Territoriales Integradas* (ITIs), constituyen otro ejemplo de instrumento dotado del aludido enfoque transversal para el desarrollo de acciones más localizadas territorialmente[56]. Por otra parte, tal y

---

exponencial crecimiento en los últimos años y sus peligrosas consecuencias en términos de bloqueo para el desarrollo urbano (*Vid*. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, "La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso", en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Estudios de Derecho ambiental y urbanístico*, Aranzadi, El Cano, 2001, pp. 241-254).

54. En el mismo sentido, atiéndase al certero análisis, aquí compartido, ofrecido en ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 290 y ss.

55. A lo largo del presente estudio se han aportado algunos ejemplos de ello. Valgan también aquí, como muestra, las valoraciones volcadas por MIGUEZ MACHO en cuanto a la apreciable desconexión entre los instrumentos de ordenación del territorio y los de desarrollo del medio rural por cuanto afecta a los concretos objetivos perseguidos para lograr incidir en el fenómeno de la despoblación (*vid*. MIGUEZ MACHO, Luis, "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España", cit., espec. p. 439).

56. Las ITIs son una herramienta contemplada en el Reglamento (UE) N.º 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 para favorecer las inversiones de los diversos Fondos europeos que impactan sobre el desarrollo regional, adaptándose a las especiales necesidades de zonas territoriales con problemas estructurales particulares. La despoblación y sus efectos económicos constituye, con frecuencia, uno de los factores considerados. Tal es el caso, por ejemplo, de la ITI formulada para zonas despobladas de Castilla-La Mancha, que supondrá inversiones por valor de 490 millones de euros (pueden consultarse más datos, así como las

como se planteaba desde instituciones integradoras como las fórmulas de "custodia del territorio", conviene no olvidar la trascendencia de integrar también a la iniciativa privada, partiendo de los propios habitantes y empresarios de las zonas rurales afectadas (la articulación de las políticas no puede reducirse a una intervención meramente institucional).

Por último, dada la naturaleza del Patrimonio como recurso no renovable en su originalidad, recordaremos que la activación de cualquier medida sobre el mismo tendente a facilitar su explotación o aprovechamiento debe de hallarse presidida por parámetros de sostenibilidad. El afianzamiento de este enfoque del desarrollo sostenible es especialmente importante en lo referente a los aprovechamientos turísticos, por su especial incidencia en este Patrimonio y en su entorno. En este sentido, si la despoblación es negativa para un territorio y para la conservación de los valores singulares que le dan su carácter único, igual o más puede serlo la masiva asistencia de visitantes o cualquier explotación turística sobredimensionada. Sólo desde el afianzamiento de principios de desarrollo sostenible en el aprovechamiento del recurso puede garantizarse que las zonas rurales no pierdan su esencia en lo natural y lo cultural que les es propio. Por otra parte, no debe perderse de vista que el adecuado equilibrio conservación – aprovechamiento viene facilitado por unas aspiraciones de rendimiento económico que, lejos de caracterizarse por su ambición, tienden a ser más bien pragmáticas y ajustadas a la realidad en sus objetivos: más que descubrir una auténtica mina de oro, se trata más bien de incorporar un nuevo recurso donde hay pocos; más que de convertir a un municipio en foco de una emigración masiva, se trata de atraer a la misma habitantes suficientes para sostener su población activa y garantizar su estabilidad en el futuro; más que de transformar el pueblo en ciudad por cuanto a servicios y comodidades se refiere, se trata de garantizar unos estándares básicos (que en estos momentos no existen), dignos, solventes, que permitan progresar en bienestar a estas poblaciones del medio rural sin que pierdan, por ello, la misma esencia que las hace valiosas y atractivas.

En todo caso, no debe nunca perderse de vista la singularidad del recurso Patrimonio cultural. Por encima de todos los valores que el mismo puede presentar, aquel derivado del aprecio de los ciudadanos, su valor sociocultural, presidido por su fuerte conexión con la identidad popular (un rasgo que se intensifica aún más cuando se desciende a escala local),

características de las zonas afectadas, en sitio web oficial del Gobierno de Castilla-La Mancha: https://www.castillalamancha.es/gobierno/vicepresidencia/estructura/dgvcyp/actuaciones/inversi%C3%B3n-territorial-integrada-iti-castilla-la-mancha-2014-2020, último acceso en 20/02/2021).

es el valor más esencial, también a ojos del propio legislador. En este marco, el Patrimonio cultural no cobra pleno sentido si está separado del pueblo que lo aprecia y carente de un pueblo que lo apreciará en el futuro. En muchos aspectos, pues, la intervención pública para conservar y promover el Patrimonio cultural y la intervención pública para luchar contra la despoblación en nuestro medio más ancestral (el medio rural), son dos ámbitos en los que confluye un mismo propósito: el esfuerzo por evitar la desaparición de nuestros orígenes, de nuestra identidad, de aquello que fuimos y, por otro lado, el intento de transmitirlo a las generaciones que aún no han nacido, tal y como es su derecho y nuestra responsabilidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos", *Istituzioni del federalismo: rivista di studigiuridici e politici*, n. 2, 2015, pp. 331-356.

ALMEIDA CERREDA, Marcos, "Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 289-296.

BLANCO MARTÍN, Agustín; CHUECA SÁNCHEZ, Antonio Manuel y BOMBARDIERI, Giovanna (dirs.) *Informe España 2015*, Fundación Encuentro, Madrid, 2015 (versión accesible en sitio web http://www.informe-espana.es/wp-content/uploads/2016/12/Informe_Espana_2015.pdf).

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 9, 2018, pp. 5-21.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, "La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso", en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Estudios de Derecho ambiental y urbanístico*, Aranzadi, El Cano, 2001, pp. 241-254.

MARTOS MOLINA, Marta, *Las rutas culturales en el desarrollo territoria*l, UNIA, Sevilla, 2014 (versión accesible en sitio web http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3610/2014_rutas_978-84-7993-252-7.pdf).

MIGUEZ MACHO, Luis, "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España" *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 419-439.

ROIGÉ I VENTURA, Xavier, FERNÁNDEZ DE PAZ, Esther, ARRIETA URTIZBEREA Iñaki, *El futuro de los museos etnológicos: consideraciones introductorias para un debate*, Ankulegi, San Sebastián, 2008 (versión accesible en sitio web https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0301Roige-Ventura.pdf).

RUBIO TERRADO, Pascual, "Desarrollo local y patrimonio cultural. El parque cultural de Albarracín", *Geographicalia*, n. 53, 2008, pp. 21-48, versión on-line accesible en el sitio web https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/geographicalia/article/view/1105/972).

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J., *La restauración inmobiliaria en la regulación del Patrimonio Histórico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

– "El afianzamiento del Respeto a la Diversidad Cultural como principio rector de las políticas culturales en el marco de un mundo globalizado: su especial incidencia en las normas jurídicas para la protección del Patrimonio cultural", *Direito Público*, n. 54, 2013, pp. 14-30.

– "El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico", *Periférica Internacional – Revista para el Análisis de la Cultura y el Territorio*, n. 15, 2104, pp. 359-380 (versión accesible en sitio web https://revistas.uca.es/index.php/periferica/article/view/2136/1949).

– "El fomento del Patrimonio cultural a través de vías no fiscales o presupuestarias: nuevos canales para el estímulo de la participación privada en el sector", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 19, 2015, pp. 495-531.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 395-418.

TAMAMES GÓMEZ, Ramon, "Conferencia Inaugural", en PEINADO HERREROS, Mª Ángeles (Coord.), *Actas del I Congreso Internacional "El Patrimonio Cultural y Natural como Motor de Desarrollo: Investigación e Innovación"*, Sevilla, UNIA, 2012, pp. 21-40.

VIZCAÍNO PONFERRADA, M.ª Luisa, "Evolución del turismo en España: el turismo cultural", *International Journal of Scientific Management and Tourism*, vol. 4, 2015, pp. 75-95 (versión accesible en sitio web http://www.ijosmt.com/index.php/ijosmt/article/view/53/55).

*Capítulo XVI*

# Servicios agroecosistémicos y patrimonio rural material e inmaterial[1]

Massimo Monteduro

*Professore associato di Diritto Amministrativo e titolare della cattedra di Diritto Amministrativo dell'Ambiente e dell'Alimentazione. Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento*[2]

Alice de Nuccio

*Contratada Predoctoral, Área de Derecho Administrativo Universidad de Santiago de Compostela*[3]

SUMARIO: 1. OBSERVACIONES PRELIMINARES. 2. EL VOCABULARIO DE LOS SERVICIOS AGROECOSISTÉMICOS PARA LA VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL. 3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REPOBLACIÓN RURAL DENTRO DEL MARCO DE LA AGROECOLOGÍA.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España, y fruto de la reflexión común de ambos autores, teniendo en cuenta que Alice De Nuccio ha redactado los § 1-4; Massimo Monteduro el § 5.

2. Correspondant National para Italia del International Center for Comparative Environmental Law - Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE).

3. Contratada Predoctoral, Área de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela (Contrato predoctoral para la formación de doctores. Subprograma estatal de formación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. PRE2019-087874).

4. EL PESO DE LOS SERVICIOS AGROECOSISTÉMICOS DENTRO DEL ÁMBITO DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL. 5. PERSPECTIVAS PARA UN FUTURO PRÓXIMO: LA APARICIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL Y SU EXTENSIÓN A LA PROTECCIÓN DEL *AGRI-FOOD HERITAGE*. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

La despoblación rural es el efecto, a largo plazo, de la marginación gradual de la sociedad rural, atribuible, a su vez, al proceso de transformación industrial de la agricultura: la "Revolución Verde[4]", las políticas proteccionistas de los fascismos[5], el crecimiento económico que renació de los escombros de la Segunda Guerra Mundial[6] y el periodo de las "reformas agrarias[7]" son las etapas de un circuito que ha pasado

4. Según FLACHS, Andrew, "Green Revolution", en KAPLAN, David M. (ed.), *Encyclopaedia of Food and Agricultural Ethics*, Springer, Dordrecht, 2019, pp. 1493 y ss., la Revolución Verde en Europa se remonta a los años 30 del siglo XX, cuando "American and European agriculture was incorporating a suite of new technologies and inputs made possible by scientific discoveries in chemistry, genetics and engineering, along with public and private institutions capable of bringing them to farmers". Según otros autores, la Revolución Verde se remonta a finales del siglo XIX. En este sentido, v.: AGUILAR RIVERA, Noé, MICHEL CUELLO, Christian, y CÁRDENAS GONZÁLEZ, Juan Fernando, "Green Revolution and Sustainable Development", en LEAL FILHO, Walter (ed.), *Encyclopaedia of Sustainability in Higher Education*, Springer, Cham, 2019, pp. 833 y ss.; HARWOOD, Jonathan, *Europe's Green Revolution and Other Since. The rise and fall of peasant-friendly plant breeding*, Routledge, Oxon, 2012; BEVILACQUA, Piero, *La Terra è finita: breve storia dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2006, versión ebook. Sobre las consecuencias de la Revolución Verde para la sociedad rural, v. también DE BERNARDI, Alberto, "La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale", en PASETTI, Matteo (ed.), *Tra due crisi: urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa negli anni Trenta e negli anni Settanta*, Archetipo Libri, Bolonia, 2013, pp. 31-69, p. 52; BOCCHI, Stefano, "Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati", *Scienze del territorio*, n.º 6, 2018, pp. 77-84.

5. DE BERNARDI, Alberto, "La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale", cit., p. 58.

6. Es decir, el inicio de una fase de crecimiento más rápido y dinámico de los sectores productivos. V. ROSSI DORIA, Manlio, "Agriculture and Europe", *Daedalus*, n.º 1, pp. 335-357, en concreto, pp. 339-340.

7. Según la definición de JESSENNE, Jean-Pierre, LUNA, Pablo Fernando, y VIVIER, Nadine, "Les réformes agraires dans le monde: introduction", *Revue d'histoire moderne e contemporaine*, n.º 4, 2016, pp. 7-26, p. 8, por "reforma agraria" se entiende un conjunto de actos legislativos que tienen por objeto modificar las condiciones de acceso a la tierra y a los recursos que de esta provienen. Para una crítica de las reformas agrarias, v.: SERENI, Emilio, *Capitalismo e mercato nazionale*, Editori Riuniti,

de lado por las poblaciones rurales sin implicarlas activamente, desencadenando la *desruralización*. Debido a este fenómeno, arraigado y duradero por la concurrencia de una serie de causas sobrevenidas[8], el tejido social de amplias zonas de Europa se encuentra hoy deteriorado, confirmando lo que agudamente había pronosticado Manlio Rossi Doria en 1964: "This rural exodus, while natural and beneficent if kept within certain limits, may assume proportions that go far beyond both the necessary and the convenient, threatening to leave not a less populated, but a ruined and abandoned countryside. In such cases, we must consider the exodus not only 'physiological' but pathological, for it leads to the rapid collapse of entire rural societies that might, with sufficient time and some assistance, find a new satisfactory equilibrium. Some of the most beautiful and 'civilized' areas of Europe –central Italy is a good example– are menaced in this way. They point up, in new and dramatic terms, how the problems of agriculture are also the problem of safeguarding the social texture of large areas of Europe[9]". Y, de hecho, dado que las categorías de tiempo y espacio rural están desapareciendo progresivamente, el primero marcado por el ritmo circular de la agricultura y el segundo construido por la "convivencialidad" –que

---

Roma, 1966; Id, *Storia del paesaggio agrario italiano*, III ed., Laterza, Bari, 1987, pp. 445-449. Por lo que respecta a la comparación con el caso español, la contribución de MISIANI, Simone, y CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito, "Construyendo la nación y la modernización rural: bonifica, colonización y reforma agraria. A los sesenta y seis años de la reforma agraria italiana de 1950", en MISIANI, Simone y CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito (eds.), *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización en la Italia del siglo XX*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017, pp. 31 y ss., elige la colonización franquista puesta en marcha en 1939 como término de comparación con la reforma agraria italiana. Sobre la colonización franquista, v. CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito, "Una revisión y una reflexión sobre la política de colonización agraria en la España de Franco", *Historia del presente*, n.º 3, 2004, pp. 65-86, en concreto las pp. 75-81.

8. La referencia es a la crisis económica, que ha incidido en las áreas rurales a través de la racionalización del sector público (y, por tanto, de la reducción de los servicios públicos como transportes, enseñanza, sanidad), el cierre de las actividades económicas y el descenso de la natalidad. A consecuencia de esto, la escasa cualidad de las tecnologías, un capital humano que carece de las competencias necesarias para ser utilizado, la ineficiencia de las instituciones encargadas de la gestión del sistema del *welfare* han agravado la situación del confirmado retraso del campo. Cfr., en este sentido, DERIU, Romina (ed.), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlogu*, Franco Angeli, Milano, 2018; SALVATORE, Rita, y CHIODO, Emilio, *Non più e non ancora. Le aree fragili tra conservazione ambientale, cambiamento sociale e sviluppo turistico*, Franco Angeli, Milán, 2017; MACCHI JANICA, Giancarlo, *Desertificazione demografica dell'Italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, All'Insegna del Giglio, Florencia, 2016; PÉREZ MARTINEZ, Manuel Enrique, "Las territorialidades urbano rurales contemporáneas: un debate epistémico y metodológico para su abordaje", *Bitacora 26*, n.º 2, 2016, pp. 103-112.

9. ROSSI DORIA, Manlio, "Agriculture and Europe", cit., p. 341.

Ivan Illich definía como la "espontaneidad del don" en contraposición con la "falta" de la productividad industrial, el "valor ético" contrapuesto al "valor técnico[10]"–, la *memoria* del "saber hacer" y el "saber habitar" corre el riesgo de perderse. Dicho patrimonio sapiencial está estrechamente relacionado con el tema de la *identidad territorial* que, según una acepción prestada por la geografía, es la representación de los vínculos de *pertenencia* de una determinada comunidad a su espacio vital[11]. Cuando los signos, huellas y sedimentos de los asentamientos o vestigios caen en el olvido, se interrumpe el proceso de regeneración continua y estimulante de la identidad, provocando la "insignificancia" del lugar que actualmente se manifiesta, sobre todo, en las zonas rurales despobladas, mediante la disipación y congelación del espacio rural para la futura memoria.

En esencia, la despoblación rural se puede definir como un fenómeno de dos dimensiones, una cuantitativa y otra cualitativa: la primera, concerniente al perfil demográfico, consiste en la pérdida que sufre un lugar de todos o parte de sus habitantes; la segunda, definida tras el resultado de la previa reflexión conjunta de estudios sociales, económicos y ambientales, consiste en el menoscabo de la identidad territorial del *rus*, es decir, en el concepto de *no-identidad* como único elemento de identificación.

La importancia de la dimensión cualitativa impone la búsqueda de una estrategia de resolución basada en los *recursos endógenos* de las áreas afectadas. Es más, dicha estrategia debería ser capaz de superar los límites del *rus*, ya que el alcance del proceso de despoblación es mucho más amplio. De hecho, aunque la presente investigación tiene por objeto hacer una aportación positiva para la revitalización de los territorios marginales, es

10. ILLICH, Ivan. *La convivialità*, editado en Italia por Mondadori, Milano, 1974, disponible en español en el link https://www.traficantes.net/sites/default/files/Ivan%20Illich,%20La%20convivencialidad.pdf, consultado en fecha 2 de febrero de 2021: "La relación industrial es reflejo condicionado, una respuesta estereotipada del individuo a los mensajes emitidos por otro usuario a quien jamás conocerá a no ser por un medio artificial que jamás comprenderá. La relación convivencial, en cambio siempre nueva, es acción de personas que participan en la creación de la vida social".

11. POLLICE, Fabio, URSO, Giulia, y EPIFANI, Federica, "Dallo spazio conteso allo spazio condiviso: l'identità territoriale come fattore di integrazione. Il caso della comunità islamica a Lecce", *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n.º 2, 2017, pp. 117-130, p. 118. V. también CACCIARRU, Angela, "Geoidentità. La natura relazionale dello spazio", en DEMURO, Gianmario, MOLA, Francesco, y RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 116-124, especialmente pp. 116-118.

consciente de que su abandono, como sedes de la actividad primaria del hombre –la agricultura– constituye un riesgo para la supervivencia de las generaciones futuras, no solo en términos estrictamente nutricionales (necesidad y calidad alimentaria), sino también para otras funciones asociadas a dicha actividad que son igualmente vitales[12].

Sobre la base de esta premisa, la *conversión agroecológica*, siendo una fuerza centrípeta capaz de agregar lo que el paradigma del "crecimiento", hasta ahora dominante, ha dispersado, representa la estrategia más idónea para la repoblación de las áreas rurales marginales. Su ruptura con los modelos económicos del pasado se puede apreciar ya desde el método con el que trata de alcanzar el objetivo, adoptando el enfoque sistémico, complejo, del que se sirve para oponerse al enfoque reduccionista, simplista, de la Revolución Verde[13].

Por tanto, el presente trabajo pretende, primeramente, sostener la necesidad de que se incorpore en el derecho el enfoque agroecológico a través de una operación de sistematización y correlación de los conceptos que constituyen su expresión. En segundo lugar, identificar en las disposiciones constitucionales (con especial referencia a la experiencia italiana, pero desarrollando reflexiones de alcance general que también pueden extenderse a otros ordenamientos jurídicos con características similares) las coordenadas para implementar una estrategia de repoblación de las áreas rurales dentro del marco de la agroecología. En tercer lugar, verificar dónde y en qué medida la valorización de la agricultura en su significado agroecológico puede incluirse entre los instrumentos que el derecho vigente ha utilizado, directa o accidentalmente, para la lucha contra la despoblación rural. En las conclusiones, se propondrá la existencia de una conexión entre el principio de no regresión, que está surgiendo jurídicamente a nivel supranacional y en varios ordenamientos nacionales, y la tutela de la *Agri-Food Heritage*.

12. MAGNAGHI, Alberto, "Riterritorializzare il mondo", *Scienze del territorio*, n.º 1, 2013, pp. 47-58, en concreto pp. 47-48, define la "urbanización planetaria" como "una transformación antropológica eco-catastrófica que afecta a toda la especie humana […] *abandonando*, degradando y dejando estéril la Tierra con la urbanización del planeta, lo que estamos destruyendo no es Gaia (criatura viviente en la que la especie humana figura solo como un episodio) y ni siquiera su fina cobertura de suelo (que ha alimentado y alimentará a una infinidad de especies animales y vegetales): es el medioambiente del hombre, el *territorio*, su casa" (traducción del original italiano al español; las cursivas han sido añadidas).
13. BOCCHI, Stefano, "Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati", cit., pp. 77-82.

## 2. EL VOCABULARIO DE LOS SERVICIOS AGROECOSISTÉMICOS PARA LA VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL

En un proceso de maduración, que parte de los escenarios críticos a los que ha conducido la visión industrial de la agricultura[14], el pensamiento

14. La voluntad ciega de intensificar la producción agrícola ha llevado a la concentración de las fuerzas económicas en el perímetro de la productividad, de forma exclusiva y excluyente, difundiendo así una visión monofuncional de la agricultura según la cual alimentos y materiales útiles para el mercado son los únicos bienes extraíbles del cultivo de la tierra. La monofuncionalidad agrícola se ha traducido en la monosectorialidad empresarial, la cual, como afirma BOCCHI, Stefano, "Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati", cit., p. 79, se ha "visto como más cercana al modelo máquina que al modelo biológico" (traducción del original italiano al español). Esta actitud asépctica, también desde el punto de vista ético, ha determinado, como afirma BEVILACQUA, Piero, *La Terra è finita*, cit., Capítulo III, la autosuficiencia alimentaria de las poblaciones occidentales, a veces exceso de producción, y paralela pérdida de fertilidad de la tierra, contaminación del agua, artificialización del ambiente, disminución de los bosques, reducción de la biodiversidad, aislamiento de la ganadería e ineficiencia energética. En concreto, el aislamiento de la ganadería podría considerarse una especie de corolario de la visión monofuncional de la agricultura típica de la Revolución Verde. Como ha evidenciado también BEVILACQUA, Piero. *La Terra è finita*, cit., Capítulo III, § 1, "La agricultura industrial ha puesto de manifiesto con el tiempo […] graves limitaciones. Esta ha separado claramente dos mundos productivos que antes estaban unidos: agricultura y ganadería. Los animales, que antes estaban dentro de la granja agrícola, a la que proporcionaban el estiércol para fertilizar la tierra, ahora se acinan en inmensas explotaciones ganaderas […] donde los excrementos de los animales, ya no se utilizan como fertilizantes, representan una grave fuente de contaminación. Además, el engrasamiento artificial de los animales es tan excesivo, su condición de vida tan innatural y dolorosa, que la ganadería se ha convertido en un sector de riesgo para la salud humana" (traducción del original italiano al español). Por otra parte, la tendencia a la sectorialización es una característica de la "racionalidad del siglo XX": todas las disciplinas especializadas surgidas en este contexto se han centrado de forma aislada en cada una de las partes de los sistemas vivientes, despreocupándose por su globalidad. Tampoco el derecho ha sido una excepción, concretamente en sus ramificaciones más recientes: por ejemplo, la legislación medioambiental, a pesar de la marcada interdisciplinaridad, se ha quedado encastrada en los ganglios del derecho administrativo, el cual ha debilitado y limitado su carácter disruptivo. El enfoque sistémico de la agroecología no implica la eliminación de las disciplinas especializadas sino más bien la valorización de sus interconexiones, como instrumentos virtuosos para la mejora del conocimiento, es decir, la interdisciplinaridad y la transdisciplinariedad. MONTEDURO, Massimo, "Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto", *RQDA*, n.º 1, 2019, pp. 4-34, p. 10, define la agroecología como una "meta-disciplina, que establece un segundo nivel de observación en el que las distintas disciplinas de primer nivel pueden encontrarse y confrontar –manteniéndolos– los distintos puntos de vista. El beneficio de esta plataforma de segundo nivel proviene de que la diversidad cultural entre los sectores académicos se convierte en un factor transformacional de coevolución, más que en un impulso regresivo hacia el aislamiento, entre las distintas decisiones" (traducción del original italiano al español). En otros términos, el enfoque agroecológico ha sustituido la certeza con la que se

de la agroecología ha desembocado en la formulación de un doble objetivo, vinculado no solo a las estructuras (socioeconómicas) de la vida humana, sino también a sus cimientos (bioecológicos): *reducción de la inseguridad alimentaria* y *aumento de la sostenibilidad ambiental, socioeconómica, tecnológica e institucional de las producciones agroalimentarias*[15].

Por una parte, la búsqueda de la *food security* implica la necesidad de garantizar el cumplimiento y mantenimiento de estándares en la alimentación de los individuos, de tipo cuantitativo y cualitativo. La naturaleza multidimensional del concepto se refleja en la pluralidad de temas que le son transversales, como la producción agrícola, el comercio y las inversiones, el cambio climático y el desperdicio de alimentos, el acceso a la tierra y la gestión de los recursos naturales. Este último aspecto, también conocido como *food sovereignty*, se añade a los pilares definidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre la *food security*[16] –"disponibilidad", "acceso", "utilización" y "estabilidad"– introduciendo la compleja dimensión del "control" por parte de pueblo sobre sus propios recursos naturales. Por otra parte, el principio del desarrollo sostenible, en su aspecto agroalimentario, parece ser, más que un objetivo autónomo, una clave de interpretación de la *food security*, en el sentido de que los niveles de cantidad y calidad deberían alcanzarse en condiciones de *equilibrio* entre necesidades económicas, ambientales y sociales[17].

---

auto-percibían cada una de las ciencias por la duda como actitud mental –estimulada por la certeza de que es imposible adueñarse del saber absoluto– y por el fomento, a su vez, de la investigación en profundidad. Sobre el concepto de agroecología se remite, también por la amplia literatura que cita, a MONTEDURO, Massimo, "From agroecology and law to agroecológical law? Exploring integration between *Scientia Ruris* and *Scientia Iuris*", en MONTEDURO, Massimo, BUONGIORNO, Pierangelo, DI BENEDETTO, Saverio, y ISONI, Alessandro (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2015, pp. 57 y ss.

15. BOCCHI, Stefano, "Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati", cit., p. 80.

16. La versión ampliada de la *food security* está contenida en la nota 1 de la *Declaration of the World Summmit on Food Security*, Roma, 16-18 de noviembre de 2009, en *www.fao.org*, se puede consultar en el link http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf, consultado en fecha 12 de diciembre de 2020: "Concept of Food Security: Food security exists when all people, at all times, have physical social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillar of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security". Sobre el concepto de *food security*, se remite al trabajo de ALABRESE, Mariagrazia, *Il regime della* food security *nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Turín, 2018.

17. El capítulo 14 de la Agenda 21, el plan global adoptado durante la Cumbre de la Tierra de 1992 para afrontar y superar los principales problemas ecológicos y económicos

El substrato de la complejidad epistemológica apenas descrita reside en el concepto de *agroecosistema*: "un lugar o un distrito territorial integrado de producción agrícola –una granja, por ejemplo– entendido como un ecosistema[18]". Por tanto, en su significado agroecológico, la agricultura no desempeña solo una función productiva en sentido estricto, sino también otra serie de cometidos. En los trabajos científicos de ámbito jurídico, en su tímido enfoque interdisciplinario de la materia, dichas funciones se llaman "servicios agroecosistémicos" para distinguirlos de la categoría más general de los "servicios ecosistémicos".

La expresión ha sido acuñada por el "Millennium Ecosystem Assesment" ("MA"), informe así denominado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, que tiene por objeto evaluar el impacto antrópico de los cambios ecosistémicos y las bases necesarias para la conservación y el uso

---

de finales del siglo XX, se puede consultar en el link http://www.un-documents.net/a21-14.htm, consultado en fecha 12 de diciembre de 2020, fomenta la agricultura sostenible y el desarrollo rural (SARD), especificando, entre los objetivos, "To maintain and develop, as appropriate, operational multisectoral plans, programmes and policy measures, including programmes and measures to enhance sustainable food production and food security within the framework of sustainable development, not later than 1998". Por otra parte, algunos pasajes del texto plantean interrogantes sobre el significado de *food security*, señal del recorrido evolutivo que ha tenido que afrontar antes de llegar a completar la definición: por ejemplo, cuando se dice que "The major objective of SARD [Sustainable Agriculture and Rural Development] is to increase food production in a sustainable way and enhance food security" surge la duda de si el incremento de la producción alimentaria de manera sostenible es distinto de la seguridad alimentaria y de que a esta se le haya atribuido, en aquel momento, otro significado (?).

18. MONTEDURO, Massimo, "Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto", cit., p. 21, nota 22, retomando la definición de Stephen R. Gliessman. GLIESSMAN, Sthepen R, "Agroecology and Agroecosystems", en DIANE, Rickerl, y FRANCIS, Charles (eds.), *Agroecosystems Analysis, Volume 43*, American Society of Agronomy, Madison, 2004, pp. 20-21, define el ecosistema como "a functional system of complementary relations between living organisms and their environment, delimited by arbitrarily chosen boundaries, which in space and time appears to maintain a steady yet dynamic equilibrium. Such an equilibrium can be considered to be sustainable in a definitive sense. A well-developed, mature natural ecosystem is relatively stable, self-sustaining, recovers from disturbance, adapts to change, and is able to maintain productivity using energy inputs of solar radiation alone. […] An agroecosystem is created when human manipulation and alteration of an ecosystem take place for the purpose of establishing agricultural production. This introduces several changes in the structure and function of the natural ecosystem, and as a result, changes in a number of key system level qualities. These qualities are often referred to as the emergent qualities or properties of systems – qualities that manifest themselves once all of the component parts of the system are organized. These same qualities can also serve as indicators of agroecosystem sustainability". El Autor se concentra en el estudio de cómo cuatro propiedades emergentes de los ecosistemas (flujo de energía, ciclo de los nutrientes, mecanismos de regulación de las poblaciones y equilibrio dinámico) se alteran cuando estos se convierten en agroecosistemas.

sostenible de dichos sistemas y su contribución al bienestar humano[19]. En concreto, los resultados, recogidos en cinco tomos técnicos y seis informes de síntesis, ofrecen una estimación científica de las condiciones y tendencias de los ecosistemas mundiales (bosques naturales, paisajes parcialmente antropizados, áreas agrícolas y urbanas, que son consideradas las más alteradas y gestionadas por el hombre), así como las posibles alternativas adecuadas para restaurar, conservar y mejorar su sostenibilidad.

A la evaluación del "Millennium Ecosystem Assesment" le siguieron otras iniciativas con la intención de completar la elaboración conceptual abierta por el informe.

"The Economics of Ecosystems and Biodiversity" ("TEEB") es un estudio global puesto en marcha conjuntamente por el Gobierno alemán y la Comisión Europea, que tiene por objeto el análisis de los beneficios económicos vinculados a la biodiversidad, los costes causados por la pérdida de biodiversidad y la falta de adopción de medidas eficaces de protección del ambiente. Hay una sección específica dedicada a la elaboración de una guía para la evaluación exhaustiva de los "sistemas agroalimentarios", definidos estos como el conjunto amplio e interconectado de ecosistemas, terrenos agrícolas, pastos, pesca en las aguas continentales, trabajo, infraestructuras, tecnología, *policy*, cultura, tradiciones, instituciones (incluidos los mercados) implicadas a varios niveles en el cultivo, transformación, distribución y consumo de alimentos. Por esta razón, "TeebAgriFood" reúne científicos, economistas, instituciones, políticos, líderes empresariales y organizaciones de agricultores para que cooperen en la definición de las modalidades de evaluación según un enfoque de tipo "sistémico[20]".

"Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services" ("WAVES") es un proyecto de cooperación internacional dirigido por el Banco Mundial que reúne a agencias de la ONU, gobiernos, instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y estudiosos. La iniciativa pretende integrar los recursos naturales en los planes de desarrollo a través del "Natural Capital Accounting" ("NCA"), un método compartido de contabilización del capital natural, para que los procesos de toma de decisiones estén más informados desde una perspectiva de "genuine green growth" y de progresos a largo plazo en términos de riqueza y bienestar humano[21].

19. La elaboración del *report* ha abarcado un periodo de cuatro años (de 2001 a 2005), implicando a más de 1360 expertos de todo el mundo. Para más información sobre la estructura conceptual del "MA", consultar la web *www.millenniumassesment.org*.
20. Para más información, v. la sección *TEEB for Agriculture & Food*, en la web *www.teebweb.org*.
21. Para más información, v. la web *www.wavespartenrship.com.*

"Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services" ("IPBES") es una plataforma intergubernamental independiente, instituida por los Estados para reforzar las relaciones entre la ciencia y la política en temáticas como la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. El trabajo del "IPBES" se puede clasificar en cuatro áreas complementarias: evaluaciones sobre temas específicos (polinización, producción alimentaria, etc.) y problemas metodológicos a escala regional y global; apoyo político (identificación de instrumentos y metodologías útiles para la *policy*); desarrollo de capacidades y conocimientos; comunicación y sensibilización[22].

En este panorama científico, los servicios ecosistémicos han sido definidos como "beneficios múltiples que los ecosistemas ofrecen al género humano". Estos incluyen: los "servicios de aprovisionamiento", como comida, agua, leña, fibras; los "servicios de regulación", que actúan en relación con el clima, aluviones, enfermedades, residuos y calidad de las aguas; los "servicios culturales", que ofrecen beneficios recreativos, estéticos y espirituales; los "servicios de apoyo a la vida", como formación del suelo, fotosíntesis y ciclo de los nutrientes[23]. La conversión de prados, bosques y zonas húmedas en agroecosistemas ha incrementado la producción de servicios de aprovisionamiento, pero ha disminuido significativamente la capacidad natural de producir los demás servicios ecosistémicos.

La "desnaturalización" de las actuales áreas rurales, como es obvio, no deriva de las actividades agrícolas en sí mismas (es decir, no depende del *an* de la agricultura), sino del modo en el que las actividades de cultivación de la tierra se realizan (esto es, del *quomodo* de la agricultura).

De hecho, como parte integrante de los ecosistemas, la aportación humana es imprescindible para la conservación de los recursos naturales: "la estructura y composición de los agroecosistemas dependen

22. El 28 de enero de 2020 el Gobierno italiano ha formalizado su participación en el IPBES. Para más información, v. la web *www.ipbes.net*.

23. En la clasificación más reciente, realizada en 2013, "Common International Classification of Ecosystem Services" ("CICES"), desarrollada en el trabajo sobre la evaluación ambiental emprendida por la Agencia Europea del Medio Ambiente ("AEMA"), los servicios ecosistémicos se clasifican en tres categorías (no cuatro): "servicios de abastecimiento" (productos alimentarios y biomasa, materias primas, etc.), "servicios de regulación y mantenimiento" (regulación del clima, captura y almacenamiento del carbono, control de la erosión y los nutrientes, regulación de la calidad del agua, protección y mitigación de los fenómenos hidrológicos extremos, reserva genética, conservación de la biodiversidad, etc.), "servicios culturales" (servicios recreativos y culturales, funciones éticas y espirituales, paisaje, patrimonio natural, etc.). La clasificación se puede consultar en el link https://cices.eu/resources/.

directamente del mantenimiento de las prácticas agrícolas y zootécnicas tradicionales y garantizan los servicios ecosistémicos de *apoyo* como la funcionalidad de las áreas de reproducción, alimentación y refugio para especies sedentarias y migratorias y el mantenimiento de los procesos evolutivos[24]". También servicios ecosistémicos de *regulación*, como la regulación de la calidad del aire y el clima, la mitigación de los riesgos naturales, la regulación de las aguas y la protección frente a la erosión, la formación y regeneración del suelo, y los servicios ecosistémicos *culturales* como el mantenimiento de valores estéticos y escénicos de los paisajes rurales, el valor recreativo tienen su origen en el territorio agroforestal[25]. Por tanto, a los servicios clásicos de abastecimiento que ofrecen los agroecosistemas, se añade un amplio espectro de beneficios fuera del mercado.

Fueron los campesinos, en las áreas rurales hoy despobladas, los que prepararon una compleja organización social y productiva destinada no al principio finalista de conservación de la naturaleza por su valor intrínseco, sino a la preservación de la estructura productiva fundamental para su supervivencia, la cual, inevitablemente, dependía del mantenimiento de las características ecológicas locales. Y así, "tratando de mantener los fundamentos ecológicos de la relación entre la comunidad y el medio ambiente, conservaron, al mismo tiempo, la naturaleza y el paisaje del que eran parte y condición[26]".

---

24. SERVADEI, Luigi, y FERRONI, Fernando (Coords.), "La politica di sviluppo rurale per la biodiversità, Natura 2000 e le aree protette", Documento realizado por el "Centro di Ricerca Politiche e Bioeconomia" (CREA) dentro del ámbito del Programa "Rete Rurale Nazionale" 2014/2020, mayo de 2018, que se puede consultar en el link https://www.reterural.it/RapportoNatura2000, consultado en fecha 14 de junio de 2020, p. 121-122 (traducción del original italiano al español). Con la agricultura intensiva, por el contrario, disminuye la producción de servicios ecosistémicos fundamentales: el fenómeno más urgente es la destrucción del ciclo del nitrógeno por efecto de los fertilizantes inorgánicos introducidos en el ambiente ya que, provocando la emisión del protóxido de nitrógeno (un gas invernadero), contribuyen a acidificar los suelos, a eutrofizar y, en consecuencia, a reducir la biodiversidad. Para más información de carácter estrictamente científico, v. *Cultivated Systems*, en la parte relativa a *Current State & Trends Assesment*, en *www.millenniumassessment.org*, se puede consultar en el link http://www.millenniumassessment.org/en/Condition.html.
25. SERVADEI, Luigi, y FERRONI, Fernando (coords.), "La politica di sviluppo rurale per la biodiversità, Natura 2000 e le aree protette", cit., p. 122 (traducción del original italiano al español; cursivas añadidas). V. también BLASI, Filippo, MARINO, Davide, y PALLOTTA, Lucia, "I servizi agro-ecosistemici: pagamenti per i servizi ecosistemici alla luce delle proposte per la nuova Pac", *Agriregionieuropa*, n.º 30, 2012, pp. 76-79, p. 77, entre los servicios agroecosistémicos enumeran: calidad estética de los paisajes agrícolas (paisaje), patrimonio cultural e identidad, conservación de la biodiversidad, conservación del suelo, secuestro del carbono y mitigación de los cambios climáticos.
26. IZQUIERDO VALLINA, Jaime, *Asturias, región agropolitana*, KRK, Oviedo, 2008, p. 62.

La expresión más evocativa de este flujo de servicios agroecosistémicos es el concepto de "agricultura multifuncional".

La multifuncionalidad, por contraste, representa el término de comparación más eficaz para la agricultura convencional la cual –por efecto de la Revolución Verde– ha estado, durante mucho tiempo, dominada por el paradigma monofuncional, es decir, dirigida al incremento productivo de forma exclusiva y especializada. Teniendo un origen reciente y estando, en consecuencia, en fase de formación, el concepto de multifuncionalidad todavía no es sólido[27], aunque actualmente su relevancia jurídica se pueda observar en leyes, documentos oficiales, posturas de negociación y programas políticos de numerosos Países del mundo que lo mencionan[28]. La definición de agricultura multifuncional más acreditada entre los *policy makers* es la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que considera que la actividad humana, además de su función primaria de producir comida y fibras, puede también – simultáneamente– diseñar el paisaje, proteger el ambiente y el territorio y conservar la biodiversidad, gestionar de manera sostenible los recursos, contribuir a la supervivencia socioeconómica de las áreas rurales, garantizar la seguridad alimentaria[29].

---

27. BUIA, Giuseppina, "Agricoltura multifunzionale e produzione integrata: profili giuridici", *RQDA*, n.º 1, 2019, pp. 42-67, p. 48. FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Marcia, "From conventional agriculture to multifunctional agriculture: Agroforestry as a driver of paradigm shift", *RQDA*, n.º 3, 2017, pp. 39-71, p. 42, hace notar que la literatura socioeconómica ha dado muchas definiciones de agricultura multifuncional, sin embargo, todavía no se ha desarrollado un concepto único y general. Esto se debe principalmente a las distintas expresiones existentes de la multifuncionalidad y a la falta de índices, así como a la dificultad de medir las distintas funciones de la agricultura. Estas, de hecho, podrían ser consideradas de otra manera dependiendo del contexto social, cultural, ambiental y económico, y de las coordenadas de espacio y tiempo. Los conceptos y estrategias sobre la agricultura multifuncional pueden ser increíblemente distintos en el mundo.

28. MELONI, Benedetto, y PULINA, Pietro, "Sistemi rurali multifunzionali, d'impresa e sviluppo locale reti", en MELONI, Benedetto, y PULINA, Pietro (eds.), *Turismo sostenibile e sistemi rurali locali: Multifunzionalità, reti d'impresa e percorsi*, Rosenberg & Sellier, Turín, 2020, pp. 7-17, p. 8.

29. La multifuncionalidad de la agricultura ha sido así definida con ocasión de la reunion del Comité OCDE para la agricultura a nivel ministerial que se llevó a cabo los días 5-6 de marzo de 1998 (OECD, *Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements - A discussion paper for the meeting of the OECD Committee for Agriculture at Ministerial Level prepared under the responsibility of the Secretary General*, [AGR/CA/MIN(98)1], París, 1998), como se recoge en OECD, *Multifunctionality: towards an analytical framework*, París, 2001, p. 9: "The introduction of the concept of multifunctionality by Agriculture Ministers at their meeting of 5-6 March 1998 added a further perspective to this discussion. Their Ministerial Communiqué (OECD, 1998a) recognises that beyond its primary function of supplying food and fibre, agriculture activity can also shape the landscape, provide environmental benefits such as land conservation,

La multifuncionalidad, por tanto, es concebida como una característica intrínseca de la agricultura[30], que vincula la "diversificación" de las actividades agrícolas a su "multisectorialidad": los servicios agroecosistémicos ofrecen "importantes oportunidades económicas para las empresas agrícolas, en concreto para aquellas localizadas en áreas rurales marginales y de elevado valor natural[31]". Además, "el 'descubrimiento' del carácter multifuncional de la agricultura está estrechamente vinculado a la idea territorial de desarrollo rural[32]": dado que los servicios mencionados no se pueden prestar en un contexto intensivo y especializado, sino que coinciden justamente con aquellas externalidades positivas producidas por los agroecosistemas marginales, la multifuncionalidad se alza en "atributo de la totalidad del espacio rural[33]", capaz de crear un área rural postproductivista donde la agricultura, a través de la complejidad de su potencial,

---

the sustainable management of renewable natural resources and the preservation of biodiversity, and contribute to the socio-economic viability of many rural areas". V. también el link https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/multifunctionality_9789264192171-en, consultado en fecha 25 de agosto de 2019 y cfr., recientemente, ALABRESE, Mariagrazia, "Agricultural Law from a Global Perspective: An Introduction", y SABA, Andrea, "Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends", ambos en ALABRESE, Mariagrazia, BRUNORI, Margherita, ROLANDI, Silvia, y SABA, Andrea (eds.), *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Springer International Publishing, Cham, 2017, respectivamente, en las pp. 1-12, en concreto 7-8, y las pp. 83-122, en concreto 87-88.

30. FAO, "The Multifunctional Character of Agriculture and Land", Maastricht, 12-17 de septiembre de 1999, consultable en el link http://www.fao.org/3/x2775e/X2775E02.htm#P41_7891, consultado en fecha 22 de marzo de 2020: "agriculture is intrinsically multifunctional in character. Furthermore, all agricultural activity and related land use leads directly to other no-agricultural functions ranging over social, environmental, economic and cultural goods and services, which can result in significant benefits or costs. However, there is abundant evidence that, beyond food security, the multifunctional character of agriculture makes significant contributions to achieving rural development, energy and environmental sustainability at local, national, regional and global levels. An improved and more systematic understanding of this 'multifunctional character' can lead directly to even greater benefits. The significance of this multifunctional character constitutes a major issue for contemporary policy-makers and practitioners alike. This document is an attempt to assess the energy function of agriculture".
31. SERVADEI, Luigi, y FERRONI, Fernando (coords.), "La politica di sviluppo rurale per la biodiversità, Natura 2000 e le aree protette", cit., p. 122 (traducción del original italiano al español).
32. MELONI, Benedetto, "Sviluppo rurale e progetto sostenibile", en MELONI, Benedetto, y FARINELLA, Domenica (coords.), *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Rosenberg & Sellier, Turín, 2013, pp. 17-62, p. 29 (traducción del original italiano al español).
33. POTTER, Clive, "Multifunctionality as an agriculture and rural policy concept", en BROUWER, Floor (ed.), *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, pp. 15-35, p. 30

resulta el sector más idóneo para recuperar? el tejido social. La granja agrícola, de hecho, cuando es capaz de rentabilizar dicho potencial, en una relación integrada con las actividades vinculadas, es el primer núcleo de una red que contribuye al *desarrollo* del territorio.

Desde estos presupuestos, el campo de aplicación del enfoque agroecológico se puede extender a todo el sistema agroalimentario en el sentido en que, a través de la valorización de los servicios agroecosistémicos, las relaciones estrechas entre las personas que cultivan la comida (campo) y las personas que la comen (ciudad) se pueden reconstruir y los impactos negativos del sistema intermedio (industria) se verán reducidos. El resultado es la construcción de sistemas de mercado basados en relaciones equitativas, correctas y accesibles a todos.

## 3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REPOBLACIÓN RURAL DENTRO DEL MARCO DE LA AGROECOLOGÍA

Repoblar implica restaurar y valorizar el perfil identitario del territorio. Esto quiere decir, parafraseando las palabras de los geógrafos, tutelar todas aquellas manifestaciones, expresiones y evidencias del vínculo de pertenencia de una determinada comunidad a su espacio vital.

Desde el punto de vista jurídico, esta dimensión territorial/identitaria transmigra en los principios expresados por la Constitución italiana de *autonomía* (artículos 5 y 114 Const.) y de *diferenciación* (artículo 118 Const.), así como en los valores de *cultura* (artículo 9, apartado 1, Const.) y *paisaje* (artículo 9, apartado 2, Const.)[34].

(traducción del original inglés al español), se detiene en la conveniencia de definir la multifuncionalidad en términos no tan estrictamente agrícolas, sino más territoriales.

34. MONTEDURO, Massimo, "Diritto dell'ambiente e diversità alimentare", *RQDA*, n.º 1, 2015, pp. 88-131, p. 120. Sobre *autonomía* y *diferenciación*, como recuerdan DE DONNO, Marzia, y TUBERTINI, Claudia, "Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana", *Istituzioni del Federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 297-321, p. 297, las autonomías locales son reconocidas "como componentes esenciales del ordenamiento cuya *identidad* también *territorial* hay que tutelar" (traducción del original italiano al español; cursivas añadidas). Sobre la *cultura*, como afirma DE TULLIO, Maria Francesca, "La cultura-diritto sociale: il soft law dell'Unione Europea alla prova delle città", *Osservatorio sulle fonti*, n.º 2, 2020, pp. 841-882, p. 846, 'el término cultura designa un concepto amplio, normalmente definido por disciplinas extrajudiciales. En la noción antropológica es todo lo que 'da significado a la propia vida'. Por tanto, encuentran cabida no solo las artes, la educación y la investigación científica, sino también, por ejemplo, las tradiciones, los usos y las costumbres. […] La Constitución italiana menciona la cultura como objeto de tutela […] pero no da una definición expresa. Sin embargo, la doctrina, basándose en una interpretación

El "ambiente social[35]", un "bien" único, orgánico y complejo[36], definido por estos valores, encuentra su expresión subjetiva en las *identidades colectivas*. La existencia de las identidades colectivas se encuentra claramente preservada en el artículo 2 de la Constitución, que no las concibe como entidades separadas de los individuos que las actúan sino, por el contrario, fuertemente compenetradas con estos[37]. En concreto, por las

---

sistemática ha deducido que el Constituyente no había modificado la definición antropológica, en toda su amplitud. […] En consecuencia, se refiere normalmente a una definición más reducida, limitada exclusivamente a las expresiones culturales de naturaleza artística o científica. Por otro lado, es también cierto que la noción inevitablemente se amplía como consecuencia del derecho internacional y europeo (traducción del original italiano al español). A nivel internacional, la remisión ha de hacerse al artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al artículo 15 del Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. A nivel comunitario, se deriva de los artículos 13 y 14 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y al artículo 2 del Protocolo complementario de la CEDH. Sobre la identidad cultural: desde la perspectiva del derecho constitucional, v. GIROTTO, Dimitri, "Le regioni e la difesa della loro identità culturale: presupposti costituzionali e statutari", en BARTOLE, Sergio (ed.), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milán, pp. 49-86, especialmente pp. 55-57; sobre el plan internacional y comunitario, TAVANI, Claudia, "La protezione dell'identità sarda nella prospettiva del diritto internazionale", en DEMURIO, Gianmario, MOLA, Francesco, y RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, cit., pp. 90-113, p. 99, define la identidad cultural como la "personificación" de la cultura. El *paisaje* es definido por el artículo 131, apartado 1, del Decreto Ley de 22 de enero de 2004, n.º 42, "Código de los bienes culturales y del paisaje", como el "territorio que es expresión de la identidad, cuyo carácter se deriva de la acción de factores naturales, humanos y de sus interrelaciones" (traducción del original italiano al español).

35. PALMA, Giuseppe, "I 'beni culturali' dell'ambiente sociale: una prospettiva di indagine da approfondire al fine di delineare l'esatta valenza del valore sancito in Costituzione quale fondamento degli interessi sociali da garantire ed il ruolo spettante all'Amministrazione pubblica", *federalismi.it*, n.º 4, 2020, pp. 168-179, p. 171, considera que los "bienes" a los que se refiere el artículo 9 de la Constitución "no hay que examinarlos exclusivamente por su consistencia material sino de forma general como componentes de la realidad medioambiental que se pretende garantizar sub specie eternitatis (por decirlo así) y, por tanto, el hecho de 'fraccionar' el contenido normativo impide también diseñar una de las connotaciones de la deseada 'socialidad futura'" (traducción del original italiano al español).
36. PALMA, Giuseppe, "I 'beni culturali' dell'ambiente sociale: una prospettiva di indagine da approfondire al fine di delineare l'esatta valenza del valore sancito in Costituzione quale fondamento degli interessi sociali da garantire ed il ruolo spettante all'Amministrazione pubblica", cit., p. 170: "cada valor que suscita interés se configura jurídicamente como un 'bien' susceptible de convertirse en objeto de alguna forma de 'apropiación' (y por tanto de tutela)" (traducción del original italiano al español).
37. RUGGIU, Ilenia, "L'identità sarda. Caratteristiche e ipotesi di giuridificazione", en DEMURIO, Gianmario, MOLA, Francesco, y RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, cit., pp. 53-62, p. 54, especialmente la nota 1. Como afirma también DONÀ, Francesca, "Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei

"formaciones sociales" que constituyen su marco jurídico, para permitir el desarrollo completo de la personalidad del hombre y el pleno disfrute de sus derechos, prerrequisitos para la condición de igualdad sustancial consagrada por el artículo 3 de la Constitución[38].

---

beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future", *federalismi.it*, n.º 26, 2020, pp. 51-66, p. 51, el propio patrimonio cultural de un determinado territorio constituye la base de la identidad colectiva de dicha comunidad y entre los dos existe una relación dialéctica.

38. Según GALEOTTI, Anna Elisabetta, "Il valore strumentale delle identità collettive", *Notizie di Politeia*, n.º 135, 2019, pp. 94-102, legitimar la presencia pública de las identidades colectivas significa "afirmar que las distintas identidades habitan legítimamente la sociedad democrática, al igual que la identidad dominante, ya que su exclusión es un factor de injusticia. […] En el plan concreto […] esta concepción del reconocimiento comporta todas las medidas que combaten la injusticia estructural vinculada a ciertos grupos, la extensión de los derechos y la apertura de las oportunidades" (traducción del original italiano al español). Como afirman CARUSO, Giovanni Maria, y BEFANI, Guido, "L'urbanistica e lo spopolamento in Italia", *Istituzioni del federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 347-363, p. 351, el principio de igualdad sustancial "tiene otras normas constitucionales que, por una parte, contemplan la posibilidad de destinar recursos especiales para 'eliminar los desequilibrios económicos y sociales (art. 119, apartado quinto) y, por la otra, reservan al Estado las intervenciones en materia de 'perecuación de los recursos' (art. 117, letra *e)*) y de determinación, primero, y tutela, después, de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio (arts. 117, letra *m)* y 120, apartado segundo)" (traducción del original italiano al español).

La Constitución española, a diferencia de la italiana, contiene una referencia explícita a las identidades colectivas en el artículo 147, párrafo 2, letra a): "Los Estatutos de autonomía deberán contener la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su *identidad histórica*" (cursivas añadidas). En referencia a la consecución de la igualdad sustancial, es interesante la diferencia entre las disposiciones del artículo 3, apartado 2, de la Constitución italiana ("Es tarea de la República eliminar los obstáculos de orden económico y social, que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País") y el artículo 9, párrafo 2, de la Constitución española ("Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"), el cual coloca la vida cultural de los ciudadanos en el mismo nivel de importancia que la vida política, económica y social. Sobre el valor de la identidad en el sistema constitucional español, v. DE FALCO, Vincenzo, "Simboli della cultura spagnola e rivendicazioni autonomistiche: le linee di tendenza nell'interpretazione costituzionale", en CERRINA FERONI, Ginevra, FROSINI, Tommaso Edoardo, MEZZETTI, Luca, y PETRILLO, Pier Luigi (eds.), *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile. Volume 1 – Tomo 1*, Cesifin, Florencia, 2016, pp. 53-63; v. también RUGGIU, Ilenia, "Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli", *Istituzioni del Federalismo*, n.º 2, 2007, pp. 133-192, y SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo, "I nuovi Statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i 'nuovi' diritti culturali", *Aedon*, n.º 3, 2008.

El centro propulsor de las identidades colectivas en el ambiente rural debería ser la actividad agrícola, ya que es el nexo de unión entre cultura y paisaje[39], capaz de dinamizar a los habitantes del *rus* dentro de la *species* de la comunidad local y, en consecuencia, garantizar su igualdad con el resto de la sociedad civil. De hecho, el artículo 44 de la disposición constitucional referida a la agricultura, expresa como finalidad el establecer "relaciones sociales equitativas", además de la necesidad de "conseguir una explotación racional del suelo[40]".

En la modesta opinión de quien escribe, el significado de "equidad en las relaciones sociales" ya no se circunscribe a la equiparación territorial dentro del ámbito de la micro-realidad local –de la que surgió la disposición constitucional en el momento de la su promulgación–, sino que se configura de forma suficientemente amplia para poder considerarlo como sinónimo de *desarrollo rural*.

Dicha evolución se basa en la influencia que ha ejercido el derecho europeo en las normas constitucionales y, en concreto, por el principio finalista de *cohesión territorial*[41]. La política de cohesión, nacida como cohesión económica y social en 1986 con el Acto único europeo, se ha enriquecido con el componente territorial contemplado en los artículos 174-178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La particularidad de este concepto es que en él coexisten los elementos de la diversidad y la igualdad: si el objetivo de la cohesión social es garantizar el bienestar general, reduciendo al mínimo las disparidades y polarizaciones, la cohesión territorial apunta a alcanzar el mismo objetivo apoyándose en las *características intrínsecas* de los lugares que componen el

39. Si el vínculo entre "agricultura" y "paisaje" se puede intuir fácilmente, aquel entre "agricultura" y "cultura" se puede observar desde el plano de la lengua. Como recuerda TERRAGNO, Giuliana, *Inquadramenti della cultura nel diritto costituzionale spagnolo*, Giappichelli, Turín, 2014, p. 10, "Hace solo tres siglos, en 1690, il *Dictionnaire Universel* del francés Antoine Futière, solo recogía el sentido original: '*Culture: soi qu'on prend de rendre une terre fertile, par le labour, par l'amendement, d'elever un arbre, une plante*'". Cien años después, las Constituciones francesas de 1791 y 1793 (curiosamente los textos constitucionales más antiguos en los que se encuentra la palabra cultura) siguen dando testimonio de ese significado agrícola: "*Nul genre de travail, de commerce, de culture ne le peut être interdit*" (traducción del original italiano al español).

40. La Constitución española impone la intervención pública en agricultura con el único fin de garantizar la equidad social. En concreto, el artículo 130.1 establece: "Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles".

41. Sobre el principio de cohesión territorial, v. DE GIORGI CEZZI, Gabriella, PORTALURI, Pier Luigi (eds.), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, Florencia, 2016.

mosaico de la Unión Europea[42]. De hecho, la mera cohesión social de una unidad administrativa y territorial no garantiza su continuidad futura, ni la preservación frente a la aparición de tendencias disgregadoras, sino que requiere también una cohesión territorial, cuya plusvalía coincide con el respeto y valorización de la diversidad, como instrumentos de desarrollo equitativo, de las distintas comunidades[43]. A la luz de estas premisas, parece claro que el art. 174 TFUE, cuando menciona el "desarrollo armonioso del conjunto de la Unión", no contempla la uniformidad de los territorios (imponiendo los mismos productos y estilos de vida), sino que apunta al desarrollo de la persona humana dentro del respeto de la identidad territorial y, en concreto, de los patrimonios regionales y locales[44]. En otras palabras, según el principio de cohesión territorial, "el valor añadido del territorio y del bagaje identitario constituyen una ventaja competitiva específica basada en valores no transferibles y no disponibles[45]".

42. En concreto, el artículo 174 del TFUE establece: "A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña".

43. Basta pensar que el "Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte" (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, adoptada el 6 de octubre de 2008) parte, a pesar de que el objetivo es la "cohesión", de la valorización de la diversidad territorial: "De la tundra helada en el Círculo Polar Ártico a la selva tropical de la Guyana, desde los Alpes a las islas griegas, de las ciudades globales de Londres y París a las pequeñas ciudades y pueblos que nos retrotraen a otras épocas, la UE alberga una diversidad territorial de extraordinaria riqueza".

44. Por otra parte, desde la lógica de la cohesión, la valorización de las características regionales y locales no implica el "cierre" sino más bien la instauración de vínculos dentro y fuera de las distintas realidades de la Unión Europea. En concreto, entre los elementos de dicha conexión está la identificación de la comunidad con el territorio en el que vive. Este es el aspecto más innovador de la conceptualización, pero, al mismo tiempo, también el más difícil de cuantificar y materializar a través de las medidas de actuación, ya que forma parte de un campo inmaterial, como el sentido de pertenencia a un territorio.

45. AMODIO, Teresa, "Spopolamento, aree interne e agricoltura multifunzionale", en "Atti Conferenza Nazionale di Geomatica e Informazione Territoriale Milano Federazione italiana delle Associazioni Scientifiche per le Informazioni Territoriali e Ambientali", Trieste, 12-13 de noviembre de 2019, pp. 27-34, p. 28 (traducción del original italiano al español). De hecho, aunque limitando la atención a la dimensión puramente económica de la cohesión, el principio de cohesión territorial como valorización de la diversidad no parece incompatible con la idea de materializar la integración en la UE a través del

Teniendo en cuenta su significado de recuperación y valorización de las identidades territoriales, la repoblación de las áreas rurales encuentra en el principio de cohesión territorial su base jurídica de relevancia constitucional. Concretamente, la agricultura, entendida como actividad susceptible de lograr la equidad de las relaciones sociales es el motor de las medidas que van en esa dirección, siempre que se lleve a cabo bajo los auspicios de la agroecología.

De hecho, la otra finalidad consagrada por el artículo 44 de la Constitución, o sea, la "explotación racional del suelo", es la fuente constitucional del método agroecológico. A la luz de la literatura jurídica y la jurisprudencia constitucional, se ha observado que el suelo "ya no se interpreta solo desde el punto de vista productivista, sino que por *suelo* se entiende el sistema que incluye el territorio en su totalidad, *in primis* el paisaje […] la producción agrícola, por tanto, no es un fin en sí misma, sino que debe ser compatible con la protección medioambiental del territorio, desde la perspectiva de la producción de recursos para las generaciones presentes y de su conservación para las futuras[46]".

A pesar de que, a la luz de las disposiciones de la Constitución italiana, la materia "agricultura" entra dentro del ámbito de las competencias legislativas atribuidas en vía residual a las Regiones (sustraída como tal al Estado), dichas premisas determinan la interferencia de otros sectores materiales[47]: la "protección de la competencia", la "protección del medio ambiente y el ecosistema y de los bienes culturales" otorgadas al Estado

---

mercado. Por el contrario, los dos aspectos podrían ser considerados complementarios: *in primis*, la competencia puede funcionar correctamente solo garantizando la igualdad de condiciones entre los competidores, razón por la cual es necesario reducir las disparidades territoriales. En segundo lugar, los modelos de consumo actuales van dirigidos a un mercado diversificado, una variedad de productos que las regiones pueden ofrecer solo si las instituciones de la UE las preparan para responder a la demanda de diversificación proveniente del mundo globalizado. Esto sugiere que la reducción de las desigualdades territoriales a través de la valorización de la diversidad sea también una condición previa para el funcionamiento del mercado.

46. TROISI, Michele, "Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento nell'attuale ripartizione delle competenze", *RQDA*, n.º 2, 2016, pp. 101-129, p. 106-107 (traducción del original italiano al español). Por tanto, como afirma SIMONCINI, Andrea, "Il terreno agricolo: profili costituzionali", *Quaderni dei Georgofili. La terra coltivata: strumento di produzione per le imprese agricole*, Polistampa, Florencia, 2012, pp. 91-105, p. 100, "el ejercicio racional, es decir, técnicamente adecuado y económicamente ventajoso, de la actividad agrícola es un factor que hay que tener necesariamente en cuenta siempre que la ley trata de establecer un equilibrio frente a otros intereses constitucionales opuestos, como la protección del *paisaje*, la cultura o el *medio ambiente*" (traducción del original italiano al español).

47. TROISI, Michele, "Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento nell'attuale ripartizione delle competenze", cit., pp. 109-112.

de forma exclusiva (artículo 117, apartado 2, letras e) y s), de la Constitución); el "gobierno del territorio", más explícitamente concerniente al perfil demográfico, la "alimentación", la "valorización de los bienes culturales y ambientales y la promoción y organización de actividades culturales" y la "protección de la salud" atribuidas a la competencia legislativa compartida (artículo 117, apartado 3, de la Constitución)[48].

En el plano administrativo, la agricultura se confía al poder reglamentario de las Regiones. Sin embargo, la transdisciplinariedad de la materia obliga a tener en cuenta el artículo 117, apartado 5, de la Constitución, que atribuye al Estado el poder reglamentario en las materias que entran dentro del ámbito de su competencia legislativa exclusiva, sin perjuicio de la facultad de delegar en las Regiones. Asimismo, los Ayuntamientos, Provincias y Ciudades metropolitanas tienen "potestad reglamentaria de cara […] al desempeño de las funciones que se les atribuyen[49]" mediante

48. En el complejo sistema constitucional español, son las Comunidades Autónomas las que se encargan de la atribución concreta de las competencias. Por tanto, el Estado es asignatario de las competencias residuales que no están contempladas en los Estatutos Autonómicos y de las atribuidas, así como de aquellas que le son explícitamente asignadas por el artículo 149.1 de la Constitución. En concreto, "agricultura y ganadería" entran dentro de la competencia facultativa de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.7.° de la Constitución) pero, como ha sido ampliamente afirmado, la materia incluye otros ámbitos que son competencia de las Comunidades Autónomas, como "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (artículo 148.1.3.°), que concierne de forma más explícita al perfil demográfico, "los montes y aprovechamientos forestales" (artículo 148.1.8.°), "la gestión en materia de protección del medio ambiente" (artículo 148.1.9.°), "ferias interiores" (artículo 148.1.12.°), "el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (artículo 148.1.13.°), "la artesanía" (artículo 148.1.14.°), "el fomento de la cultura" (artículo 148.1.17.°), "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" (artículo 148.1.18.°), "sanidad e higiene" (artículo 148.1.21.°). Algunas de estas materias entran, por otra parte, dentro de las competencias compartidas: de hecho, el artículo 149 de la Constitución española atribuye a la competencia estatal "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (artículo 149.1.13.°), "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" y "la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias" (artículo 149.1.23.°). Para los fines de este trabajo, es de interés la referencia al "servicio de la cultura" contemplado en el artículo 149.2, que es considerado "deber y atribución esencial" del Estado, "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas", y a los "derechos civiles, forales o especiales" de las Comunidades Autónomas, contemplados en el artículo 149.1.8.°, los cuales no deberán verse perjudicados por el Estado dentro del ámbito del ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación civil. En esencia, el reparto de las competencias entre Estado y Regiones en materia de agricultura no está definitivamente establecido a nivel constitucional, sino que depende de las decisiones tomadas por cada Comunidad Autónoma con la aprobación de sus Estatutos.

49. Art. 117, apartado 6, Const.

ley estatal o regional. Finalmente, tampoco conviene olvidar que la rearticulación de las funciones administrativas de los entes territoriales, desde los Ayuntamientos, está orientada a los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación[50].

Por tanto, considerando las disposiciones de la Constitución italiana, es previsible que las medidas de lucha contra la despoblación rural, a través de la valorización de los servicios agroecosistémicos, se vean fragmentadas en múltiples normativas separadas, inherentes a los distintos ámbitos vinculados al ejercicio de la actividad agrícola. En caso de que falten instrumentos de conexión entre estas, el objetivo de la repoblación rural podría verse frustrado, ya que la identidad territorial, es decir, aquella de la comunidad local asentada en el territorio rural, es el resultado de la convergencia de factores culturales y paisajísticos –a los que también subyacen factores ambientales y alimentarios– que tienen en común un mismo "germen jurídico".

## 4. EL PESO DE LOS SERVICIOS AGROECOSISTÉMICOS DENTRO DEL ÁMBITO DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL

Entre los instrumentos que el derecho vigente ha dirigido, de forma preferente o accesoria, hacia la lucha contra la despoblación rural, el tema de la valorización de los servicios agroecosistémicos destaca en el sistema de las ayudas que la Unión Europea y el Estado conceden para promover y apoyar las iniciativas privadas.

A nivel comunitario, los ejes fundamentales son el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE). El FEAGA, regulado por el Reglamento UE 1306/2013, de 17 de diciembre, está dirigido a financiar las medidas destinadas al apoyo de rentas de los agricultores y a la regulación de los mercados agrícolas[51]. Los EIE, regulados por el Reglamento UE 1303/2013, en conjunto

50. Art. 118 Cost. Por lo que respecta al ordenamiento español, Estado y Comunidades Autónomas ejercen la competencia reglamentaria en las materias que entran dentro del ámbito de su competencia legislativa exclusiva. En las demás materias, cuando la competencia legislativa y reglamentaria es compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas, puede suceder que el primero ejerza la competencia legislativa y las segundas la reglamentaria o que el Estado emane la normativa básica o general y las Comunidades Autónomas la desarrollen antes de proceder a su ejecución. En cualquier caso, la Constitución española no establece los límites de dicho reparto.

51. Según el art. 4 del Reglamento UE 1306/2013, el FEAGA financia: "a) las medidas destinadas a la regulación o apoyo de los mercados agrarios; b) pagos directos a los

con otros reglamentos diferentes para cada fondo, constituyen el instrumento esencial de la política de cohesión económica, social y territorial contemplada en los artículos 158 y siguientes del TFUE. Estos incluyen: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que tiene por objeto eliminar "los principales desequilibrios regionales de la Unión a través del desarrollo sostenible y el ajuste estructural de las economías regionales, así como de la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones con un retraso de desarrollo[52]"; el Fondo Social Europeo (FSE), destinado a mejorar las posibilidades de empleo y a contribuir a la mejora de la calidad de la vida[53]; el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), destinado a promover el "desarrollo rural sostenible en toda la Unión […] y […] de un sector agrícola más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos, más competitivo y más innovador[54]"; el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), "respecto del desarrollo sostenible de las actividades de pesca y acuicultura y actividades conexas[55]"; el Fondo de Cohesión (FC), que contribuye a financiar proyectos en materia de medio ambiente (también en sectores relacionados con el desarrollo sostenible y la energía) y redes de infraestructura de transporte transeuropeas en los Estados miembros con los niveles de renta más bajos[56]. En base al Marco estratégico Común (MEC), que ha definido las modalidades concretas con las que los fondos EIE persiguen los objetivos establecidos por los reglamentos comunitarios[57], los Estados miembros han elaborado

agricultores en el marco de la PAC; c) la participación financiera de la Unión para medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la Unión y en los terceros países realizadas por mediación de los Estados miembros y basadas en programas distintos de los que se mencionan en el artículo 5, y que son elegidos por la Comisión; d) la participación financiera de la Unión en el programa 'Fruta y verdura en las escuelas' contemplado en el artículo 23 del reglamento (UE) n.º 1308/2013 y en las medidas relacionadas con las enfermedades de los animales y la pérdida de confianza de los consumidores contemplada en el artículo 155 de dicho reglamento". También, el FEAGA financia directamente "a) la promoción de productos agrícolas efectuada directamente por la Comisión o a través de organizaciones internacionales; b) las medidas, adoptadas de conformidad con la legislación de la Unión, destinadas a garantizar la conservación, la caracterización, la recogida y la utilización de recursos genéticos en agricultura; c) la creación y mantenimiento de los sistemas de información contable agraria; d) los sistemas de investigación agraria, incluida la investigación sobre la estructura de las explotaciones agrarias".

52. Art. 2 del Reglamento UE 1301/2013.
53. V. el art. 2 del Reglamento UE 1304/2013.
54. Art. 3 del Reglamento UE 1305/2013.
55. Art. 6 del Reglamento UE 508/2014, de 15 de mayo de 2014.
56. V. el art. 2 del Reglamento UE 1300/2013.
57. V. los arts. 10-12 del Reglamento UE 1303/2013.

un "acuerdo de partenariado", para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, implicando a los socios según el enfoque de la gobernanza multinivel y dialogando con la Comisión. El documento tiene como objetivo nacionalizar el MEC, definiendo "la estrategia de ese Estado miembro, las prioridades y disposiciones para utilizar los Fondos EIE[58]".

En referencia a las ayudas concedidas por cada uno de los Estados miembros, el artículo 107, párrafo 1 del TFUE afirma en general su incompatibilidad, bajo cualquier modalidad, con el mercado interno, para no limitar la libre competencia. En cualquier caso, por lo que respecta al objeto de este trabajo, es importante recordar que entre las ayudas que el artículo 107, párrafo 3, del TFUE considera compatibles con el mercado interno están aquellas "destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo" (letra a), aquellas "para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo" (letra b) aquellas "destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común", aquellas "destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común" (letra d) donde confluyen, por tanto, las medidas jurídicas de lucha contra la despoblación rural.

Dentro del ámbito de la financiación operativa de las intervenciones de cohesión, la "Strategia Nazionale per le Aree interne" (SNAI), institucionalizada por el Acuerdo de Partenariado entre Italia y la Unión Europea para el ciclo de programación 2014-2020, es un proyecto estratégico de intervención elaborado por el Departamento para el desarrollo y la cohesión económica, a cargo del Ministerio para el Desarrollo Económico dentro del ámbito de la Política de cohesión. El objetivo de la estrategia es la lucha contra la hemorragia demográfica de las Áreas Internas italianas a través de la inversión en la promoción y la tutela de la riqueza del territorio y las comunidades locales, la valorización de los recursos naturales y culturales, la creación de nuevos circuitos ocupacionales y nuevas oportunidades[59]. En

58. Art. 2, n.º 20, del Reglamento UE 1303/2013.

59. El *Documento técnico vinculado al borrador del Acuerdo de Partenariado transmitido a la CE el 9 de diciembre de 2013*, que se puede consultar en el link: https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/estrategia_nacional_áreas_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19, consultado en fecha 20 de enero de 2021, p. 8, hace referencia a las zonas que: "a) son significativamente distantes de los principales centros de oferta de servicios esenciales (enseñanza, salud y movilidad); b) disponen de importantes recursos ambientales (recursos hídricos, sistemas agrícolas, bosques, paisajes

la lógica de la SNAI, son los fondos EIE 2014-2020 (FEDER, FSE, FEADER, FEMP) los que tienen que financiar prioritariamente las intervenciones de desarrollo local que valorizan las "especificidades" de las áreas-proyecto seleccionadas por las Regiones, actores principales de la estrategia[60]. De hecho, estas establecen el importe de los recursos de los fondos comunitarios a destinar a la SNAI dentro del ámbito de los Programas Operativos Regionales (POR) y de los Programas de Desarrollo rural (PDR)[61]. Por tanto, en la intricada red administrativa de la Política Agrícola Común (PAC), la *financiación de los proyectos de desarrollo local* de la SNAI es una costilla de su segundo pilar, es decir, la política de la Unión Europea a favor del desarrollo rural, ya que los PDR son su instrumento de actuación[62]. Por

naturales y humanos) y recursos culturales (bienes arqueológicos, asentamientos históricos, abadías, pequeños museos, centros artesanales); c) son un territorio profundamente diversificado, resultado de las dinámicas de los distintos sistemas naturales diferenciados y de los peculiares y procesos de antropización seculares" (traducción del italiano original al español).

60. Sin embargo, como es bien sabido, el *Documento técnico*, cit., en la p. 34, afirma que "si en estas áreas no se garantizan los servicios de base, si no se controlan los niveles esenciales y la calidad de la oferta, es inútil invertir en estrategias de desarrollo y proyectualidad" (traducción del original italiano al español). Por tanto, para la financiación de las iniciativas privadas previamente hay que abordar la mejora de *la enseñanza, la sanidad y la movilidad* con los recursos nacionales. En principio, la Ley de 27 de diciembre de 2013, n.º 147, artículo 1, apartado 13 (Ley de Estabilidad de 2014) había puesto a disposición 90 millones de euros para la "mejora de la calidad de los servicios esenciales". Dichos recursos han sido después completados por la Ley de 23 de diciembre de 2014, n.º 190, artículo 1, apartado 674 (Ley de Estabilidad de 2015) con otros 90 millones de euros para el trienio 2015-2017 y por la Ley de Estabilidad 2016 con otros 10 millones de euros para el trienio 2016-2018. Con la Ley de Presupuestos de 2018, el artículo 1, apartados 895-896, la "Startegia Nazionale per le Aree interne" ha sido financiada con otros 91,2 millones de euros, de los cuales 30 millones para cada uno de los años entre 2019 y 2020 y de 31,18 millones para 2021, y, por último, la Ley de Presupuestos de 2020, en el artículo 1, apartado 314, ha incrementado con otros 200 millones de euros la dotación financiera, asignando a la SNAI 60 millones de euros para 2021 y 70 millones de euros para cada uno de los años entre 2022 y 2023. Con este fin, reconociendo la prevalencia, en las Áreas Internas, de los Ayuntamientos de pequeñas dimensiones, el *Documento técnico*, en la p. 34, también promueve la *organización de forma asociada y/o consorcial de los Ayuntamientos* de cara a la prestación de los servicios en el territorio, entendiéndose como un requisito previo, propiamente dicho, para el acceso de los Ayuntamientos a las ayudas (v. el Documento de trabajo *Il pre-requisito della gestione dei servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, versión actualizada del 1 de junio de 2017, consultable en el link https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/El_pre-requisito_general_de la_gestión_de_servicios_comunali_nella_Estrategia_Nacional_per_las_Áreas_Interne.pdf, consultado en fecha 15 de abril de 2021).

61. *Documento técnico*, cit., pp. 56-57.

62. De hecho, los PDR se basan en la combinación de algunas de las medidas enumeradas por el Reglamento UE 1305/2013 y deben referirse a cuatro de las seis prioridades definidas por la Unión para la política de desarrollo rural: 1) fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrícola y forestal y en las zonas

esta razón, a su financiación, contribuyen conjuntamente también fondos regionales y locales.

En otros términos, mediante la "Strategia Nazionale per le Aree Interne", también la PAC se ocupa del tema de la despoblación. Esto implica que, al menos de forma teórica e implícita[63], el peso que la SNAI ha atribuido a la valorización de los servicios agroecosistémicos en la lucha contra el fenómeno no es en absoluto irrisorio, desde el momento en que, entre las medidas contempladas en la programación del desarrollo rural para 2014-2020, las *ayudas agroambientales y climáticas* (PACA) son las destinatarias de una gran parte de la financiación comunitaria[64]. Las "ayudas se

---

rurales; 2) mejorar la viabilidad de las explotaciones agrícolas y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible; 3) fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y la comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrícola; 4) restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura; 5) promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrícola, alimentario y forestal, y 6) fomentar la inclusión la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Los PDR actúan en coordinación con el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), al que se ha asignado un importe de recursos públicos de aproximadamente 2 mil millones de euros, dentro del ámbito de la programación de los recursos del fondo FEADER. Sin embargo, las Regiones son las verdaderas protagonistas de la política de desarrollo rural, desde el momento en que el PNDR se centra en pocos sectores: gestión del riesgo empresarial en agricultura (submedidas 17.1, 17.2 y 17.3); inversiones en inmovilizado material dentro del ámbito de las infraestructuras de riego (submedida 4.3); ayudas agroambientales y climáticas (submedida 10.2); cooperación (submedida 16.2). En España, por el contrario, el "Programa Nacional de Desarrollo Rural" ("PNDR") dispone de menos recursos respecto al homónimo italiano, que asciende a 238 millones de euros del fondo FEADER, pero abarca muchos más sectores: transferencia de conocimientos y actividades de información (medida 1); servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias (medida 02); inversiones en activos físicos (medida 04); servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales (medida 07); inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques (medida 08); creación de agrupaciones y organizaciones de productores (medida 09); servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques (medida 15); cooperación (medida 16).

63. De forma teórica e implícita porque, en concreto, dentro del ámbito de la SNAI, a los servicios ecosistemáticos se ha dedicado solo un taller temático para profundizar en un aspecto relativo a la cadena energética. V. la "Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne", presentada el 31 de diciembre de 2018 en el CIPE por el Ministro para el Sur, que se puede consultar en el link: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Relación_CIPE_ARINT_311218.pdf, consultado en fecha 21 de febrero de 2021.

64. Medida 10, contemplada por el artículo 28 del Reglamento UE 1305/2013. LAURICELLA, Paola, "Il paesaggio rurale e le Misure dei PSR 2014-2020", Documento realizado por el "Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare" (ISMEA) dentro

concederán anualmente y compensarán a los beneficiarios por la totalidad o una parte de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos[65]", derivados de compromisos de carácter agroambientales y climáticos, es decir, van dirigidas "tanto al mantenimiento como a la promoción de los cambios necesarios en las prácticas agrícolas que contribuyan positivamente al medio ambiente y al clima[66]". Estas son similares a los sistemas de remuneración de los servicios ecosistémicos (PSEA o PES) contemplados en el panorama jurídico nacional por el artículo 70 de la Ley n.º 221 de 28 de diciembre de 2015 ("Instituciones en materia medioambiental para promover medidas de *green economy* y para la contención del uso excesivo de recursos naturales", el llamado "collegato ambientale", que recoge medidas medioambientales), que contempla una importante referencia a la *remuneración de los servicios agroecosistémicos* en el apartado 2, letra f): el Gobierno es el encargado de reconocer el "papel desempeñado por la agricultura y el territorio agroforestal en relación con los servicios ecosistemáticos, estableciendo mecanismos de incentivación a través de los que el operador público pueda crear programas con el fin de remunerar a los emprendedores agrícolas que protegen, tutelan u ofrecen dichos servicios[67]". La programación del desarrollo rural dentro del ámbito de la PAC 2021-2027 continuará con los *pagos basados en los resultados medioambientales* (PBRA), es decir, remuneraciones de los agricultores basadas en los beneficios ambientales que estos logran producir sin que estén obligados

del ámbito del "Programma Rete Rurale Nazionale", octubre de 2016, que se puede consultar en el link https://www.reterural.it/RapportoNatura2000, consultado en fecha 14 de junio de 2020, pp. 7 y ss., en referencia a la dotación financiera, para la preservación, restauración y valorización de los ecosistemas vinculados a la agricultura y la silvicultura (Prioridad 4), se ha contemplado un importe total de 6 mil millones de gasto público, que representa aproximadamente el 37% del gasto total contemplado por las Regiones. En este importe se incluyen 11 medidas, aunque la ayuda mayor es aquella destinada a las ayudas agroambientales y climáticas contempladas en la medida 10, por un importe de 2,2 mil millones de euros. En concreto, las explotaciones agrícolas que en Italia se han beneficiado de dicho presupuesto están principalmente localizadas en el centro norte. Sobre este tema, me permito remitir a DE NUCCIO, Alice, "L'incentivazione economica dei servizi agro-ecosistemici per un nuovo modello di sviluppo nell'ambiente rurale", *RQDA*, n.º 2, 2020, pp. 94-121. V. también GRECO, Roberto F., "Il Programma della FAO sui 'Globally Important Agricultural Heritage Systems' (GIAHS) e la sua rilevanza per il diritto dell'ambiente", *RQDA*, n.º 1, 2017, pp. 123-147.

65. Art. 28, apartado 6, del Reglamento UE 1305/2013.

66. Art. 28, apartado 1, del Reglamento UE 1305/2013.

67. Aunque la delegación legislativa ha caducado sin haber adoptado los decretos de actuación, el instituto a que se refiere el art. 36 del proyecto de ley de modificación de la Ley n.º 394, de 6 de diciembre de 1991 ("Ley Marco sobre las Áreas Protegidas"), actualmente en debate.

    La legislación española no contempla mecanismos de compensación para la producción de servicios ecosistémicos y agroecosistémicos.

a respetar protocolos de producción predeterminados[68], con el fin de "permitir que los Estados miembros puedan tener en cuenta de forma más específica las condiciones y requisitos locales e, inevitablemente, hacerlos más responsables de sus decisiones frente a sus propios territorios[69]".

Como ha sido subrayado anteriormente, la actuación de la política de desarrollo rural se basa en la puesta a punto, por parte de los Estados miembros o de las Regiones, de programas de desarrollo rural. La decisión del Estado italiano de atribuir a las Regiones la redacción de los PDR no es casual, considerando que las disposiciones constitucionales establecen la competencia legislativa residual de estas en materia de agricultura. Por tanto, no debe sorprender que la normativa regional sectorial?? sea prolija y evidencie, a veces, el desarrollo experimental de una peculiar visión de carácter orgánico, en coherencia con la concepción multifuncional de la agricultura[70]. Por ejemplo, la Ley de la Región de Emilia-Romagna n.º 4, de 31 de marzo de 2009, contiene la "Normativa del Turismo Rural y la Multifuncionalidad de las Explotaciones Agrícolas"; la Ley de la Región de Las Marcas n.º 21, de 14 de noviembre de 2011, comprende las "Disposiciones Regionales en materia de Multifuncionalidad de las explotaciones Agrícolas y la Diversificación de la Agricultura"; la Ley de la Región de Umbría n.º 12, de 9 de abril de 2015, "Texto Único en materia de Agricultura", "reúne las disposiciones de ley regionales en materia de Agricultura[71]"; la Calabria, con la Ley n.º 14, 30 de abril de 2009, introduce una "Nueva Disciplina para el ejercicio de la Actividad Agroturística, Didáctica y Social en las Explotaciones Agrícolas"; la Ley de la Región de Cerdeña n.º 11, de 11 de mayo de 2015, contiene "Normas en materia de Agroturismo, Pesca Turística y Recreativa, Granja Didáctica y Social". La legislación mencionada recurre principalmente a fondos regionales para la *concesión de ayudas a las empresas agrícolas y agroalimentarias*, con el fin de favorecer la cooperación, pero también a los *entes de investigación*, para el desarrollo del conocimiento en el sector agrícola, tanto desde el punto de

68. LONGHITANO, Davide, y POVELLATO, Andrea, "PBRA, esperienze in corso e potenzialità dei pagamenti basati sui risultati ambientali", *PianetaPSR*, n.º 61, 2017.

69. Comitato Capitale Naturale, *Terzo Rapporto sullo stato del Capitale Naturale*, Roma, 2019, p. 184.

70. A nivel nacional, solo el Decreto Ley n.º 34, de 3 de abril de 2018, es decir, el "Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali", demuestra un reconocimiento "sólido" del significado de la multifuncionalidad, aunque limitándolo a las características intrínsecas del patrimonio forestal. Para una profundización, me permito remitir a DE NUCCIO, Alice, y MONTEDURO, Massimo, "Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertizzazione demografica, economica e socio-culturale", *Istituzioni del federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 365-393, en concreto pp. 388-391.

71. Art. 1, Ley Regional de Umbría 12/2015.

vista económico como ambiental, sin perder de vista el elemento cultural, que se materializa en la *transmisión de los saberes*, y en la promoción de *ferias*, *exposiciones*, *mercados* y eventos similares[72]. En diferente medida, las

72. En relación con este tipo de intervenciones también el legislador nacional ha tratado de hacer su contribución con la Ley n.º 194, de 1 de diciembre de 2015, ("Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare") y la Ley n.º 158, de 6 de octubre de 2017 ("Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"). La primera, estrictamente sectorial, en cuanto circunscrita a las prácticas de cultivo "establece los principios para la institución de un sistema nacional de tutela y valorización de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario, dirigido a la tutela de los recursos genéticos de interés alimentario y agrario frente al riesgo de extinción y de erosión genética" (art. 1, apartado 1). Dicha ley representa la continuación de un camino iniciado con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, aprobado por la Ley n.º 124, de 14 de febrero de 1994, continuado con el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, adoptado en Roma el 3 de noviembre de 2001, aprobado por la Ley n.º 101, de 6 de abril de 2004, al que han seguido el Plan Nacional sobre Biodiversidad de Interés Agrícola y las Directrices Nacionales para la conservación *in situ*, *on farm* y *ex situ* de la biodiversidad vegetal, animal y microbiana de interés agrario, contempladas en el Decreto del Ministro para las Políticas Agrícolas Alimentarias y Forestales, de 6 de julio de 2012, publicado en la Gazzetta Ufficiale, n.º 171, de 24 de julio de 2012. En *apoyo de las acciones de agricultores y ganaderos custodios*, es decir, "que se comprometen con la conservación, dentro del ámbito de la explotación agrícola o in situ, de los recursos genéticos de interés alimentario y agrario" locales y animales respectivamente está prevista la creación del "Fondo para la tutela de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario" con una dotación de 500.000 euros anuales. Se puede considerar que la intervención legislativa española al respecto es el Real Decreto 199/2017, de 3 de marzo, con el que ha sido aprobado el Reglamento del "Programa Nacional de Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación" contemplado en el artículo 48 de la Ley 30/2006, de 26 de julio, el cual sienta las bases de la política española en materia de conservación y utilización de los recursos *in situ* o *ex situ*. En concreto, entre las acciones de conservación *ex situ*, está contemplada "la prospección, recolección de los recursos fitogenéticos tradicionales, autóctonos o de importancia socioeconómica o medioambiental de especies agrícolas, y de especies silvestres emparentadas, en riesgo de extinción todavía no recolectados; en particular los de especies menores y en desuso y los existentes en zonas marginales para su cultivo". La segunda ley italiana mencionada, la Ley n.º 158/2017, tiene como destinatarios los Ayuntamientos "con población residente de hasta 5000 habitantes, así como los ayuntamientos instituidos a raíz de una fusión entre ayuntamientos con una población cada uno de hasta 5000 habitantes" (art. 1, apartado 2). Para el alcance de sus fines, se ha creado un Fondo para el desarrollo estructural, económico y social de los pequeños Ayuntamientos destinado a la definición de un Plan nacional para su recalificación, el cual define las modalidades para las presentaciones de los proyectos por parte de las administraciones municipales. Las intervenciones prioritarias a cargo de las administraciones municipales son: "a) calificación y mantenimiento del territorio, mediante la recuperación y recalificación de inmuebles existentes y de áreas abandonadas, así como intervenciones dirigidas a reducir el riesgo hidrogeológico; b) puesta en seguridad y recalificación de las infraestructuras viales y de los edificios públicos, con especial referencia a aquellos escolares y a aquellos destinados a los servicios para la primera infancia, a las estructuras públicas con funciones

leyes citadas son las intervenciones más próximas al enfoque agroecológico comentado y, como tales, se pueden incluir entre los instrumentos

socio-asistenciales y a las estructuras de mayor uso público; c) recalificación e incremento de la eficiencia energética del patrimonio arquitectónico público, así como la realización de instalaciones de producción y distribución de energía de fuentes renovables; d) adquisición y recalificación de terrenos y edificios en estado de abandono o degradación, […] también con el fin de apoyar el emprendimiento por parte de los jóvenes para la puesta en marcha de nuevas actividades turísticas y comerciales dirigidas a la valorización y promoción del territorio y sus productos; e) adquisición de casas de guardavía y de las vías ferroviarias abandonadas […]; recuperación y recalificación urbana de los centros históricos, […] también con el fin de realizar hoteles difundidos; g) recuperación de bienes culturales, históricos, artísticos y bibliotecarios, […]; h) recuperación de los pastos de montaña, también con el fin de favorecer la producción de carnes y quesos de calidad" (art. 3, apartado 3). Con referencia a la recuperación y la recalificación de los centros históricos, el art. 4, apartado 3, establece que las Regiones puedan actuar también mediante iniciativas dentro del ámbito de la estrategia de *green community* contemplada en el artículo 72 de la Ley n.º 221, de 28 de diciembre de 2015 ("Disposiciones en materia ambiental para promover medidas de *green economy* y contener el uso excesivo de recursos naturales"). La estrategia nacional define el valor de los territorios rurales y de montaña con el objetivo de diseñar un plan de desarrollo sostenible en varios ámbitos, entre los cuales el "desarrollo de un turismo sostenible, capaz de valorizar las producciones locales" y la "construcción y gestión sostenible del patrimonio arquitectónico y las infraestructuras de una montaña moderna" (apartado 2). Actualmente, sin embargo, la estrategia todavía no se ha preparado. Para una reflexión sobre la Ley n.º 194/2015 y la Ley n.º 158/2017, me permito remitir a DE NUCCIO, Alice, "Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi", cit., pp. 74-85. Para un enfoque general de la legislación nacional y regional en materia de agricultura multifuncional, se remite a DE NUCCIO, Alice, y MONTEDURO, Massimo, "Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertizzazione demografica, economica e socio-culturale", cit. Las Comunidades Autónomas españolas parecen haber recogido el concepto de multifuncionalidad agrícola: en concreto, la Ley 3/2019, de 31 de enero, de las Islas Baleares tiene por objeto "la ordenación general de los sectores agrícola, ganadero, agroalimentario, forestal y el desarrollo rural de las Illes Balears, desde el reconocimiento de su carácter estratégico y multifuncional" (art. 1); la Ley 6/2015, de 24 marzo, de Extremadura establece un marco general de regulación de las actividades del sector agrario y agroalimentarias en Extremadura, para que la sociedad reconozca el carácter multifuncional de la actividad agrícola "como productora no sólo de alimentos, sino de otras externalidades inherentes a ella, como son su papel de protección y regeneración medioambiental, de preservación del paisaje y la biodiversidad, de gestión equilibrada del territorio, de conservación del medio rural y del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de Extremadura" (art. 2, letra c); la Ley 1/2014, de 19 de marzo, de Castilla y Léon, tiene entre sus objetivos, "favorecer la multifuncionalidad del sector agrario y la diversificación económica del medio rural, partiendo de la transformación y distribución de los productos agrarios y del aprovechamiento de los recursos del patrimonio natural y cultural del medio rural" (art. 2, letra j); la Ley 17/2008, del 23 de diciembre del País Vasco, cuando se refiere al carácter multifuncional de la agricultura ("la gestión territorial y paisajística, la protección medioambiental, y la conservación de razas de animales autóctonas y de la sociedad y cultura rural"), trata de proteger las actividades no recompensadas por el mercado allí englobadas (art. 6, letra h). La financiación es mixta.

más adecuados para la lucha contra la despoblación rural, aunque esto no haya sido explícitamente contemplado entre los objetivos de los legisladores regionales.

En el marco de este reconocimiento jurídico, se hace evidente el papel de las Regiones como sedes de los instrumentos de conexión entre las normativas concernientes a las prácticas agrícolas de cultivo y las actividades que con estas se relacionan, que están en la base del desarrollo, según el método de la agroecología, de los servicios agroecosistémicos. En el camino trazado, conviene reforzar el vínculo con los entes territoriales de nivel local, para que sirvan de filtro de cara a la simplificación de las medidas y la consiguiente accesibilidad y concreción por parte de la sociedad civil.

## 5. PERSPECTIVAS PARA UN FUTURO PRÓXIMO: LA APARICIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL Y SU EXTENSIÓN A LA PROTECCIÓN DEL *AGRI-FOOD HERITAGE*

El principio de no regresión ambiental, objeto de un vivo debate en ámbito político, legislativo y jurisprudencial, parece estar asistiendo a un proceso de reconocimiento gradual en el derecho de origen supranacional y en el derecho nacional de distintos Países del mundo, aunque su trayectoria de codificación, lejos de poder considerarse concluida, en muchos aspectos, se encuentra todavía a mitad de la travesía[73]. La 'mayéutica' de

73. Recientemente, para referencias actualizadas tanto dentro del ámbito supranacional como para otras experiencias jurídicas de determinados Estados, véanse: POMADE, Adélie, "Préjudice écologique et principe de non-régression: expressions de la capacité d'impulsion et d'initiative du juge français pour préserver la biodiversité", *Revue juridique de l'environnement*, n.º 1, 2021, pp. 21-35; COLLINS, Lynda, "Principle of non-regression", en MORIN, Jean-Frédéric, y ORSINI, Amandine (eds.), *Essential Concepts of Global Environmental Governance*, 2nd edición, Routledge, Londres, 2020, pp. 205 ss.; VORDERMAYER-RIEMER, Markus, *Non-Regression in International Environmental Law: Human Rights Doctrine and the Promises of Comparative International Law*, Intersentia, Cambridge, 2020; HERNÁNDEZ, Jaime Doreste, "La paulatina consolidación del principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia española", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 102, 2, 2020, pp. 553-563; COLELLA, Luigi, "Il principio di 'non regressione ambientale' al centro del *Global Pact of Environment*: il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato", *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, pp. 1-10; MAKOWIAK, Jessica, "Le principe de non-régression: un inconnu dans la maison", *RQDA*, n.º 3, 2019, pp. 4-17; AMAYA ARIAS, Ángela María, "El Principio de No Regresión del derecho ambiental y la Agenda 2030", en AGUILA, Yann, DE MIGUEL PERALES, Carlos, TAFUR, Víctor, y PAREJO, Teresa (eds.), *Principios de derecho ambiental y Agenda 2030*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 338-350; KOKKE, Marcelo, "Vedação do retrocesso e herança intergeracional", *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, n.º 38, 2019, pp. 285-316; PRIEUR, Michel, y VASSALLO, Laurent, "Le principe de non-régression et la biodiversité", *Revue juridique de*

este principio es mérito de la doctrina: grupos de investigación compuestos por académicos de distintos Países del mundo, inspirados, sobre todo, por el profesor Michel Prieur y por la actividad del *Centre International de Droit Comparé de l'Environnement* (CIDCE), han realizado en el último decenio un imponente esfuerzo cooperativo de investigación, con el fin de estudiar la posibilidad de una abstracción teórica rigurosa de dicho principio, partiendo de un análisis sistemático del amplio acervo de tratados y declaraciones internacionales, disposiciones constitucionales, pronunciamientos de los tribunales supranacionales, constitucionales y supremos en materia ambiental, concluyendo que actualmente el principio de no regresión debería considerarse ya presente a nivel normativo[74].

En esencia, el principio de no regresión impone, una vez alcanzado un determinado nivel de protección ambiental en un ordenamiento jurídico, que dicho nivel se pueda solo incrementar o, como mucho, mantener inalterado, siempre que se trate de un nivel "*elevado*" (según la expresión utilizada, para hacer referencia al derecho de la Unión Europea, en los arts. 3 TUE, 191 TFUE, 37 de la Carta de derechos fundamentales de la UE). Más en detalle, el principio de no regresión prohibiría reducir, tanto directa como indirectamente, el umbral jurídico de tutela de los sistemas ecológicos ya garantizado por actos legislativos, jurisdiccionales o

*l'environnement*, n.º 3, 2019, pp. 499-503; MITCHELL, Andrew D, y MUNRO, James, "No Retreat: An Emerging Principle of Non-Regression from Environmental Protections in International Investment Law", *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 50, 2019, pp. 627-708; MONTEDURO, Massimo, "Principi del diritto dell'ambiente e conformazione della discrezionalità amministrativa: sviluppo sostenibile e non regressione", en PUBUSA, Francesca, y MARONGIU, Daniele (eds.), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende* (Collana *Quaderni de Diritto e Processo Amministrativo*, vol. 25), ESI, Nápoles, 2017, pp. 149-180; BERROS, María Valeria, "El principio de no regresión del campo de los derechos humanos a la tutela de la naturaleza", *Revista de Derecho Público*, II, n.º 2, 2017, pp. 449-470; DELLAUX, Julien, "La validation du principe de non-régression en matière environnementale par le Conseil constitutionnel au prix d'une redéfinition *a minima* de sa portée", *Revue juridique de l'environnement*, n.º 4, 2017, pp. 693-704; PRIEUR, Michel, "The principle of non-regression", en FAURE, Michael (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Edward Elgar, Chelthenham, 2016, pp. 251-259; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La aceptación legislativa del principio de no regresión ambiental en Francia", *Revista de Administración Pública*, n.º 201, 2016, pp. 269-277; AMAYA ARIAS, Ángela María, *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2016; FRANCH I SAGUER, Marta, "Le principe de non-régression dans la jurisprudence récente du Tribunal Suprême espagnol: commentaire des décisions du 22 février 2012 (STS 3774/2009) et du 29 mars 2012 (STS 2000/2012)", *Revue juridique de l'environnement*, n.º 2, 2014, pp. 219-230.

74. Una obra influyente, todavía de referencia, que da testimonio de este imponente esfuerzo, es la siguiente en lengua francesa a cargo de PRIEUR, Michel, y SOZZO, Gonzalo (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruselas, 2012; a esta siguió la obra en lengua española a cargo de PEÑA CHACON, Mario (ed.), *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica*, IUCN, Gland, Suiza, 2015.

administrativos precedentes, sin perjuicio de casos límite en los que una reducción temporal sea absolutamente inevitable debido a necesidades excepcionales y contingentes –extremadamente graves o emergencias, de interés público, que hay que motivar rigurosamente e interpretar restrictivamente– y sin perjuicio de la obligación inderogable, también en estos casos, de no bajar nunca a corto plazo por debajo de un nivel adecuado de tutela del ambiente y de tender, en la medida de lo posible a medio plazo, a elevar dicho nivel, reajustándolo por lo menos al umbral de protección existente antes de la regresión temporal dispuesta de manera excepcional.

Las repercusiones del principio de no regresión, una vez codificado en su totalidad, serían de extrema relevancia en ámbitos clave como, solo por dar algunos ejemplos, el clima, las áreas naturales protegidas, la biodiversidad, los bosques y la utilización del suelo.

Esta investigación propone una hipótesis de trabajo que, por lo visto, hasta ahora no ha sido considerada por la doctrina, a pesar del vivo debate abierto sobre el tema: la idea es que *el principio de no regresión*, una vez reconocido y codificado jurídicamente, no puede quedarse limitado al ámbito ambiental en sentido estricto, sino que está *destinado a extenderse necesariamente también al campo del derecho agroalimentario*, al estar este último estrechamente relacionado e interconectado con el derecho ambiental.

La *agricultura,* de hecho, es obra del hombre, que actúa *sobre la tierra* y obtiene *de la tierra*, custodiando la existencia y la fecundidad de los *ecosistemas* para apoyar, en el espacio y el tiempo, a través de la *alimentación*, la existencia y la prosperidad de los *sociosistemas*. Los patrimonios agroalimentarios (*Agri-Food Heritage*) pueden ser considerados como verdaderos "tejidos conectivos transgeneracionales", materiales e inmateriales, que correlacionan tres dimensiones del βίος indisociables y complementarias entre sí, orgánicamente unitarias:

– la *vida a escala individual* (el individuo se alimenta para existir, sobrevivir primeramente, pero también para vivir, en plenitud, crecer y alcanzar el bienestar, no solo físico sino también psíquico; la comida lleva asociadas percepciones, emociones, recuerdos, evocaciones y fragmentos de identidad personal);

– la *vida a escala social* (las tradiciones, artesanías, conocimientos, paisajes, técnicas, recetas, especialidades y costumbres agroalimentarias son productos culturales; en torno a la comida se construyen los complejos sistemas económicos de las cadenas de producción agroalimentarias);

– la *vida a escala ecológica* (las cadenas alimentarias dan soporte a flujos ecosistémicos de materia y energía; la presión alimentaria de las

comunidades humanas determina la explotación de los bienes y servicios ecosistémicos, pero, al mismo tiempo, el fenómeno de la alimentación representa históricamente uno de los paradigmas de coevolución mayores entre sociedad y naturaleza y contribuye al cambio dinámico de los equilibrios de los ecosistemas)[75].

Una digresión etimológica, relativa a la raíz semántica de los principales vocablos de la lengua italiana vinculados a la alimentación, es en este sentido clarificadora. *Cibo* [comida] *(cibus)*, del latín *capio* en el sentido de "coger", "arrancar", remite a la actividad de la "recogida", por parte de las comunidades humanas, de la naturaleza y muestra el nexo de dependencia de las primeras respecto a la secunda. *Alimento* (del latín *alere*) indica el nutrir en el sentido de "hacer crecer", "hacer desarrollar", "criar" no solo físicamente sino –entiéndase– también espiritual y socialmente (de *alere* se deriva, de hecho, no solo el verbo "alimentar", sino también vocablos como "alto" y, sobre todo, "alumno"); en esta acepción, el término sugiere la idea de que los sociosistemas crecen no solo cuantitativa y materialmente (en población, salud física, riqueza) sino también cualitativa e inmaterialmente (en cultura, ciencia, bienestar psíquico, retos relacionales) gracias a los beneficios que la relación con los ecosistemas ofrece. *Nutrimento* [nutrición] tiene la misma raíz de "nutrice" [nodriza] (de la que se deriva el verbo inglés "*to nurse*", nutrir con pecho, amamantar), indicando que la naturaleza sustenta a las comunidades humanas (sustentar, como sostener y sostenibilidad, del latín *sub tenere*, en el sentido de hacer de base, "sujetar", "llevar encima"). El término *pietanza* [pitanza] remite concretamente al principio solidario (fundamento de cada sociosistema como comunidad), derivando de *pieta*s y *pius*: hace referencia al deber social de donar a los pobres, los últimos, lo necesario para su subsistencia y supervivencia y para la propia cohesión de la comunidad. Por último, *vivanda* [vianda] (del latín *vivenda*, "cosas necesarias para vivir") se conecta inmediatamente con el derecho inviolable a la vida.

La relación entre el derecho ambiental y el derecho agroalimentario parece poder describirse perfectamente con el conocido lema de Niels Bohr: *contraria sunt complementa*. Esto abre un horizonte de cara al futuro próximo, que estas conclusiones pretenden solo ofrecer al debate: la regresión cuanti/cualitativa del *Agri-Food Heritage*, dramáticamente en marcha

75. Sobre este punto, me permito una remisión a MONTEDURO, Massimo, "Vicende e orizzonti delle relazioni tra diritto ambientale e diritto alimentare", en MIGUEZ MACHO, Luis, y ALMEIDA CERREDA, Marcos (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Andavira Editora (coedición), Santiago de Compostela, Vol. II, 2017, pp. 613-631.

en todo el mundo por efecto de los fenómenos de desruralización (en sus múltiples aspectos: deformación, degradación, depresión, desterritorialización, desvitalización, descualificación, desertización y derelicción) descritos al inicio, podría encontrar un "antídoto" justamente en la consagración normativa y jurisprudencial del principio de no regresión.

Trazar una línea infranqueable que impida (al menos) un nuevo retroceso, con la fuerza vinculante del derecho, parece no solo necesario sino ya urgente, antes de que las tendencias actuales disipadoras, uniformadoras y mercantilistas, determinen la pérdida –que no sería reversible, ya que la película de la historia no se puede rebobinar, de la misma manera que no es posible bañarse dos veces en las mismas aguas del río heraclíteo– de herencias vitales como la del patrimonio agroalimentario, sin las cuales las posibilidades para las futuras generaciones de cubrir sus necesidades materiales e inmateriales serían incomparablemente inferiores a las posibilidades de las que disponen las generaciones actuales, gracias al generoso legado de las generaciones pasadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR RIVERA, Noé, MICHEL CUELLO, Christian, y CÁRDENAS GONZÁLEZ, Juan Fernando, "Green Revolution and Sustainable Development", en LEAL FILHO, Walter (ed.), *Encyclopaedia of Sustainability in Higher Education*, Springer, Cham, 2019, pp. 833 y ss.

ALABRESE, Mariagrazia, "Agricultural Law from a Global Perspective: An Introduction", en ALABRESE, Mariagrazia, BRUNORI, Margherita, ROLANDI, Silvia, y SABA, Andrea (eds.), *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Springer International Publishing, Cham, 2017, pp. 1-12.

ALABRESE, Mariagrazia, *Il regime della* food security *nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Turín, 2018.

AMAYA ARIAS, Ángela María, "El Principio de No Regresión del derecho ambiental y la Agenda 2030", en AGUILA, Yann, DE MIGUEL PERALES, Carlos, TAFUR, Víctor, y PAREJO, Teresa (eds.), *Principios de derecho ambiental y Agenda 2030*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 338-350.

AMAYA ARIAS, Ángela María, *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Iustel, Madrid, 2016.

AMODIO, Teresa, "Spopolamento, aree interne e agricoltura multifunzionale", en "Atti Conferenza Nazionale di Geomatica e Informazione Territoriale Milano Federazione italiana delle Associazioni Scientifiche per le Informazioni Territoriali e Ambientali", Trieste, 12-13 de noviembre de 2019, pp. 27-34.

BERROS, María Valeria, "El principio de no regresión del campo de los derechos humanos a la tutela de la naturaleza", *Revista de Derecho Público*; II, 2, 2017, pp. 449-470.

BEVILACQUA, Piero, *La Terra è finita: breve storia dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2006, versión ebook.

BLASI, Filippo, MARINO, Davide, y PALLOTTA, Lucia, "I servizi agro-ecosistemici: pagamenti per i servizi ecosistemici alla luce delle proposte per la nuova Pac", *Agriregionieuropa*, n.º 30, 2012, pp. 76-79.

BOCCHI, Stefano, "Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati", *Scienze del territorio*, n.º 6, 2018, pp. 77-84.

BUIA, Giuseppina, "Agricoltura multifunzionale e produzione integrata: profili giuridici", *RQDA*, n.º 1, 2019, pp. 42-67.

CACCIARRU, Angela, "Geoidentità. La natura relazionale dello spazio", en DEMURO, Gianmario, MOLA, Francesco, y RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013.

CARUSO, Giovanni Maria, y BEFANI, Guido, "L'urbanistica e lo spopolamento in Italia", *Istituzioni del federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 347-363.

COLELLA, Luigi, "Il principio di 'non regressione ambientale' al centro del *Global Pact of Environment*: il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato", *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, pp. 1-10.

COLLINS, Lynda, "Principle of non-regression", en MORIN, Jean-Frédéric, y ORSINI, Amandine (eds.), *Essential Concepts of Global Environmental Governance*, 2nd edition, Routledge, London, 2020, pp. 205 ss.

Comitato Capitale Naturale, *Terzo Rapporto sullo stato del Capitale Naturale*, Roma, 2019.

DE BERNARDI, Alberto, "La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale", en PASETTI, Matteo (ed.), *Tra due crisi: urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa negli anni Trenta e negli anni Settanta*, Archetipo Libri, Bolonia, 2013, pp. 31-69.

DE DONNO, Marzia, y TUBERTINI, Claudia, "Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana", *Istituzioni del Federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 297-321.

DE FALCO, Vincenzo, "Simboli della cultura spagnola e rivendicazioni autonomistiche: le linee di tendenza nell'interpretazione costituzionale", en CERRINA FERONI, Ginevra, FROSINI, Tommaso Edoardo, MEZZETTI, Luca, y PETRILLO, Pier Luigi (eds.), *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*. *Volumen 1 – Tomo 1*, Cesifin, Florencia, 2016, pp. 53-63.

DE GIORGI CEZZI, Gabriella, y PORTALURI, Pier Luigi (eds.), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, Firenze, 2016.

DE NUCCIO, Alice, "L'incentivazione economica dei servizi agroecosistemici per un nuovo modello di sviluppo nell'ambiente rurale", *RQDA*, n.º 2, 2020, pp. 94-121.

DE NUCCIO, Alice, y MONTEDURO, Massimo, "Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale", *Istituzioni del federalismo*, n.º 2, 2020, pp. 365-393.

DE TULLIO, Maria Francesca, "La cultura-diritto sociale: il soft law dell'Unione Europea alla prova delle città", *Osservatorio sulle fonti*, n.º 2, 2020, pp. 841-882.

DELLAUX, Julien, "La validation du principe de non-régression en matière environnementale par le Conseil constitutionnel au prix d'une redéfinition *a minima* de sa portée", *Revue juridique de l'environnement*, no. 4, 2017, pp. 693-704.

DERIU, Romina (ed.), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlogu*, Franco Angeli, Milán, 2018.

DONÀ, Francesca, "Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future", *federalismi.it*, n.º 26, 2020, pp. 51-66.

FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Marcia, "From conventional agriculture to multifunctional agriculture: Agroforestry as a driver of paradigm shift", *RQDA*, n.º 3, 2017, pp. 39-71.

FLACHS, Andrew, "Green Revolution", en KAPLAN, David M. (ed.), *Encyclopaedia of Food and Agricultural Ethics*, Springer, Dordrecht, 2019, pp. 1493 y ss.

FRANCH I SAGUER, Marta, "Le principe de non-régression dans la jurisprudence récente du Tribunal Suprême espagnol: commentaire des décisions du 22 février 2012 (STS 3774/2009) et du 29 mars 2012 (STS 2000/2012)", *Revue juridique de l'environnement*, n. º 2, 2014, pp. 219-230.

GALEOTTI, Anna Elisabetta, "Il valore strumentale delle identità collettive", *Notizie di Politeia*, n.º 135, 2019, pp. 94-102.

GIROTTO, Dimitri, "Le regioni e la difesa della loro identità culturale: presupposti costituzionali e statutari", en BARTOLE, Sergio (ed.), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano, pp. 49-86.

GLIESSMAN, Sthepen R., "Agroecology and Agroecosystems", en DIANE, Rickerl, y FRANCIS, Charles (eds.), *Agroecosystems Analysis, Tomo 43*, American Society of Agronomy, Madison, 2004, pp. 20-21.

GÓMEZ CRISTÓBAL, Benito, "Una revisión y una reflexión sobre la política de colonización agraria en la España de Franco", *Historia del presente*, n.º 3, 2004, pp. 65-86.

GRECO, Roberto F., "Il Programma della FAO sui 'Globally Important Agricultural Heritage Systems' (GIAHS) e la sua rilevanza per il diritto dell'ambiente", *RQDA*, n.º 1, 2017, pp. 123-147.

HARWOOD, Jonathan, *Europe's Green Revolution and Other Since. The rise and fall of peasant-friendly plant breeding*, Routledge, Oxon, 2012.

HERNÁNDEZ, Jaime Doreste, "La paulatina consolidación del principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia española", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. º 102, 2, 2020, pp. 553-563.

ILLICH, Ivan. *La convivialità*, Mondadori, Milán, 1974.

IZQUIERDO VALLINA, Jaime, *Asturias, región agropolitana*, KRK, Oviedo, 2008.

JESSENNE, Jean-Pierre, LUNA, Pablo Fernando, y VIVIER, Nadine, "Les réformes agraires dans le monde: introduction", *Revue d'histoire moderne e contemporaine*, n.º 4, 2016, pp. 7-26.

KOKKE, Marcelo, "Vedação do retrocesso e herança intergeracional", *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, n. 38, 2019, pp. 285-316.

LAURICELLA, Paola, "Il paesaggio rurale e le misure dei PSR 2014-2020", Documento realizado por el "Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare" (ISMEA) dentro del ámbito del Programa "Rete Rurale

Nazionale", octubre de 2016, consultable en el link https://www.reterurale.it/RapportoNatura2000.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La aceptación legislativa del principio de no regresión ambiental en Francia", *Revista de Administración Pública*, n. º 201, 2016, pp. 269-277.

MACCHI JANICA, Giancarlo, *Desertificazione demografica dell'Italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, All'Insegna del Giglio, Florencia, 2016.

MAGNAGHI, Alberto, "Riterritorializzare il mondo", *Scienze del territorio*, n.º 1, 2013, pp. 47-58.

MAKOWIAK, Jessica, "Le principe de non-régression: un inconnu dans la maison", *RQDA*, n. º 3, 2019, pp. 4-17.

MELONI, Benedetto, "Sviluppo rurale e progetto sostenibile", en MELONI, Benedetto, y FARINELLA, Domenica (coords.), *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Rosenberg & Sellier, Turín, 2013, pp. 17-62.

MELONI, Benedetto, y PULINA, Pietro, "Sistemi rurali multifunzionali, d'impresa e sviluppo locale reti", en MELONI, Benedetto, y PULINA, Pietro (eds.), *Turismo sostenibile e sistemi rurali locali: Multifunzionalità, reti d'impresa e percorsi*, Rosenberg & Sellier, Turín, 2020, pp. 7-17.

MISIANI, Simone, y CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito, "Construyendo la nación y la modernización rural: bonifica, colonización y reforma agraria. A los sesenta y seis años de la reforma agraria italiana de 1950", en MISIANI, Simonem, y CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito (eds.), *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización en la Italia del siglo XX*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017.

MITCHELL, Andrew D, y MUNRO, James, "No Retreat: An Emerging Principle of Non-Regression from Environmental Protections in International Investment Law", *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 50, 2019, pp. 627-708.

MONTEDURO, Massimo, "Diritto dell'ambiente e diversità alimentare", *RQDA*, n.º 1, 2015, pp. 88-131.

MONTEDURO, Massimo, "From agroecology and law to agroecological law? Exploring integration between *Scientia Ruris* and *Scientia Iuris*", en MONTEDURO, Massimo, BUONGIORNO, Pierangelo, DI BENEDETTO, Saverio, y ISONI, Alessandro (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlín-Heidelberg, 2015, pp. 57 y ss.

MONTEDURO, Massimo, "Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto", *RQDA*, n.º 1, 2019, pp. 4-34.

MONTEDURO, Massimo, "Principi del diritto dell'ambiente e conformazione della discrezionalità amministrativa: sviluppo sostenibile e non regressione", en PUBUSA, Francesca, y MARONGIU, Daniele (eds.), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende* (Collana *Quaderni di Diritto e Processo Amministrativo*, vol. 25), ESI, Napoli, 2017, pp. 149-180.

MONTEDURO, Massimo, "Vicende e orizzonti delle relazioni tra diritto ambientale e diritto alimentare", en MIGUEZ MACHO, Luis, y ALMEIDA CERREDA, Marcos (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Andavira Editora (coedición), Santiago de Compostela, Vol. II, 2017, pp. 613-631.

PALMA, Giuseppe, "I 'beni culturali' dell'ambiente sociale: una prospettiva di indagine da approfondire al fine di delineare l'esatta valenza del valore sancito in Costituzione quale fondamento degli interessi sociali da garantire ed il ruolo spettante all'Amministrazione pubblica", *federalismi.it*, n.º 4, 2020, pp. 168-179.

PEÑA CHACON, Mario (ed.), *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica*, IUCN, Gland, Suiza, 2015.

PÉREZ MARTINEZ, Manuel Enrique, "Las territorialidades urbano rurales contemporáneas: un debate epistémico y metodológico para su abordaje", *Bitacora 26*, n.º 2, 2016, pp. 103-112.

POLLICE, Fabio, URSO, Giulia, y EPIFANI, Federica, "Dallo spazio conteso allo spazio condiviso: l'identità territoriale come fattore di integrazione. Il caso della comunità islamica a Lecce", *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n.º 2, 2017, pp. 117-130.

POMADE, Adélie, "Préjudice écologique et principe de non-régression: expressions de la capacité d'impulsion et d'initiative du juge français pour préserver la biodiversité", *Revue juridique de l'environnement*, n. º 1, 2021, pp. 21-35.

POTTER, Clive, "Multifunctionality as an agriculture and rural policy concept", en Brouwer, Floor (ed.), *Sustaining Agriculture and the Rural Environment: Governance, Policy and Multifunctionality*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, pp. 15-35.

PRIEUR, Michel, "The principle of non-regression", en FAURE, Michael (ed.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Edward Elgar, Chelthenham, 2016, pp. 251-259.

PRIEUR, Michel, y SOZZO, Gonzalo (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012.

PRIEUR, Michel, y VASSALLO, Laurent, "Le principe de non-régression et la biodiversité", *Revue juridique de l'environnement*, n. º 3, 2019, pp. 499-503.

ROSSI DORIA, Manlio, "Agriculture and Europe", *Daedalus*, n.º 1, pp. 335-357.

RUGGIU, Ilenia, "L'identità sarda. Caratteristiche e ipotesi di giuridificazione", en DEMURIO, Gianmario, MOLA, Francesco, y RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 53-62.

RUGGIU, Ilenia, "Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli", *Istituzioni del Federalismo*, n.º 2, 2007, pp. 133-192.

SABA, Andrea, "Results-Based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends", en ALABRESE, Mariagrazia, BRUNORI, Margherita, ROLANDI, Silvia, y SABA, Andrea (eds.), *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Springer International Publishing, Cham, 2017, pp. 83-122.

SALVATORE, Rita, CHIODO, Emilio, *Non più e non ancora. Le aree fragili tra conservazione ambientale, cambiamento sociale e sviluppo turistico*, Franco Angeli, Milán, 2017.

SÁNCHEZ-MESA MÁRTINEZ, Leonardo, "I nuovi Statuti autonomistici in Spagna: l'assetto delle competenze delle Comunità autonome e i 'nuovi' diritti culturali", *Aedon*, n.º 3, 2008.

SERENI, Emilio, *Capitalismo e mercato nazionale*, Editori Riuniti, Roma, 1966.

SERENI, Emilio, *Storia del paesaggio agrario italiano*, III ed., Laterza, Bari, 1987.

SERVADEI, Luigi, y FERRONI, Fernando (coords.), "La politica di sviluppo rurale per la biodiversità, Natura 2000 e le aree protette", Documento realizado por el "Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia" (CREA) dentro del ámbito del Programma "Rete Rurale Nazionale" 2014/2020, mayo de 2018, consultable en el link https://www.reterurale.it/RapportoNatura2000.

SIMONCINI, Andrea, "Il terreno agricolo: profili costituzionali", *Quaderni dei Georgofili. La terra coltivata: strumento di produzione per le imprese agricole*, Polistampa, Florencia, 2012, pp. 91-105.

TAVANI, Claudia, "La protezione dell'identità sarda nella prospettiva del diritto internazionale", en DEMURIO, Gianmario, MOLA, Francesco, y RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 90-113.

TERRAGNO, Giuliana, *Inquadramenti della cultura nel diritto costituzionale spagnolo*, Giappichelli, Turín, 2014.

TROISI, Michele, "Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento nell'attuale ripartizione delle competenze", *RQDA*, n.º 2, 2016, pp. 101-129.

VORDERMAYER-RIEMER, Markus, *Non-Regression in International Environmental Law: Human Rights Doctrine and the Promises of Comparative International Law*, Intersentia, Cambridge, 2020.

*Capítulo XVII*

# Despoblación, ayudas de Estado y deducciones fiscales a la actividad empresarial[1]

Ignacio Calatayud Prats

*Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo*
*CUNEF*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: DESPOBLACIÓN, ACTIVIDAD DE FOMENTO Y LIBRE COMPETENCIA. 2. AYUDAS DE ESTADO Y DERECHO COMUNITARIO. ELEMENTOS DE LAS AYUDAS DE ESTADO. 3. PODER TRIBUTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y AYUDAS DE ESTADO. 4. AYUDAS DE ESTADO REGIONALES PERMITIDAS. 5. NOTIFICACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE AYUDAS DE ESTADO REGIONALES. 6. IMPUESTOS DIRECTOS QUE GRAVAN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN ESPAÑA Y VIABILIDAD DE ESTABLECER VENTAJAS TRIBUTARIAS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN: DESPOBLACIÓN, ACTIVIDAD DE FOMENTO Y LIBRE COMPETENCIA

El Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas, convinieron en la VI conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017 elaborar una Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y trasversal, con el objetivo de diseñar una respuesta para paliar el despoblamiento territorial que sufre España.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: "Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural" (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A- 100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España.

En concreto, y como dato, cabe destacar que el 48% de los municipios españoles está por debajo de 12,5 habitantes por Km2 ratio que la Unión Europea califica como de riesgo de despoblación e, igualmente, el 38,1% de los municipios está por debajo de 8 habitantes por Km2, ratio que la Unión Europea califica como riesgo severo de despoblación.

Diferentes estudios demuestran que la despoblación genera una desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos y un aumento de los costes y de la accesibilidad a los servicios básicos[2], desigualdad que obliga a promover acciones que tengan por objeto mitigar o paliar la misma.

2. El informe *Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población*, realizado por EPRS Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre de 2016, pp. 6-8, destaca la desigualdad a la que se enfrentan dicha zonas, en concreto, considera que: "Los miembros más jóvenes de la sociedad prefieren emigrar hacia las ciudades y regiones con una actividad económica más dinámica en busca de mejores perspectivas de empleo, ya que, en la mayoría de estos territorios, las oportunidades profesionales siguen siendo limitadas y se circunscriben a sectores específicos (por ejemplo, agricultura y turismo). Como consecuencia de ello, la economía local se estanca debido a la pérdida de mano de obra activa y la falta de nuevas iniciativas empresariales. El resto de la población envejece gradualmente, ya que muchas de estas regiones adolecen de una tasa de natalidad baja y falta de jóvenes. La alta proporción de personas mayores crea necesidades adicionales de prestación de asistencia social y sanitaria, lo que entraña considerables costes. Estas necesidades no son fáciles de satisfacer a causa de las medidas de austeridad económica y otras razones estructurales (por ejemplo, falta de médicos y personal cualificado en estas regiones), mercados locales y –en algunos casos– las condiciones climáticas (…). Por lo general, las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población son remotas. El transporte y la falta de conexiones con las ciudades constituyen un problema importante para estos territorios. Acceder a muchas de estas zonas resulta difícil y el transporte suele ser inexistente o infrecuente y, a menudo, costoso. El transporte de pasajeros y de los productos y recursos necesarios para prestar servicios, desde estas regiones y hacia ellas, imponen costes adicionales a la actividad económica (…) la diversificación no siempre es una tarea fácil, ya que la mayoría de las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población se encuentran lejos de los centros urbanos y no pueden, por lo tanto, beneficiarse de los efectos indirectos económicos que genera la ciudad, como sí lo hacen otras zonas rurales. Debido a su tamaño, los recursos y el elevado coste del transporte, no pueden desarrollar economías de escala, como ocurre en otros territorios. Además, la agricultura en las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población se ve obstaculizada por su lejanía, el pequeño tamaño de sus explotaciones, el escaso grado de diversificación de sus productos, la dependencia de los mercados locales y –en algunos casos– las condiciones climáticas".

   Ante estas dificultades las *Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública*, p. 37, señalan que el objetivo general de la mismas es "sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio". Del mismo modo el Documento de Acción de la Comisión de Despoblación de la FEMP, "Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España", 2017, p. 4 considera que: "El vaciamiento de la mayor parte del territorio español, además de provocar un grave problema de desequilibrio socioterritorial,

Pues bien, con el fin de paliar la despoblación y los efectos por ella generados las Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico fijan una serie de líneas de acción entre las que destaca facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el *fomento* del emprendimiento. En concreto, la fijación de población en el territorio despoblado requiere convertirlo en un espacio de oportunidades en el que la generación de actividad económica aproveche los recursos locales. En definitiva se pretende el fomento de las actividades económicas en las zonas despobladas con el fin de reactivarlas y fijar la población[3].

Precisamente, la acción de fomento, tal y como fue definida por Jordana de Pozas es "La acción encaminada a proteger o promover las actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos[4]".

Sin duda alguna las ayudas e incentivos económicos se han erigido, en efecto, en uno de los medios más característicos y habituales de las políticas económicas y sociales de los Estados, pues a través de los mismos se puede lograr el encauzamiento y la orientación de las actividades privadas en la dirección deseada sin necesidad ni de asumir los medios necesarios para la gestión (servicio público) ni la utilización de técnicas coactivas (policía)[5].

---

compromete también las cuentas públicas –encarecimiento de los costes de prestación de servicios públicos y sostenimiento de infraestructuras–, y supone una pérdida de potenciales activos de riqueza por el desaprovechamiento de recursos endógenos".

Cfr. RODRÍGUEZ PEÑA, Nora Libertad, "¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?", en FERNANDO PABLO, Marcos Matías y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (dirs.) *Rural Renaissance: derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizu Menor, 2020, p. 300.

3. Cfr. las *Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública*, pp. 38-39.

4. *Vid*., JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1949, p. 46. Para el autor "la acción de fomento es una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Estado, que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate".

5. La paradigmática STS de 27 de mayo de 1977 (Ar. 3229) define la actividad de fomento, diferenciándola de la actividad de policía y de servicio público, de la siguiente manera: "... es una de las actividades de la Administración con tipicidad muy definida (...) mediante la cual la misma extiende sus objetivos, poniendo en práctica técnicas encaminadas a que éstos se cumplan, sin necesidad de asumir directamente la gestión de los medios dirigidos a alcanzarlos, ni por tanto el montaje de servicios públicos; actividad en la que el dirigismo y el intervencionismo quedan sustituidos por otras medidas tendentes a que sean los propios administrados los

Como señala Parejo Alfonso, la acción de fomento más importante es la que empleando estímulos de contenido económico (ayudas o subvenciones) utiliza la política pública de dirección de la economía y tiene por objeto la acción económica o empresarial de los particulares, adquiriendo progresivo relieve, dentro la actividad de fomento, la política regional de desarrollo de las regiones deprimidas, desfavorecidas o atrasadas[6].

Pues bien, dentro de los medios de fomento económicos, esto es, aquellos que de un modo directo determinan la percepción de una cantidad o la dispensa de un pago obligatorio[7], se encuentran las ayudas de tipo tributario (exenciones, tipos reducidos, deducciones, etc.).

Precisamente, dentro de las medidas de ayuda que se proponen para la lucha contra la despoblación se encuentra el establecimiento de bonificaciones o deducciones especiales en impuestos de actividades profesionales y empresariales para quienes desarrollen su actividad y tengan su residencia habitual en zonas de prioridad demográfica[8].

Ahora bien una tributación diferenciada y más favorable para aquellas actividades económicas que se desarrollen en las zonas despobladas o, lo que es lo mismo, la actividad de fomento mediante ayudas públicas a

---

que libremente colaboren en el cumplimiento de fines considerados convenientes y deseables, mediante orientaciones y persuasiones...".

6. Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003, p. 675.

7. *Vid*., JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", cit., p. 53.

8. Así lo propone el Documento de Acción de la Comisión de Despoblación de la FEMP, *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, 2017, p. 14. En el mismo sentido se pronuncia el Documento de posición *Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa* (SSPA), p. 20, al indicar que un territorio que no ofrece oportunidades laborales en sintonía con el contexto socioeconómico actual es un territorio incapaz de mantener y atraer población, y por lo tanto, condenado. Por ello, la Red SSPA destaca como medidas prioritarias aquellas que en mayor medida consideran pueden contribuir a la modernización y diversificación de la estructura económica de las ZEP y, en concreto, deducciones en los impuestos de actividades profesionales y empresariales, según los regímenes de ayuda de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 aplicadas a la fiscalidad, como el impuesto de sociedades para las pymes y el IRPF para los autónomos.

   Muy crítico con la posibilidad de utilizar beneficios fiscales como medida de fomento para paliar la despoblación se muestra LAGO MONTERO, José María, "El derecho financiero frente a la despoblación en el ámbito rural" en FERNANDO PABLO, Marcos Matías y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dirs.) *Rural Renaissance: derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, p. 68. El autor cree más en la efectividad de las medidas de gasto público subvencional y de inversión que en la efectividad de medidas puramente tributarias. En los mismos término se pronuncia RODRÍGUEZ PEÑA, Nora Libertad, "¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?", cit., p. 311.

aquellas actividades económicas que se desarrollen en dichos territorios, puede suponer un atentado contra la libertad de empresa y la libre competencia[9], razón por la cual van a ser limitadas[10].

Podemos afirmar que la actividad de fomento mediante ayudas a la actividad económica supone un conflicto o dialéctica entre dos facetas del derecho a la igualdad, por un lado el derecho de igualdad de oportunidades y, por otro, la libre competencia que implica no solo la igualdad en la competencia sino también la libre concurrencia en condiciones de igualdad[11].

En efecto, sin perjuicio de que los incentivos económicos a la actividad empresarial, entre los que se encuentran los incentivos tributarios, son uno de los mecanismos más eficientes para la promoción o redirección de la iniciativa económica privada, cabe indicar que el intervencionismo estatal mediante las ayudas económicas a favor de las empresas puede suponer un obstáculo insuperable a la libre competencia y al funcionamiento del mercado[12].

La concesión de ayudas públicas por parte de las Administraciones constituye una forma de intervención pública en la economía que, sin

9. Como expresa SAINZ MORENO, Fernando, "Orden público económico y restricciones a la competencia", *Revista de Administración Pública*, n. 84, 1977, p. 607, "en sentido jurídico, libre competencia significa igualdad de los competidores ante el Derecho".
   Igualmente, se pronuncia DESCALZO GONZALEZ, Antonio, "Ayudas públicas y defensa de la competencia", en GARCÉS SANAGUSTIN, Mario y PALOMAR OLMEDA, Alberto (eds.), *Derecho de las Subvenciones y ayudas públicas*, Aranzadi, Navarra, 2011, p. 214, para quien "la libre competencia significa ante todo y sobre todo, igualdad, esto es, posibilidad de participar en condiciones de igualdad en el entero proceso económico".

10. Como manifiesta GIMENO FELIÚ, José María, "Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)", *Revista de Administración Pública*, n. 137, 1995, p. 155, las técnicas de fomento del desarrollo económico "se encuentran condicionadas por dos concretos "escenarios" sobre los que deben articularse: el derecho de libertad de empresa consagrado en el artículo 38 de nuestra Constitución y el principio de libre competencia a que se refiere el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea".

11. Cfr., ARAGÓN REYES, Manuel, "Constitución Económica y libertad de empresa", en IGLESIAS PRADA, Juan Luis (coord..), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Vol. 1, Civitas, Pamplona, 1996, p. 175.

12. Como indica DESCALZO GONZALEZ, Antonio, "Ayudas públicas y defensa de la competencia", cit., pp. 213-214, "La necesidad de arbitrar un sistema de control sobres las ayudas públicas responde, como se sabe, a las alteraciones que su concesión a las empresas pueden producir en el mercado. De un lado, las ayudas públicas pueden impedir la libre competencia, dado que restan eficacia a la asignación de los recursos y, por otra parte, las ayudas deben examinarse desde el punto de vista de las empresas competidoras de la ayudada, que ven, paradójicamente, como los impuestos que pagan sirven para beneficiar a su competidor por ser más ineficiente".

perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos. El intervencionismo arbitrario mediante la concesión de ayudas públicas por parte de los poderes públicos, conduce, según demuestra la experiencia, a una reducción de la competitividad de las empresas, al debilitamiento de las economías y, en última instancia, al perjuicio sobre el bienestar económico general y del consumidor en particular[13].

Es patente que una asignación arbitraria y caprichosa de ayudas económicas a las empresas puede erosionar la libre competencia en tanto en cuanto interfiere o puede interferir en el empleo eficiente de los recursos y los intercambios comerciales y esta es la razón por la cual la Unión Europea asume un papel preponderante en la regulación y control de las ayudas de estado a la empresas.

En efecto, el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) atribuye a la Unión la competencia exclusiva para el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior. El control de las ayudas de Estado forma parte de la Política de Competencia de la UE, y la Comisión se erige como la máxima responsable de dicho control. Las ayudas públicas han demostrado ser uno de los instrumentos por los que más puede resultar afectada la competencia, dada la gran capacidad económica y regulatoria de los Estados y las administraciones públicas. La razón de ser del control de las ayudas públicas en el ámbito de la Unión Europea y su atribución a la Comisión es obvio: la salvaguarda de uno de los principales objetivos de la Unión, en concreto, la creación de un mercado único, un mercado interior en el que se garanticen la igualdad y la equidad de todos los operadores económicos, con independencia del Estado miembro del que procedan, y que reúna las condiciones de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales[14].

En definitiva la viabilidad de que el Legislador español (Estado y Comunidades Autónomas) introduzca un régimen diferenciado, una menor tributación a las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas[15],

13. Cfr. el *Informe anual sobre ayudas públicas de la Comisión Nacional de la Competencia*, Madrid, 2010, p. 4.
14. *Vid.* FERNÁNDEZ FARRERES, German, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993.
15. Tal y como explicitan las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01), pp. 20-21, las ayudas a zonas geográficas concretas pueden causar dos potenciales falseamientos principales de la competencia y el comercio: "Se trata de falseamiento en los mercados de producto y de los efectos

va a depender y va a estar estrictamente condicionada por la normativa comunitaria[16], cuyo estudio se hace, por tanto, obligatorio[17].

---

de localización. Ambos tipos pueden dar lugar a ineficiencias de asignación (que socavan el resultado económico del mercado interior) y a problemas de distribución (distribución de la actividad económica entre las regiones). Un efecto potencialmente lesivo de las ayudas estatales es que impiden que los mecanismos de mercado produzcan resultados eficientes premiando a los productores más eficientes y ejerciendo presión sobre los menos eficientes para que mejoren, reestructuren o abandonen el mercado. Un desarrollo sustancial de la capacidad inducido por la ayuda estatal en un mercado poco productivo podría en particular falsear indebidamente la competencia, pues la creación o el mantenimiento del exceso de capacidad podría dar lugar a una compresión de los márgenes de beneficio y a una reducción de las inversiones de los competidores o incluso a la salida de estos del mercado. Esto podría llevar a una situación en la que competidores, que de otra manera podrían mantenerse en el mercado, se vieran expulsados de él. También se puede impedir la entrada o la expansión de empresas en el mercado y reducir los incentivos para que los competidores innoven. Esto da lugar a estructuras de mercado ineficientes que también son lesivas a largo plazo para los consumidores. Por otra parte, la disponibilidad de ayuda puede inducir un comportamiento acomodaticio o temerario por parte de beneficiarios potenciales. El efecto a largo plazo sobre los resultados globales del sector probablemente será negativo (…) Aparte del falseamiento en los mercados de producto, la ayuda regional por su naturaleza también afecta a la localización de la actividad económica. Cuando una zona atrae una inversión gracias a la ayuda, otra zona pierde esa oportunidad. Estos efectos negativos en las zonas afectadas adversamente por la ayuda podrán sentirse en la pérdida de actividad económica y en los empleos perdidos, incluso a nivel de los subcontratistas. También puede sentirse en la pérdida de externalidades positivas (por ejemplo, efecto de agrupamiento, difusión de conocimientos, educación y formación, etc.)".

16. Para ARMESTO MACÍAS, Daniel y HERRERA MOLINA, Pedro María, "¿Es ayuda de Estado un tipo de gravamen regional inferior al vigente en el resto del territorio?", *Quincena Fiscal*, n. 13, 2006, consultado en Westlaw Insignis, "Pese a los escasos avances en el ámbito de la armonización fiscal, el uso de beneficios tributarios en el Impuesto sobre Sociedades se ve sometido a importantes limitaciones. La prohibición de ayudas de Estado (arts. 87-89 TCE) supone una restricción muy severa, concretada en diversos Reglamentos y Comunicaciones de la Comisión, e interpretado de forma expansiva por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas".

17. Sin duda alguna la Conferencia de Presidentes consciente de las limitaciones del Legislador a la hora de otorgar ayudas públicas a las actividades económicas que se puedan desarrollar en las zonas despobladas es por lo que señala el compromiso a defender ante las autoridades de la Unión Europea la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta los desafíos demográficos.

    Tal y como indican las *Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico* del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, p. 51, "Tanto en la posible reforma de los incentivos existentes, como en la formulación, en su caso, de otros nuevos debemos tener siempre presente que su diseño debe hacerse respetando el principio de igualdad por razón del territorio y la normativa comunitaria de ayudas de Estado".

## 2. AYUDAS DE ESTADO Y DERECHO COMUNITARIO. ELEMENTOS DE LAS AYUDAS DE ESTADO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea "Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

De acuerdo con la Jurisprudencia del TJUE y de las Comunicaciones de la Comisión Europea[18] a la hora de determinar si una determinada medida puede ser calificada, o no, como ayuda de Estado, se deben cumplir los siguientes requisitos o características:

1) Debe conceder una ventaja a sus beneficiarios; 2) tiene que ser otorgada por un Estado miembro o con recursos públicos; 3) Debe afectar a la competencia y/o a los intercambios entre Estados; 4) Debe favorecer a determinadas empresas o producciones. Es decir, debe ser selectiva respecto de los beneficiarios;

Pasemos a analizar los requisitos.

En primer lugar, la medida debe ofrecer a sus beneficiarios una ventaja que aligere las cargas que, por regla general, gravan su presupuesto. El concepto de ayuda de estado comprende no solo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también intervenciones que, bajo diversas formas, aligeran las cargas que normalmente pesan sobre los presupuestos de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto de la palabra, tienen la misma naturaleza e idénticos efectos[19]. De ello se deduce que una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales coloque a los beneficiarios en una situación financiera más

18. Resultan fundamentales al objeto de este estudio, la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01); la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (98/C 384/03) y las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01).

19. Sentencia del TJCE, de 23 de febrero de 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, C-30/59.

favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda de Estado[20].

En segundo lugar la ventaja debe ser concedida por el Estado o mediante fondos estatales. No es necesario que haya una transferencia positiva de fondos, es suficiente con que el Estado no haya percibido ingresos. Renunciar a ingresos que, de lo contrario, se habrían pagado al Estado, constituye una transferencia de fondos estatales. Por ejemplo, un "déficit" en los ingresos fiscales generado por exenciones o reducciones fiscales cumple el requisito de fondos estatales del artículo 107, apartado 1, del Tratado. En definitiva, una disminución de los ingresos fiscales equivale al consumo de fondos estatales en forma de gastos fiscales. Este criterio se aplica también a las ayudas concedidas por entidades regionales o locales de los Estados miembros.

En tercer lugar, según la jurisprudencia del TJUE el requisito de que la ayuda repercuta en los intercambios comerciales se cumple a partir del momento en que la empresa beneficiaria ejerza una actividad económica que sea objeto de intercambios entre los Estados miembros. El mero hecho de que la ayuda consolide la posición de esta empresa frente a otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios permite considerar que existe una repercusión sobre estos últimos. En esta constatación no influye el hecho de que la ayuda sea relativamente escasa, el beneficiario tenga un tamaño modesto, posea una cuota muy reducida del mercado comunitario, no tenga una participación activa en las exportaciones o incluso de que la empresa exporte casi toda su producción fuera de la Comunidad.

En cuarto lugar, resulta crucial, a los efectos de este estudio, el requisito de que la ayuda debe favorecer a determinadas empresas o producciones.

Para que una ayuda sea considerada selectiva debe favorecer a una empresa o conjunto de empresas, es decir, debe cumplir el llamado requisito de selectividad, el cual puede definirse como la discriminación, o trato diferenciado, de una empresa, grupo de empresas o incluso un sector económico, con respecto a otras que se encuentran en una situación comparable.

En definitiva, la selectividad implica elegir a uno o varios beneficiarios dentro de un conjunto de ellos.

Por tanto, para juzgar si una medida tributaria es selectiva será preciso primero determinar cual es esa totalidad, esto es, el régimen impositivo

20. Sentencia del TJCE, de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia, C-387/92.

normalmente aplicable a empresas competidoras en circunstancias fácticas y jurídicas similares y, a continuación, averiguar si se ha procedido a beneficiar a una parte de esa totalidad con arreglo a un criterio determinado. Esta selección o especificación constituye por tanto una desviación o derogación respecto del régimen general. Dicho de otra forma, aquellas medidas que afecten al total de empresas (medidas generales) no serán constitutivas de Ayuda de Estado.

Centrándonos en las aplicaciones más cercanas en el tiempo del requisito de selectividad en relación con ayudas de naturaleza tributaria, se considera que son selectivas no sólo las ventajas concedidas a favor de una sola empresa[21], sino también las que benefician a ciertas categorías de empresas, a ciertas producciones o actividades dentro de un sector de actividad[22] y, por lo que a nosotros interesa, a las ayudas tributarias regionales[23].

En concreto la selectividad regional, territorial o geográfica hace referencia a aquellas ventajas tributarias que tienen un ámbito de aplicación territorial limitado y centrado a una parte de un Estado Miembro de modo tal que no son selectivas aquellas ventajas fiscales que se aplican a todo el territorio de un Estado (aunque no se apliquen en el resto de Estado Miembros).

En principio, las medidas fiscales abiertas a todos los agentes económicos que actúan en el territorio de un Estado miembro constituyen medidas generales y, por tanto, no incurren en selectividad geográfica. No obstante, determinadas medidas que aparentemente pueden ser generales, sin embargo *de facto* no lo son y ello debido a las condiciones o barreras impuestas por los Estados miembros que impiden a determinadas empresas beneficiarse de la medida (por ejemplo, aplicar una medida fiscal únicamente a inversiones que superen determinado umbral). En esto casos la ayuda reuniría el requisito de selectividad.

Así, por ejemplo, una Ley estatal que estableciera una rebaja en el tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades aplicable a las entidades domiciliadas en las regiones despobladas sería una medida selectiva y, por tanto, una ayuda de Estado.

En definitiva, solo las medidas generales (normativas) que se aplican en la totalidad del territorio del Estado miembro escapan al criterio

21. STJCE de 14 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-276/02.
22. STJCE de 8 de noviembre de 2001, Adria/Wien Pipeline, C-143/99.
23. STJCE de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98.

de selectividad regional establecido en el artículo 107, apartado 1, del Tratado[24].

Ahora bien, el hecho de que el Estado introduzca un régimen fiscal diferenciado consistente en una menor tributación de las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas y que tenga la consideración de Ayuda de Estado no significa que esté prohibido. Significa, como veremos, que para ser válido tiene que cumplir con los requisitos establecidos en la normativa comunitaria e, igualmente, ser autorizado por la Comisión Europea.

## 3. PODER TRIBUTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y AYUDAS DE ESTADO

Una cuestión de especial relevancia en relación con la selectividad regional en los Estados descentralizados, y por tanto en España, es cuál es el término de comparación para determinar si existe la selectividad, esto es, cuál es el término válido de comparación para determinar si la medida es general o no lo es, y ello porque si el término válido de comparación es el Estado central, entonces todos los sistemas autonómicos fiscales que establecieran una ventaja tributaria en su territorio constituirán ayudas estatales al ser consideradas selectivos[25].

24. Para MARTÍNEZ CABALLERO, Ramón y RUIZ-ALMENDRAL, Violeta en "Ayudas de Estado selectivas y poder tributario de las Comunidades Autónomas", en Revista Española de Derecho Europeo, núm., 20, 2006, pág. 599, "Aquellas normas que sean identificadas como *desviaciones* respecto del sistema tributario general, podrán ser por ello calificadas de selectivas y, cumpliéndose el resto de requisitos, de Ayudas de Estado".

25. Así se lo cuestiona el Abogado General del TJUE en el asunto Portugal/Comisión, C-88/03, caso Azores. Este caso tenía por objeto analizar si era o no una ayuda de Estado el Decreto Legislativo regional 2/99/A de 20 de enero de 1999, en virtud del cual la Asamblea legislativa regional de las Azores aprobó para el territorio de las Azores, una reducción de los tipos del impuesto sobre la renta y del impuesto de sociedades aplicables a todos los agentes económicos, tanto si eran personas físicas como jurídicas. Dichas reducciones se fijaron: en a) un 15% para 1999 y en un 20% desde el 1 de enero de 2000 por lo que atañe al impuesto sobre la renta, y b) en un 30% en el caso del impuesto de sociedades. Para el TJUE "45. El carácter selectivo es lo determinante para considerar que el establecimiento de un tipo impositivo diferente aplicable en una zona geográfica concreta está comprendido en el artículo 87 CE, apartado 1. La razón es evidente. Por definición, tales modificaciones sólo benefician a aquellas empresas que operan en una determinada región del territorio de un Estado miembro. Si, conforme al criterio de la Comisión, tomáramos como marco de referencia en todos los casos el territorio del Estado miembro, todas las medidas nacionales que establecen un tipo impositivo diferente en una zona geográfica limitada serían a priori 'geográficamente' selectivas (a diferencia del carácter

En los casos de medidas adoptadas por los Entes regionales la cuestión es determinar si el ente territorial tiene autonomía suficiente y desligada del poder central[26]. En este supuesto para analizar si nos encontramos ante una Ayuda de Estado hay que analizar si el Ente regional, en relación con la concreta medida adoptada, está operando de manera autónoma, es decir, hay que preguntarse si tiene autonomía de carácter institucional, de procedimiento y de tipo económica y financiera.

En este sentido, tal y como se desprende de la Sentencia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, caso Azores, un ente disfruta de autonomía institucional cuando el ente territorial cuenta con su propio estatuto constitucional, político y administrativo independiente del gobierno central. Por su parte, tiene autonomía de procedimiento cuando la ventaja fiscal ha sido adoptada por el ente territorial siguiendo un procedimiento en el cual el gobierno central no tiene poder alguno para intervenir directamente. Por último, la autonomía económica viene dada cuando la pérdida de recaudación motivada por el beneficio fiscal no es compensada por el poder central a través de transferencias o subvenciones. Un gobierno regional es autónomo económicamente si decide subir los impuestos, recaudar más y, en consecuencia, gastar más en servicios públicos. Del mismo es autónomo económicamente cuando opta por bajar los impuestos y tener un sector público de menor peso. De este modo, cuando las reducciones de impuestos no son financiadas de forma cruzada por el gobierno central, esta decisión política afecta a la

---

selectivo 'material', que se da cuando una medida favorece a las empresas en una determinada industria o sector de la economía). En este caso, las normas sobre las ayudas de Estado pueden aplicarse para reducir las distorsiones de la competencia. 46. Sin embargo, si en algunos casos debiéramos tomar como punto de referencia el área geográfica en la que se aplica el tipo impositivo diferente, las medidas que los establecen no serán 'selectivas', ya que se aplicarían a todas las empresas de esa zona geográfica. En tal caso, las únicas disposiciones del Tratado que permiten reducir las distorsiones de la competencia son el artículo 94, que permite adoptar por unanimidad directivas para la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o el funcionamiento del mercado común, y los (raramente aplicados) artículos 96 CE y 97 CE, que permiten que la Comisión celebre consultas con los Estados miembros y en su caso que el Consejo adopte directivas con el fin de eliminar las distorsiones de la competencia en el mercado común derivadas de las divergencias entre las legislaciones de los Estados miembros. 47. La cuestión crucial es por tanto la siguiente: ¿Cuál debe ser el punto de comparación para determinar si una medida que establece un tipo impositivo diferente en una zona geográfica determinada 'favorece a determinadas empresas o producciones' en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1? b) ¿Cuándo son selectivas las medidas que establecen un tipo impositivo diferente en una zona geográfica determinada?".

26. Cfr. DEL BLANCO GARCÍA, Álvaro Jesús, *El Derecho de la Unión Europea como límite al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, Tesis doctoral, 2014, p. 56.

infraestructura y al entorno comercial en que operan las empresas localizadas en la región[27]. De esta forma, las empresas establecidas dentro y

27. Este es el supuesto analizado y que acontece en la Sentencia del TPI de 18 de diciembre de 2008. La misma tenía por objeto el sistema de imposición introducido por la reforma fiscal aplicable a todas las sociedades establecidas en Gibraltar integrado por un impuesto sobre el número de empleados (*payroll tax*), un impuesto por superficie ocupada (*business property occupation tax*) y una tasa de registro (*registration fee*): el impuesto sobre el número de empleados establece que todas las sociedades de Gibraltar estarán sujetas a un impuesto sobre el número de empleados de 3.000 GBP por empleado y año; cada "empleador" de Gibraltar deberá pagar el impuesto sobre el número de empleados de acuerdo con el número total de sus "empleados" a tiempo completo o parcial "empleados en Gibraltar"; el impuesto por superficie ocupada (Business Property Occupation Tax) establece que todas las sociedades que ocupen propiedades en Gibraltar con fines empresariales pagarán un impuesto por superficie ocupada a un tipo equivalente a un porcentaje del tipo general al que estén sujetas con arreglo al impuesto de bienes inmuebles en Gibraltar; la tasa de registro establece que todas las sociedades de Gibraltar pagarán una tasa de registro anual cuyo importe será de 150 GBP para las sociedades no destinadas a generar ingresos y de 300 GBP para las sociedades destinadas a generar ingresos. El límite máximo del impuesto sobre el número de empleados y del BPOT será igual al 15% de los beneficios. Del establecimiento de esté límite máximo se deduce que las empresas solamente pagarán el impuesto sobre el número de empleados y el BPOT si logran beneficios y que el importe de esos impuestos no sobrepasará el 15% de dichos beneficios.

Para la Comisión dicha medida era selectiva desde el punto de vista regional en la medida en que instaura un sistema del impuesto de sociedades que grava a las sociedades de Gibraltar generalmente con un tipo inferior al del Reino Unido (considerando 127 de la Decisión impugnada).

La Sentencia rechaza la selectividad regional al considerar que Gibraltar tiene autonomía institucional, procedimental y económica. En concreto, y por lo que respecta a la autonomía económica, realiza las siguientes afirmaciones: "101. Por lo que se refiere al tercer requisito de la sentencia sobre el régimen fiscal de las Azores, citada en el apartado 42 supra, en el caso de autos es preciso examinar si las eventuales consecuencias financieras que la introducción de la reforma fiscal pueda tener para Gibraltar no se ven compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central del Reino Unido. 102. La Comisión sostiene que dicho requisito supone que la entidad infraestatal no pueda recurrir, ni siquiera potencialmente, a ninguna ayuda que le permita compensar los efectos de las decisiones adoptadas por esa misma entidad en materia fiscal. Por consiguiente, la Comisión discute que el mencionado requisito exija la existencia de un vínculo entre, por una parte, toda medida regional de reducción impositiva y, por otra parte, toda subvención procedente del Gobierno central o de otra región. Según la Comisión, esa interpretación no concuerda con el supuesto cuarto requisito según el cual la entidad infraestatal debe desempeñar un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas localizadas en su territorio. En efecto, a su entender, para apreciar si dicho requisito se cumple, es necesario tomar en consideración todas las fuentes de financiación procedentes del Gobierno central, ya que el dinero es fungible y un pago que libera a Gibraltar de un gasto público le permite dedicar más dinero a otro proyecto o reducir los impuestos. A la luz de esta interpretación, la Comisión cuestiona que en el caso de autos se cumpla el tercer requisito, debido a las supuestas ayudas financieras otorgadas por el Reino

fuera de la región operan en marcos jurídico y económicamente distintos que no pueden compararse. En estos supuestos no habría selectividad geográfica o regional y, en consecuencia, Ayuda de Estado. No quiere esto decir, sin embargo, que la selectividad regional o geográfica no pueda operar en los sistemas tributarios regulados y establecidos por las regiones, pudiéndose dar el caso de que dentro de una región, en nuestro caso Comunidad Autónoma, esta fije una ventaja fiscal (por ejemplo un tipo impositivo reducido) aplicable únicamente a ciertas provincias o municipios del mismo. En este caso existiría selectividad regional.

Por el contrario, el ente regional no es autónomo económicamente cuando la pérdida de recaudación derivada de la aplicación de la ventaja fiscal es compensada mediante transferencias o subvenciones por el Ente central[28].

---

Unido a Gibraltar. 103 A este respecto, la Comisión se refiere, en particular, a la financiación por el Reino Unido del fondo de seguridad social de Gibraltar, con el fin de que este último pueda pagar las pensiones de los nacionales españoles actualmente residentes en España que trabajaron en Gibraltar antes de que las autoridades españolas decidiesen cerrar la frontera entre España y Gibraltar en 1969. Además, hace referencia a las ayudas en apoyo del desarrollo concedidas por el Reino Unido a Gibraltar en diversas ocasiones tras la adhesión del Reino Unido a la Comunidad, a la financiación por el Reino Unido de un régimen de aportación de capital de riesgo para las pequeñas y medianas empresas (PYME) establecidas en el Reino Unido y en Gibraltar, así como a la subvención de la explotación del aeropuerto de Gibraltar realizada por el Ministerio de Defensa del Reino Unido. 104. No puede acogerse esta argumentación (…) 106. A continuación, es preciso señalar que el uso del verbo 'compensar' por el Tribunal de Justicia en el apartado 67 de la sentencia sobre el régimen fiscal de las Azores, citada en apartado 42 supra, implica que es necesario que exista una relación de causa a efecto entre la medida fiscal controvertida adoptada por la entidad infraestatal y los apoyos financieros procedentes de las otras regiones o del Gobierno central del Estado miembro de que se trata. La interpretación propuesta por la Comisión haría que el tercer requisito de la sentencia sobre el régimen fiscal de las Azores, citada en el apartado 42 supra, quedase sin efectos, ya que resulta muy difícil concebir que exista una entidad infraestatal que no reciba apoyo financiero alguno, cualquiera que sea su forma, del Gobierno central (…) 113. Por consiguiente, a falta de elementos que puedan desvirtuar las afirmaciones de los demandantes según las cuales Gibraltar no recibe ningún apoyo financiero del Reino Unido que compense las consecuencias financieras de la reforma fiscal, debe considerarse que en el caso de autos se cumple el tercer requisito de la sentencia sobre el régimen fiscal de las Azores, citada en el apartado 42 supra".

28. En la citada Sentencia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, caso Azores, el TJUE tras analizar la autonomía institucional, procedimental y económica concluye que si bien Azores posee autonomía institucional y de procedimiento, sin embargo, carece de autonomía económica ya que la normativa portuguesa permite que la merma en la recaudación provocada por la reducción de los tipos impositivos se vea compensada por un mecanismo de financiación gestionado a nivel central en forma de transferencias presupuestarias. En palabras del TJUE "A este respecto, procede destacar que, conforme al artículo 5, apartado 1, de la Ley n° 13/98, y en el marco de la adaptación del sistema fiscal nacional a las particularidades regionales,

A la vista de los requisitos exigidos por la normativa y la Jurisprudencia comunitaria, y su confrontación con los distintos regímenes de financiación que existen en España (el de los territorios forales, el de Canarias, y el régimen de financiación común[29]), nos podemos encontrar con los siguientes supuestos:

Primero. El Estado central, con competencia plena en la regulación de un tributo, decide unilateralmente aplicar a una zona geográfica limitada un tipo impositivo menor o medidas selectivas ventajosas. En este caso la medida es selectiva y se considera ayuda de estado[30]. Este es el caso de

---

el principio constitucional de solidaridad nacional se ha concretado de tal modo que el Estado central participa, junto con las autoridades de las Regiones Autónomas, en la misión de desarrollo económico, en la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad y en la convergencia económica y social con el resto del territorio nacional. 73. Con arreglo al artículo 32 de dicha Ley, la aplicación de este principio se traduce en el deber, que incumbe tanto a las autoridades centrales como a las regionales, de promover la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad disminuyendo la presión fiscal regional y en la obligación de garantizar un nivel adecuado de servicios públicos y de actividades privadas. 74. Tal como reconoce el Gobierno portugués, el Decreto n.º 2/99/A, como corolario de esta estructura constitucional y legislativa, ha procedido a la adaptación del sistema fiscal nacional a las particularidades regionales. 75. Si bien la merma de los ingresos fiscales que puede derivarse, para la región de las Azores, de las reducciones del tipo impositivo de que se trata puede afectar al cumplimiento del objetivo, reconocido por el Gobierno portugués, de corrección de las desigualdades en materia de desarrollo económico, se ve en cualquier caso compensada por un mecanismo de financiación gestionado a nivel central. En el presente caso, esta financiación se prevé expresamente en el artículo 5, apartado 2, de la Ley n.º 13/98 en forma de transferencias presupuestarias. 76. De esta circunstancia se deriva que los dos aspectos de la política fiscal del Gobierno regional –por una parte, la decisión de aligerar la presión fiscal ejerciendo la facultad de reducir los tipos del impuesto sobre la renta y, por otra, el cumplimiento de su misión de corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad– son indisociables y dependen, desde el punto de vista financiero, de las transferencias financieras gestionadas por el Gobierno central".

29. De conformidad con lo preceptuado por la Constitución Española existen tres modelos de financiación en territorio español: por un lado el modelo de financiación aplicable a los territorios forales del País Vasco y Navarra, por otro lado el modelo de financiación aplicable al Archipiélago Canario y, finalmente, el denominado sistema común de financiación aplicable al resto de Comunidades Autónomas. Estos modelos de financiación van a dar lugar a importantes diferencias a la hora de determinar y distribuir las competencias financieras correspondientes al Estado y las CCAA.

30. Este es el supuesto objeto de análisis en la Sentencia del TJCE de 19 de septiembre de 2000 en el asunto C-156/98, sobre Ayudas fiscales para favorecer las inversiones concedidas a las empresas de los nuevos Estados federados alemanes. En dicha Sentencia el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que la desgravación fiscal de que se trataba favoreciera a determinadas empresas situadas en los nuevos Länder y en Berlín Oeste la privaba de su carácter de medida general de política fiscal o económica. La desgravación había sido adoptada por el legislador nacional y sólo se aplicaba, como excepción a un régimen nacional por lo demás uniforme, a una

Canarias y de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. En dicha Ley se regulan, entre otras, toda una serie de ventajas fiscales, tanto en el IS como en el IRPF, a las actividades económicas realizadas en Canarias y que, por ser selectivas geográficamente, tienen la consideración de ayudas de estado y tienen que someterse a las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 y notificarse a la Comisión Europea para su autorización.

Este sería el caso, igualmente, de las hipotéticas ventajas fiscales aplicables a una determinada región o zona, sometida al sistema de financiación común, que el Estado, pudiera regular en el Impuesto sobre Sociedades.

Segundo. El ente territorial inferior, en nuestro caso la Comunidad Autónoma, tiene atribuida la facultad de regular sus propios tributos. Tienen plena autonomía, tanto en la faceta de los ingresos, esto es, la faceta tributaria, como en la faceta del gasto público. En estos supuestos cada ente territorial puede fijar la ventaja tributaria que estime y ello al no existir un marco de referencia, pues todos los entes regionales son libres de fijar el tipo que quieran sin que obtengan una compensación por el Estado central como consecuencia de la ventaja fiscal aprobada por ellos. En estos casos no existiría ayuda de Estado. Este sería el caso de los regímenes forales de País Vasco y Navarra, regímenes que a juicio de los órganos jurisdiccionales internos, tanto el TSJ País Vasco y Tribunal Supremo[31], por

parte de las empresas establecidas en ciertas regiones de Alemania, concretamente, a las que contaran con un máximo de doscientos cincuenta trabajadores y tuvieran su domicilio social y su centro de dirección en los nuevos Länder o en Berlín Oeste.

31. Para el TSJ de País Vasco en Sentencia n. 889/2008, de 22 diciembre. "En lo que respecta, por último, a la autonomía económica, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo no albergaba, ni alberga dudas, –y luego se volverá sobre ello–, acerca de que el bloque normativo a tener en cuenta configura una situación de autonomía financiera y presupuestaria, en que el País Vasco opera como fiscalmente responsable de sus políticas en materia tributaria, asumiendo las repercusiones que de una menor recaudación puedan derivarse en la limitación del gasto público en servicios para la comunidad e infraestructuras de su competencia, sin que existan previsiones normativas especificas en el sistema legal acerca de que el déficit fiscal hipotético que pudiera seguirse de una menor recaudación fuese soportado o subvencionado por los poderes públicos centrales o por las regiones". Para el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), Sentencia de 30 marzo 2012 "a los efectos de determinar la existencia de autonomía económica, tal y como señalan las sentencias del TJUE" de 6 de septiembre de 2006 (TJCE 2006, 220) (apartado 67) y de 11 de septiembre de 2008 (123), lo único relevante es que "las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo aplicable a las empresas localizadas en la región no se vean compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central". Por otro lado, para la propia sentencia (129, 130, 135) es necesario que exista una "relación de causa a efecto" entre las medidas fiscales de una reducción de tipos impositivos y las pretendidas "compensaciones". Y es necesario recordar que esta "relación

remisión del TJUE[32], ostentan los requisitos de autonomía institucional, procedimental y económica y, en consecuencia, que el marco de referencia de la selectividad regional es la Comunidad Autónoma y no la normativa estatal.

Tercero. Tanto el Estado central como en Ente regional cuentan con competencia normativa en la regulación de un determinado tributo. Esto es lo que ocurre con los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas de Régimen Común, en las que éstas cuentan con determinadas competencias normativas sobre los tributos. La cuestión estribaría en determinar si la regulación por parte de la Comunidad Autónoma de una ventaja fiscal aplicable exclusivamente en su territorio es una ayuda estatal. En este supuesto para analizar si nos encontramos ante una Ayuda de Estado hay que analizar si el Ente regional, en relación con la concreta medida adoptada, está operando de manera autónoma, es decir, hay que preguntarse si tiene autonomía de carácter institucional, de procedimiento y de tipo económica y financiera.

---

causa - efecto compensatoria" es el aspecto clave para determinar la existencia de autonomía económica y financiera, porque toda la argumentación de la recurrente gira en torno a aspectos tales como la valoración de competencias, la estimación de determinadas variables, la suficiencia o no, a su juicio, de las aportaciones que realiza la Comunidad Vasca a las arcas del Estado ... aspectos que podrán sustentar una eventual impugnación de la Ley del Cupo pero no unas medidas fiscales que nada tienen que ver con esos otros aspectos. A este respecto, el TJUE declara (apartado 129 de la sentencia de 11 de septiembre de 2008 ) que sólo existirá "compensación" cuando exista una "relación de causa a efecto" entre una medida tributaria adoptada por las autoridades (infraestatales, en este caso, las forales) y los importes puestos a cargo del Estado (en este caso concreto, el español). Pero es más, como declara el TJUE (apartado 135 de la sentencia de 11 de septiembre de 2008 ): "(...) el mero hecho de que se deduzca de una apreciación global de las relaciones financieras entre el Estado central y sus entidades infraestatales que existen transferencias financieras de dicho Estado hacia estas últimas no basta, en cuanto tal, para demostrar que dichas entidades no asumen las consecuencias financieras de las medidas fiscales que adoptan, y, por tanto, que no gozan de autonomía financiera. ya que tales transferencias pueden explicarse por motivos que no tengan relación alguna con las referidas medidas fiscales". (…) En el caso de autos, se cumplen, como así lo fundamenta y declara la sentencia de instancia, los requisitos de autonomía institucional, de procedimiento y económica, a que se refiere el concepto comunitario de "autonomía suficiente" (sentencia del TJCE en el asunto Azores), respecto de las medidas fiscales recurridas en el proceso de instancia, lo que impide que puedan calificarse como ayudas de Estado, en el sentido de lo dispuesto en el articulo 87 del Tratado CE, en la medida en que, ya de entrada, no concurre el requisito de selectividad inherente al concepto de ayuda".

32. Cfr., Sentencia del TJUE (Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2008, asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06, Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) y Comunidad Autónoma de La Rioja contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya.

Precisamente, en la doctrina existen distintos posicionamientos a la hora de entender si las Comunidades Autónomas de régimen común gozan de la suficiente autonomía, fundamentalmente económica, a efectos de ayudas de estado[33].

33. Así, entre otros, consideran que la posible regulación de ventajas fiscales por parte de las Comunidades Autónomas de régimen común no superarían el test de autonomía CAAMAÑO ANIDO, Miguel Angel, "La reducción del tipo de gravamen en el IRPF por parte de la Comunidad de Madrid:una medida posiblemente contraria al Derecho comunitario", *Impuestos,* n. 23, 2007, pp. 355-364 para quien la reducción de ingresos que experimenta una CCAA por introducir beneficios fiscales (como el caso que él comenta en que la Comunidad Autónoma de Madrid introdujo una reducción de la tarifa autonómica del IRPF) se ve compensada, al menos parcialmente, con el incremento de su participación en los ingresos del Estado (vía incremento de su dotación con cargo al Fondo de Suficiencia Financiera). En términos similares se pronuncia, PÉREZ BERNABEU, Begoña, "Cumplimiento por las comunidades autónomas de los requisitos de autonomía enunciados por el TJCE en el caso Azores a luz del nuevo sistema de financiación autonómica", *Quincena fiscal*, n., 14, 2010, consultado en westlaw insignis, quien considera que "El hecho de que las Comunidades Autónomas participen en la práctica de los ingresos del Estado a través de su participación en el Fondo de Competitividad, el Fondo de Cooperación, el Fondo de Compensación Interterritorial, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (en menor medida puesto que sólo un 5 por ciento de sus recursos son dotados por el Estado) y sobre todo, la participación en el Fondo de Suficiencia Global, que actúa como recurso de cierre del sistema, es, a nuestro juicio, un importante escollo en la eventual valoración que el TJCE podría realizar sobre la existencia de la autonomía de las Comunidades autónomas de régimen común. Queremos destacar que es la participación de las CCAA en el Fondo de Suficiencia Global el que plantea más claramente obstáculos al reconocimiento de la autonomía económica de las CCAA de régimen común, pues la participación de éstas en este fondo depende de la magnitud de los ingresos tributarios, de manera que si la cuantía de estos se reducen y, consecuentemente, no se cubren las necesidades de financiación de la CCAA en cuestión, su participación en el Fondo de Suficiencia Global se verá aumentada en cantidad suficiente para cubrir sus necesidades de gasto".

Por el contrario hay autores que consideran que las Comunidades Autónomas de Régimen Común superan el triple test de autonomía y, en consecuencia, la regulación y establecimiento de una ventaja fiscal no supondría una ayuda de Estado. Así, por ejemplo se pronuncia DEL BLANCO GARCÍA, Álvaro Jesús, *El Derecho de la Unión Europea como límite al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas,* cit., pp. 66-67, al indicar que "en ningún caso, las medidas fiscales adoptadas por las CCAA de régimen común podrían ser calificadas como selectivas al no existir un parámetro de referencia que determine el nivel impositivo normal". Para este autor, siguiendo las conclusiones del Abogado General Geelhoed, en el Caso Azores, las Comunidades Autónomas de Régimen Común se encontrarían en un modelo de reparto de las competencias fiscales conforme al cual todas las autoridades territoriales de un determinado nivel tienen atribuida la facultad de fijar libremente un tipo impositivo para el territorio de su competencia. Esta situación no puede calificarse como selectiva, en tanto que no es posible determinar un nivel impositivo normal, que pueda funcionar como parámetro de referencia. Para GARCÍA NOVOA, Cesar, "La sentencia del caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España", *Dereito*, Vol. 15, n. 1, 2006, p. 238, "en España, tanto las Comunidades Autónomas de régimen común como los territorios históricos tienen una autonomía

Ahora bien, debemos volver a reiterar que el hecho de que bien el Estado central bien la Comunidad Autónoma introduzcan un régimen tributario diferenciado consistente en una menor tributación de las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas y que tenga la consideración de Ayuda de Estado no significa que esté prohibido, al contrario, significa que para ser válido tiene que cumplir con los requisitos establecidos en la normativa comunitaria e, igualmente, ser autorizado por la Comisión Europea.

## 4. AYUDAS DE ESTADO REGIONALES PERMITIDAS

Si bien la Unión Europea tiene como finalidad el establecimiento de un régimen de mercado en plena libertad dentro del territorio comunitario, ello no significa que no sea sensible con las especiales circunstancias de ciertos territorios, circunstancias que producen una serie de costes económicos y sociales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la viabilidad de ayudas públicas[34].

Tal y como señala el artículo 174 del TFUE: "A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña".

---

suficiente a efectos de que las medidas fiscales que puedan emplear queden excluidas de la catalogación como medidas fiscales selectivas. Sin embargo, sólo quedarían excluidas las medidas de aplicación general (reducciones de tipos de gravamen, de mínimos exentos, bonificaciones como las previstas respecto al ISD o IRPF) y no los singulares incentivos fiscales".

34. Tal y como señala FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el derecho español", *Revista de administración pública*, n. 200, 2016, p. 242, "Aunque se reconoce que las ayudas estatales erosionan la libertad de competencia al interferir en el empleo eficiente de los recursos y en los intercambios comerciales, razón por la cual deberían ser suprimidas o, al menos, restringidas a supuestos excepcionales, al final todos estos postulados quedan fuertemente relativizados. Las prácticas comunitarias seguidas avalan que las ayudas se consideran necesarias y hasta imprescindibles, máxime cuando el sistema económico en su conjunto, o sectores del mismo especialmente sensibles, entran en crisis".

Esta necesidad de desarrollo económico, la certeza de la desigualdad que se producen en las regiones con escasa densidad de población, motiva que las regiones despobladas puedan requerir de una aplicación especial del Derecho Comunitario, de modo que se exceptúe o pondere la aplicación de las normas comunitarias, y en concreto, las normas de Ayudas de Estado. Precisamente, los condicionantes geográficos y sociales que existen en las zonas despobladas producen una serie de costes económicos y sociales que son tenidos en cuenta por el Derecho Comunitario, a la hora de permitir un régimen singular de Ayudas de Estado. La razón de ser de tal excepción radica en que en dichas regiones por las características que tienen es más difícil que se realice, en plenas garantías de igualdad, el Mercado Interior. En concreto podemos hablar de costes de las zonas despobladas como el conjunto de costes que soportan las empresas situadas en dichas regiones y que se suman a los costes normales de producción en el resto de regiones de Europa[35].

Precisamente, y a pesar del perjuicio que subyace en las ayudas de Estado, no puede soslayarse su utilidad para alcanzar objetivos económicos y sociales que no se podrían conseguir con el libre juego del mercado[36]. En concreto, este tipo de ayuda se denomina "ayuda regional", y está destinada a apoyar el desarrollo económico y la creación de empleo de ciertas regiones.

Es por este motivo que de conformidad con lo establecido en el artículo 107 apartado 3, letras a y c) se consideran compatibles con el mercando interior las siguientes ayudas: "a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social; c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones

35. *Vid*., FORNIELES GIL, Angel, *La fiscalità delle regioni ultraperiferiche*, Tesis doctoral, año academico 2005-2006, pp. 40-41.

Tal y como señala el informe *Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población*, realizado por Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), septiembre de 2016, p. 7, "Por lo general, las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población son remotas. El transporte y la falta de conexiones con las ciudades constituyen un problema importante para estos territorios. Acceder a muchas de estas zonas resulta difícil y el transporte suele ser inexistente o infrecuente y, a menudo, costoso. El transporte de pasajeros y de los productos y recursos necesarios para prestar servicios, desde estas regiones y hacia ellas, imponen costes adicionales a la actividad económica".

36. Cfr. PASCUAL GONZÁLEZ, Marcos Manuel, "Las ayudas de estado de carácter regional: Especial incidencia a las ayudas al funcionamiento de naturaleza fiscal", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n. 1, 2001, p. 67.

económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común".

Con el objetivo de determinar que regiones y que tipo de ayuda está permitida la Comisión ha dictado las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01), ayudas destinadas a impulsar el desarrollo económico de determinadas regiones menos favorecidas de la Unión Europea.

Las Directrices identifican las zonas que pueden recibir ayudas y la intensidad y tipo de ayuda que pueden recibir.

En principio en las regiones que se incardinen en la letra a) del artículo 107 apartado 3, esto es, regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo y regiones ultraperiféricas, la intensidad de la Ayuda será mayor que las ayudas que puedan recibir la actividades económicas que se sitúen en zonas regionales menos deprimidas y que se subsumen en la letra c) del artículo 107 apartado 3[37].

Pues bien, cabe indicar que las regiones con muy baja densidad de población se incardinan en la letra c del artículo 107 apartado 3; En concreto se consideran que existe despoblación en las regiones con menos de 8 habitantes por km2 (NUTS 2) o en regiones con menos de 12,5 habitantes por km 2 (NUTS 3), regiones, por tanto, que pueden recibir ayudas de Estado. En España las zonas "c" predeterminadas (zonas con muy baja densidad de población) son Soria y Teruel.

En cuanto al tipo de ayuda que pueden recibir las compañías nos encontramos con las ayudas a la inversión que son aquellas ayudas a inversiones de activos materiales e inmateriales destinadas o relacionadas con: la creación de un nuevo establecimiento, la ampliación de la capacidad de un establecimiento existente, la diversificación de la producción de un establecimiento en productos que anteriormente no se producían en el establecimiento, o una transformación fundamental en el proceso global de producción de un establecimiento existente. A fin de garantizar que

37. La intensidad de las ayudas ha de adaptarse a la naturaleza y la intensidad de los problemas regionales. De entrada, debe establecerse una distinción entre las intensidades admisibles en las regiones de la letra a) y las admitidas en las regiones de la letra c). A este respecto, es importante tener en cuenta que las regiones que se acogen a la letra c) del apartado 3 del artículo 107 no se caracterizan por un nivel de vida anormalmente bajo o por una grave situación de subempleo según el sentido que da a estos términos la letra a) de dicho apartado. Por lo tanto, el falseamiento de la competencia en el caso de estas ayudas está menos justificado que en el caso de las regiones de la letra a). Ello implica que las intensidades admisibles son, de entrada, menos elevadas para las regiones de la letra c) que para las de la letra a).

la inversión suponga una contribución efectiva y sostenida al desarrollo de la zona en cuestión, la inversión deberá mantenerse en dicha zona durante un mínimo de cinco años, o tres años en el caso de las PYME, desde su finalización.

Por otro lado nos encontramos con las ayudas de funcionamiento que son aquellas ayudas destinadas a reducir los gastos corrientes de una empresa que no están relacionados con una inversión inicial. En cuanto a la ayuda de funcionamiento para evitar o reducir la despoblación en zonas con muy baja densidad de población, el Estado miembro en cuestión debe demostrar el riesgo de despoblación de la zona si no hubiera ayuda de funcionamiento.

En cuanto a la intensidad de la ayuda a la inversión esta no superará: el 15% ESB, ayudas que podrán incrementarse hasta 20 puntos porcentuales para las pequeñas empresas o hasta 10 puntos porcentuales para las medianas empresas.

Por lo que se refiere a la ayuda al funcionamiento esta se debe limitar a compensar los costes adicionales de realizar una actividad económica en las regiones despobladas o evitar o reducir la despoblación en zonas con muy baja densidad de población.

## 5. NOTIFICACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE AYUDAS DE ESTADO REGIONALES

De conformidad con lo establecido en el artículo 108.3 del TFUE, los Estados miembros no pueden ejecutar las medidas de ayuda estatal sin la aprobación previa de la Comisión (obligación de suspensión "standstill obligation"). En concreto dicho artículo señala que: "La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado 2. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva".

No obstante, excepcionalmente y cuando así lo indique expresamente una disposición normativa comunitaria la ayuda estatal puede ejecutarse legalmente sin la aprobación expresa de la Comisión. En concreto, en materia de ayudas de estado el 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, declara en que supuestos las ayudas de estado regionales no requieren una notificación previa. Cuando una medida cumpla todos los requisitos del Reglamento, el Estado miembro está exento de su obligación de notificar la medida de ayuda prevista y no se aplica la obligación de suspensión.

Por tanto, de conformidad con lo establecido en Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 109 del TFUE, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con anterioridad a su aprobación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda y deberá presentar toda la información necesaria para que la Comisión pueda tomar una decisión.

Las ayudas que hayan de notificarse sólo se harán efectivas si la Comisión ha adoptado, o se considera que ha adoptado, una decisión por la que las autoriza (cláusula de suspensión).

En principio, en caso de que los Estados miembros no notifiquen a la Comisión sus planes de conceder o modificar la ayuda antes de su entrada en vigor, la ayuda será ilegal desde el punto de vista del Derecho comunitario desde el momento de su concesión[38].

La consecuencia de la declaración de ilegalidad de una Ayuda es la recuperación de la ayuda. El objetivo de la recuperación consiste en restablecer la situación que existía en el mercado antes de la concesión de la ayuda. El restablecimiento de la situación anterior se logra una vez que el beneficiario devuelve la ayuda ilegal e incompatible, quien pierde así la ventaja de que había disfrutado sobre sus competidores en el mercado, y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda[39].

38. No obstante, como señala GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, *Los procedimientos comunitarios de control de ayudas de Estado*, Civitas, Pamplona, 2002, pp. 106-108, el TJUE ha sentado como Jurisprudencia, superando la visión inicial excesivamente formalista de la Comisión, que ésta, también en los casos de ausencia de notificación de una ayuda nueva, tiene la obligación de entrar en el fondo del asunto y, por tanto, examinar su compatibilidad con el mercado común. En este sentido se pronuncian las Sentencias del TJCE de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. 1-307), y de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. 1-959), en las cuales el Tribunal de Justicia no reconoció a la Comisión la facultad de declarar que las ayudas eran ilegales basándose únicamente en que no se había cumplido la obligación de notificar y sin tener que averiguar si la ayuda era o no era compatible con el mercado común.

39. Cfr. Comunicación de la Comisión: Hacia una aplicación efectiva de las decisiones de la Comisión por las que se ordena a los Estados miembros que recuperen las ayudas estatales ilegales e incompatibles (2007/C 272/05).

Cabe indicar, no obstante, que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden y deben declarar la ayuda ilegal cuando el Estado o región hayan aprobado una ayuda de estado sin cumplir con la obligación de notificación a la Comisión[40].

## 6. IMPUESTOS DIRECTOS QUE GRAVAN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN ESPAÑA Y VIABILIDAD DE ESTABLECER VENTAJAS TRIBUTARIAS

Una vez hemos analizado el marco normativo de la Unión Europea que delimita y limita las ayudas de estado estamos en disposición de analizar en qué medida es posible que el Legislador estatal o el Legislador de la Comunidades autónomas establezcan ventajas tributarias a aquellas actividades económicas que se realicen en zonas escasamente pobladas.

Las dos principales normas que gravan la actividad empresarial en España son el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Pues bien, para poder determinar la viabilidad y el régimen jurídico de una ventaja tributaria ya sea en el IS ya sea en el IRPF, bien el Estado bien de la Comunidad Autónoma, es necesario con carácter previo analizar que ente ostenta la titularidad normativa sobre los mismos.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Sociedades dicho impuesto es un tributo cuya competencia es exclusiva del Estado, tanto en su regulación normativa, como en la gestión del mismo y en la atribución de los fondos recaudados.

De este modo, y de conformidad con la normativa comunitaria anteriormente analizada, si el Estado decidiera introducir un régimen tributario diferenciado consistente en una menor tributación de las actividades económicas que se realicen en las zonas despobladas, ya sea una reducción

40. Cfr. Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales (2009/C 85/01). En estos supuestos los órganos jurisdiccionales internos disponen de las siguientes medidas: a) impedir el pago de la ayuda ilegal; b) recuperar la ayuda ilegal (independientemente de la compatibilidad); c) recuperar los intereses por el periodo de ilegalidad; d) reparar los daños y perjuicios de competidores y otros terceros; y e) dictar medidas cautelares contra la ayuda ilegal.

Un análisis exhaustivo de las facultades de los órganos jurisdiccionales en aquellos casos en que se incumpla la obligación de notificación de la ayuda puede verse en ORDOÑEZ SOLÍS, David, "Ayudas de Estado y obligación de Standstill: Competidores, beneficiarios y otros, antes los tribunales nacionales", *Revista Aranzadi Unión Europea*, n. 7, 2019.

de tipos, exenciones, deducciones etc. dicha medida, tendría la consideración de selectiva pues se trata de una ventaja tributaria que tiene un ámbito de aplicación territorial limitado y centrado a una parte de España.

En consecuencia, para que dicha medida fuera viable tendría que respetar la normativa comunitaria y, en concreto, las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020.

De este modo, solo podrían aplicarse en las regiones de Soria y Teruel, que son las zonas calificadas como despobladas en las Directrices. Del mismo modo solo cabrían ayudas a la inversión y una determinada intensidad, estando, por el contrario, muy limitadas las ayudas al funcionamiento (como, por ejemplo, una minoración del tipo impositivo). Finalmente, sería necesario, con carácter previo a su promulgación, que fuera notificada a la Comisión Europea para que la aprobara.

Por lo que respecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es un tributo cedido cuya regulación normativa y recaudación de fondos es compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

En concreto, el alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, y en concreto, sobre las actividades empresariales sería la siguiente: La escala autonómica aplicable a la base liquidable general; deducciones en la cuota íntegra autonómica por Subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro.

En principio en el caso de que una Comunidad Autónoma decidiera establecer una ventaja fiscal a las personas físicas que realizaran sus actividades empresariales en las zonas despobladas (reducción del tipo impositivo o ciertas deducciones) para analizar si nos encontramos ante una Ayuda de Estado hay que analizar si el Ente regional, en relación con la concreta medida adoptada, está operando de manera autónoma, es decir, hay que preguntarse si tiene autonomía de carácter institucional, de procedimiento y de tipo económica y financiera. En concreto, y de acuerdo con la última doctrina del TJUE, habría que analizar si el descenso de recaudación generado como consecuencia de la ventaja tributaria aprobada obtenga lleva aparejada como efecto una compensación procedente del Gobierno central.

Del mismo modo, habría que analizar si dicha ventaja tributaria (aplicable exclusivamente a las personas físicas que ejercitan una actividad empresarial y no a las personas jurídicas) cumple con el principio de igualdad tributaria.

En cualquier caso, insistimos, en el caso de que fuera considerada ayuda de estado ello no significa que dicha medida estuviera prohibida sino, por el contrario, que tendría que respetar la normativa comunitaria y, en concreto, las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 en los mismos términos que los referidos anteriormente, al Impuesto sobre sociedades.

De lo expuesto se deduce la dificultad y las rigurosas limitaciones existentes para establecer un régimen fiscal ventajoso para aquellas actividades empresariales que se desarrollen en las zonas despobladas[41].

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN REYES, Manuel, "Constitución Económica y libertad de empresa", en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Vol. 1, IGLESIAS PRADA, Juan Luis, Civitas, Pamplona, 1996.

ARMESTO MACÍAS, Daniel y HERRERA MOLINA, Pedro María, "¿Es ayuda de Estado un tipo de gravamen regional inferior al vigente en el resto del territorio?", *Quincena Fiscal*, n. 13, 2006.

CAAMAÑO ANIDO, Miguel Angel, "La reducción del tipo de gravamen en el IRPF por parte de la Comunidad de Madrid: una medida posiblemente contraria al Derecho comunitario", *Impuestos,* n. 23, 2007.

DEL BLANCO GARCÍA, Álvaro Jesús, *El Derecho de la Unión Europea como límite al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas,* Tesis doctoral, 2014.

DESCALZO GONZALEZ, Antonio, "Ayudas públicas y defensa de la competencia", en GARCÉS SANAGUSTIN, Mario y PALOMAR

41. Tal y como indican las *Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico* del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, p. 51, "'los incentivos fiscales presentan inconvenientes como instrumentos para la lucha contra la despoblación. Constituyen una excepción al régimen general de tributación previsto en el sistema fiscal, rompiendo su estructura y coherencia interna, así como la neutralidad del sistema fiscal al ser favorables a determinados ámbitos o sectores, lo que exige una adecuada' ponderación y fundamentación. Su incorporación al sistema tributario genera complejidad, incrementando, entre otros, los costes de gestión y control para la Administración Tributaria".

OLMEDA, Alberto (eds.), *Derecho de las Subvenciones y ayudas públicas*, Aranzadi, *Navarra*, 2011.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993.

– "El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el derecho español", *Revista de Administración Pública*, n. 200, 2016.

FORNIELES GIL, Angel, *La fiscalità delle regioni ultraperiferiche*, Tesis doctoral, Año académico 2005-2006.

GARCÍA NOVOA, Cesar, "La sentencia del caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas en España", *Dereito*, Vol. 15, n. 1, 2006.

GARCÍA TREVIJANO GARNICA, Ernesto, *Los procedimientos comunitarios de control de ayudas de Estado*, Civitas, Pamplona, 2002.

GIMENO FELIÚ, José María, "Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)", *Revista de Administración Pública*, n. 137, 1995.

JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1949.

LAGO MONTERO, José María, "El derecho financiero frente a la despoblación en el ámbito rural" en FERNANDO, Marcos Matías y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dirs.) *Rural Renaissance: derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

MARTÍNEZ CABALLERO, Ramón y RUIZ-ALMENDRAL, Violeta, "Ayudas de Estado selectivas y poder tributario de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 20, 2006.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003.

PASCUAL GONZÁLEZ, Marcos Manuel, "Las ayudas de estado de carácter regional: Especial incidencia a las ayudas al funcionamiento de naturaleza fiscal", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n. 1, 2001.

PÉREZ BERNABEU, Begoña, "Cumplimiento por las comunidades autónomas de los requisitos de autonomía enunciados por el TJCE en el caso Azores a luz del nuevo sistema de financiación autonómica", *Quincena fiscal*, n., 14, 2010.

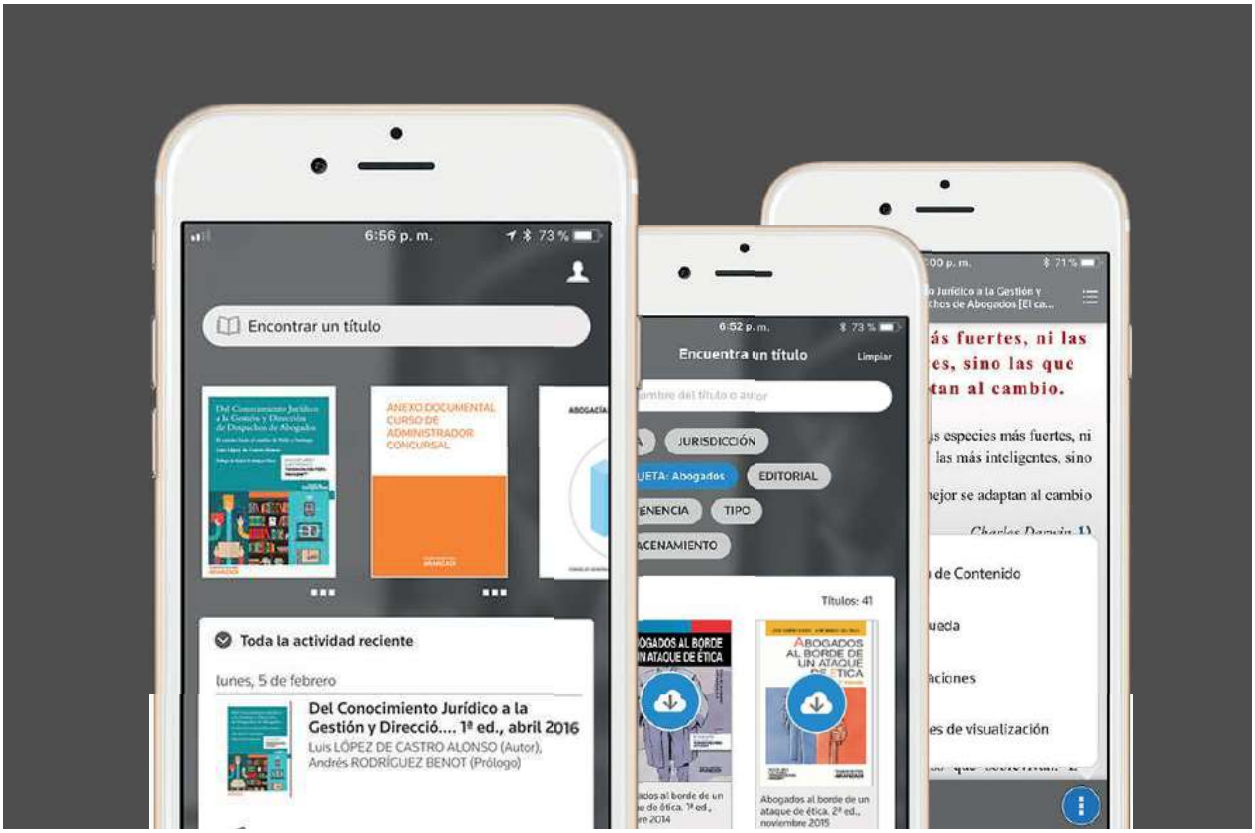
RODRÍGUEZ PEÑA, Nora Libertad, "¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?", en FERNANDO PABLO, Marcos Matías y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dirs.) *Rural Renaissance: derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

SAINZ MORENO, Fernando, "Orden público económico y restricciones a la competencia", *Revista de Administración Pública*, n. 84, 1977.

# Thomson Reuters Proview
# Guía de uso

¡ENHORABUENA!

ACABAS DE ADQUIRIR UNA OBRA QUE **INCLUYE LA VERSIÓN ELECTRÓNICA.**
APROVÉCHATE DE TODAS LAS FUNCIONALIDADES.




ACCESO INTERACTIVO A LOS MEJORES LIBROS JURÍDICOS
DESDE IPHONE, IPAD, ANDROID Y
DESDE EL NAVEGADOR DE INTERNET

THOMSON REUTERS®

# FUNCIONALIDADES DE UN LIBRO ELECTRÓNICO EN **PROVIEW**



**SELECCIONA Y DESTACA TEXTOS**
Haces anotaciones y escoges los colores para organizar tus notas y subrayados.



**USA EL TESAURO PARA ENCONTRAR INFORMACIÓN**
Al comenzar a escribir un término, aparecerán las distintas coincidencias del índice del Tesauro relacionadas con el término buscado.



**HISTÓRICO DE NAVEGACIÓN**
Vuelve a las páginas por las que ya has navegado.



**ORDENAR**
Ordena tu biblioteca por: Título (orden alfabético), tipo (libros y revistas), editorial, jurisdicción o área del Derecho.



**CONFIGURACIÓN Y PREFERENCIAS**
Escoge la apariencia de tus libros y revistas en ProView cambiando la fuente del texto, el tamaño de los caracteres, el espaciado entre líneas o la relación de colores.



**MARCADORES DE PÁGINA**
Crea un marcador de página en el libro tocando en el icono de Marcador de página situado en el extremo superior derecho de la página.



**BÚSQUEDA EN LA BIBLIOTECA**
Busca en todos tus libros y obtén resultados con los libros y revistas donde los términos fueron encontrados y las veces que aparecen en cada obra.



**IMPORTACIÓN DE ANOTACIONES A UNA NUEVA EDICIÓN**
Transfiere todas sus anotaciones y marcadores de manera automática a través de esta funcionalidad.



**SUMARIO NAVEGABLE**
Sumario con accesos directos al contenido.

THOMSON REUTERS®

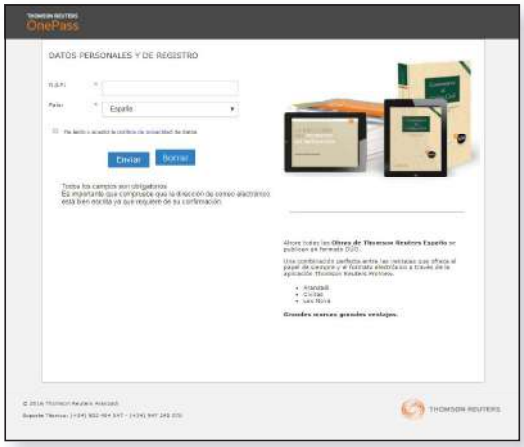
**INFORMACIÓN IMPORTANTE:** Si has recibido previamente un correo electrónico con el asunto **"Proview – Confirmación de Acceso",** para acceder a Thomson Reuters Proview™ deberás seguir los pasos que en él se detallan.

Estimado/a cliente/a,

Para acceder a la versión electrónica de este libro, por favor, accede a **http://onepass.aranzadi.es**

Tras acceder a la página citada, introduce tu dirección de correo electrónico (*) y el código que encontrarás en el interior de la cubierta del libro. A continuación pulsa enviar.

Si te has registrado anteriormente en **"One Pass"** (**), en la siguiente pantalla se te pedirá que introduzcas el NIF asociado al correo electrónico. Finalmente, te aparecerá un mensaje de confirmación y recibirás un correo electrónico confirmando la disponibilidad de la obra en tu biblioteca.




Si es la primera vez que te registras en **"One Pass"** (**), deberás cumplimentar los datos que aparecen en la siguiente imagen para completar el registro y poder acceder a tu libro electrónico.

- Los campos **"Nombre de usuario"** y **"Contraseña"** son los datos que utilizarás para acceder a las obras que tienes disponibles en **Thomson Reuters Proview™** una vez descargada la aplicación, explicado al final de esta hoja.




Cómo acceder a **Thomson Reuters Proview™:**

- **iPhone e iPad:** Accede a AppStore y busca la aplicación **"ProView"** y descárgatela en tu dispositivo.
- **Android:** accede a Google Play y busca la aplicación **"ProView"** y descárgatela en tu dispositivo.
- **Navegador:** accede a **www.proview.thomsonreuters.com**

**Servicio de Atención al Cliente**

Ante cualquier incidencia en el proceso de registro de la obra no dudes en ponerte en contacto con nuestro Servicio de Atención al Cliente. Para ello accede a nuestro Portal Corporativo en la siguiente dirección **www.thomsonreuters.es** y una vez allí en el apartado del **Centro de Atención al Cliente** selecciona la opción de **Acceso** a Soporte para no Suscriptores (compra de Publicaciones).

(*) Si ya te has registrado en **Proview™** o cualquier otro producto de Thomson Reuters (a través de One Pass), deberás introducir el mismo correo electrónico que utilizaste la primera vez.

(**) **One Pass:** Sistema de clave común para acceder a Thomson Reuters Proview™ o cualquier otro producto de Thomson Reuters.

THOMSON REUTERS®