ESTUDIOS INTRODUCTORIOS

El fenómeno de la despoblación: un acicate más para una verdadera política de desarrollo rural en España

Francisco Javier Sanz Larruga
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de A Coruña

SUMARIO. 1. Introducción. El fenómeno de la despoblación como clave para la política sobre el reto demográfico. 2. La política estatal de desarrollo rural: de sus retos, limitaciones y fracasos. La preponderante aplicación de la PAC. 3. Las iniciativas de las comunidades autónomas ante el reto demográfico: entre la dinamización demográfica y el desarrollo rural. Especial atención a la perspectiva de desarrollo rural. 3.1. Aspectos conceptuales, principiales y sobre objetivos. 3.2. Ámbito territorial y zonificación. 3.3. Gobernanza. 3.4. Planificación y programación. 3.5. Políticas públicas vinculadas al desarrollo rural. 3.6. La financiación para la dinamización rural. **4. Hacia una nueva política de desarrollo rural integrado y multinivel, con particular incidencia autonómica y local. Aproximación a sus claves principales.** 4.1. Algunos criterios orientativos para abordar una verdadera política de desarrollo rural. 4.2. ¿Una regulación básica del desarrollo rural en España? 4.3. El componente territorial como clave esencial para promover un desarrollo rural sostenible. 4.4. Una gobernanza "multinivel" e "integrada" con necesario —e inevitable— protagonismo de las comunidades autónomas, pero sin olvidar a las entidades locales. 4.5. Por un "mecanismo rural de garantía", que sea efectivo. **5. Bibliografía.**

1. Introducción. El fenómeno de la despoblación como clave para la política sobre el reto demográfico

Como tuvimos ocasión de comentar extensamente[1], la nueva política estatal sobre el "reto demográfico" —que nace en nuestro país hace más de una

1. Sanz Larruga (2021: 84 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

década como respuesta a la llamada "España vaciada"—[2] está íntimamente relacionada con el fenómeno del despoblamiento rural, que es una realidad persistente en la historia de España y particularmente intensa desde la mitad del siglo XX (Pinilla y Collantes, 2019). Desde el punto de vista jurídico se ha producido, con ocasión de la emergencia de la nueva política, una verdadera eclosión de trabajos —monografías y artículos—, cuyo interés se sigue manteniendo en el tiempo hasta el momento presente[3].

A nivel de España, la "política del reto demográfico" —como "política de Estado"— tiene como hitos principales: la "VI Conferencia de Presidentes" de enero de 2017; la creación del —ya desaparecido— "Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico", también en enero de 2017[4]; la aprobación de las "Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico", por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019; la creación del Ministerio para la Transición Ecológica y *el Reto Demográfico* en enero de 2020[5]; la inclusión en el "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia" —promovido por el Gobierno del Estado, a partir de finales de 2020, como respuesta a los efectos de la pandemia del COVID-19—, dentro de sus "políticas palanca", de la relativa a la "Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación"; la aprobación, en marzo de 2021 —sobre la base de las referidas "Directrices Generales"—[6], del "Plan de 130 medidas ante el Reto

2. Señalábamos como hitos de esta nueva política el Informe del Senado sobre la "adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España", de 2015, y la "VI Conferencia de Presidentes", celebrada en enero de 2017, donde se trató de la necesidad de abordar los cambios demográficos que estaban experimentándose en España. También, en esos momentos, en la Unión Europea se promovieron documentos que tienen por objeto la misma temática: por ejemplo, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre "la respuesta de la UE ante el reto demográfico", de 2016, o el Informe y 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 2017.

3. Entre los últimos trabajos publicados destacamos los libros colectivos, promovidos por el "Grupo de Derecho Rural" de la Universidad de Salamanca: Domínguez y Talavera (2024), Domínguez *et al.* (2024) y Fernando y Domínguez (2024); asimismo, Sanz y Míguez (2021) y Gómez Sánchez (2023); también García-Moreno Rodríguez (2021), Sedeño López (2022), Bello Paredes (2023), Álvarez González (2023), Rodríguez Escanciano (2023), Navarro *et al.* (2023), Gómez Requena (2023), Soto Moya (2023), San Miguel Pérez (2024), Hortelano Mínguez (2024), Ramírez Sánchez (2024) y Ruiz Magaña (2024).

4. En virtud del Real Decreto 40/2017, de 27 de enero.

5. La cursiva es nuestra. En virtud del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, y su desarrollo por el Real Decreto 500/2020, de 26 de abril. Posteriormente, se crearon la "Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico" (por acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2020) y, posteriormente, la "Conferencia Sectorial de Reto Demográfico" (por acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de julio de 2020).

6. Asimismo, se ha tenido en cuenta la estrategia contenida en el "marco de la visión a largo plazo para las áreas rurales" de la Unión Europea. *Cfr.* el documento de la Comisión: "Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas" [COM(2021) 345 final, de 30 de junio de 2021], y, a modo de balance

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Demográfico"[7], a partir del cual se han desarrollado en gran número de iniciativas[8], muchas de ellas orientadas a las "zonas en declive demográfico"[9].

En cuanto a la "Gobernanza del Reto Demográfico", en la Administración General del Estado se creó en 2022 la "Secretaría General para el Reto Demográfico" —dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico—, que lidera esta política de Estado y que persigue coordinar todas las acciones que tienen que ver con ella a través de la "Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico" (responsable de la aplicación de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico)[10]. De otra parte, desde la perspectiva del enfoque "multinivel y multisectorial", se creó la "Conferencia Sectorial de Reto Demográfico", como principal órgano de cooperación entre las comunidades autónomas y el Gobierno de España (y con representación de los municipios a través de la Federación Española de Municipios y Provincias)[11]. Y, por último, en lo que se refiere a la participación social, se han puesto en marcha un "Foro de Cohesión Territorial" (como espacio de participación de los agentes sociales, económicos y representantes de la sociedad civil)[12] y un "Grupo de trabajo de diálogo social" (con la participación de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas).

—del "Pacto Rural" y del "Plan de Acción Rural", que son aplicación de esta estrategia—, *vid.*, más recientemente, el Informe de la Comisión: "Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: logros clave y vías a seguir" [COM(2024) 450 final, de 27 de marzo de 2024].

7. El Plan se estructura en *10 ejes estratégicos*: 1.º- impulso a la transición ecológica; 2.º- transición digital y plena conectividad; 3.º- desarrollo e innovación en el territorio; 4.º- impulso del turismo sostenible; 5.º- igualdad de derechos y oportunidades; 6.º- fomento del emprendimiento; 7.º- servicios públicos y descentralización; 8.º- bienestar social y economía de los cuidados; 9.º- promoción de la cultura; y 10.º- reformas normativas e institucionales. Entre estas normas cabe señalar la elaboración del "Estatuto básico de los pequeños municipios" (todavía pendiente de aprobación), las medidas para la "evaluación de impacto demográfico" (*cfr.* la disposición adicional 6.ª —sobre el "mecanismo rural de garantía"— de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado), y la aprobación de la Ley de Trabajo a Distancia (Ley 10/2021, de 9 de julio).

8. *Cfr.* la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en su apartado sobre el "reto demográfico": https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/secretaria-general-reto-demografico.html (consultado el 26 de mayo de 2026).

9. Así, por ejemplo, las iniciativas dirigidas en dichas zonas a la "neutralidad en carbono", a la "movilidad rural sostenible", a la "infraestructura verde y ecosistemas resilientes", al "turismo local sostenible", a la "bioeconomía local sostenible", etc.

10. En la actualidad, *vid.* el art. 5 del Real Decreto 1/2024, de 9 de enero, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno. Creada por el Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2021, su primera reunión fue el 28 febrero del mismo año.

11. Conferencia constituida el 23 de julio de 2020 en virtud del Acuerdo adoptado en su primera reunión, que tuvo lugar el mismo día. También con relación a la Administración local, la Comisión Nacional de la Administración Local creó un "Grupo de trabajo específico sobre Reto Demográfico".

12. Su primera reunión tuvo lugar el 26 de abril de 2021.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

También las comunidades autónomas han desarrollado una intensa actividad en cuanto a iniciativas sobre el reto demográfico, la lucha contra la despoblación y la dinamización demográfica, concretada en estrategias[13] y en textos normativos de rango legal. En cuanto a estos últimos se han aprobado, hasta el momento, las siguientes leyes autonómicas[14]:

1.ª- la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia (en adelante, LIDG)
2.ª- 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 (en adelante, LMESTCLM)
3.ª- la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura (en adelante, LMRDTE)
4.ª- la Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural del País Vasco (en adelante, LDRPV)
5.ª- la Ley 5/2023, de 13 de abril, Integral de Medidas contra el Despoblamiento y por la Equidad Territorial en la Comunidad Valenciana (en adelante, LIMDETCV)
6.ª- la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de Dinamización del Medio Rural de Aragón (en adelante, LDMRA)
7.ª- la Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico del Principado de Asturias (en adelante, LIDPA)

Pues bien, una vez expuestos brevemente los hitos principales de la "política del reto demográfico" en España —tanto por parte del Estado como

13. Por orden cronológico: Agenda para la Población de Castilla y León (2010); Plan de Dinamización Demográfica de Galicia (2013); Directriz Especial de Ordenación de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón (2017); Plan Demográfico del Principado de Asturias (2017); Estrategia Canaria de Envejecimiento Activo (2017); Agenda de Población de La Rioja 2030 (2017); Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria (2019); Estrategia frente al Reto Demográfico y la Despoblación en La Rioja: equilibrio, cohesión social y transversalidad. Una responsabilidad de todos y todas (2020); Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al Reto Demográfico y lucha contra la despoblación (2021); Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha (2021); Estrategia Avant 20-30 de la Generalitat Valenciana: Plan Estratégico Valenciano contra el despoblamiento (2021); Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura (2022); Estrategia Vasca para el Reto Demográfico (2022); Agenda de los Pueblos y Ciudades de Cataluña (2023); Estrategia para la Revitalización de los Municipios Rurales de la Comunidad de Madrid (2023); Estrategia de Lucha contra la Despoblación del Gobierno de Navarra (2023); y Estrategia frente al Desafío Demográfico en Andalucía (2023).

14. Además, nos consta que existen algunos proyectos normativos similares, como los de la Comunidad de Castilla y León: "Proyecto de Ley de medidas ante el reto demográfico e impulso del medio rural"; de la Comunidad Autónoma de Cantabria: "Proyecto de Ley de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico"; y de la Comunidad Foral de Navarra: "Proyecto de Ley sobre cohesión territorial y lucha contra la despoblación". Por último, en Cataluña, el "Anteproyecto de Ley de Estatuto de los municipios rurales". Una visión panorámica y comparativa de estas leyes autonómicas —ya aprobadas— puede encontrarse en Ramírez Sánchez (2024).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de las comunidades autónomas—, nos planteamos la siguiente cuestión: en casi todos los documentos, estrategias y normativas —desarrolladas con ocasión de esta política— aparecen íntimamente vinculados los temas del reto demográfico y los relativos al desarrollo rural. Y, en efecto, podría parecer que hay una inescindible relación entre el despoblamiento rural (viejo problema que viene de lejos), el reto demográfico (nueva política de reciente aparición) y el desarrollo rural (tradicional política con cierto recorrido, al menos desde la entrada de España en la Unión Europea). Sin embargo, nos parece que es posible dar entidad propia a los problemas demográficos que en Europa afectan a todos los territorios —urbanos y rurales— y al desarrollo rural como política que intenta —desde hace varias décadas— mantener el "equilibrio o cohesión territorial" entre las zonas urbanas y rurales, máxime por el generalizado problema de despoblamiento rural que está agudizado por el descenso demográfico en España y en gran parte de Europa (al menos en las zonas rurales).

Es una opinión bastante generalizada en los expertos de las "ciencias rurales" que, en España, al menos desde la democracia, no se ha emprendido una verdadera política de desarrollo rural[15]. Collantes (2020) afirma que "la inercia europea que posiciona el desarrollo rural como un modesto complemento de la política agraria común continúa siendo poco prometedora", y los partidos políticos "no han alcanzado un consenso sólido acerca de la necesidad de afrontar la cuestión rural desde un enfoque territorial". Regidor (2017), por su parte, acaba concluyendo que el desarrollo rural en España es "una política de Estado inaplazable". Y, más recientemente, Molina *et al.* (2023) reclaman la promoción de un verdadero "desarrollo rural integrado" —con participación de todas las Administraciones públicas (desde el Estado hasta las entidades locales, pasando por las comunidades autónomas)— que pueda revertir el grave problema de despoblación rural que sufre España.

Desde una perspectiva eminentemente jurídica, vamos a presentar en el siguiente apartado (el 2.º) una breve exposición de la política estatal con relación al desarrollo rural en España, para luego, en el apartado 3.º, identificar las medidas de desarrollo rural que se contienen en las nuevas leyes de las comunidades autónomas que se han aprobado como respuesta al reto demográfico; y finalmente, en el apartado 4.º, concluiremos con la aproximación a las claves jurídicas que, a nuestro juicio, deberían orientar la política de desarrollo rural integrado en España.

15. *Cfr.* Pinilla y Sáez (2017), Regidor (2017) y Collantes (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

2. La política estatal de desarrollo rural: de sus retos, limitaciones y fracasos. La preponderante aplicación de la PAC

En este apartado nos vamos a referir fundamentalmente a la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (en adelante, LDSMR). Sin embargo, no debemos olvidar que en la Constitución Española de 1978 hay una referencia implícita al mundo rural desde la perspectiva de la "cohesión territorial"; en efecto, en su art. 130 —dentro del Título VII, sobre "Economía y Hacienda"—, se proclama lo siguiente:

> "1. 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*.
> 2. Con el mismo fin, se dispensará un *tratamiento especial a las zonas de montaña*"[16].

Tampoco podemos dejar de mencionar la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña, que puede considerarse como un precedente de la política estatal de "desarrollo rural" en los comienzos de la democracia. Una ley que, aunque sigue vigente, quedó periclitada con la llegada de la iniciativa comunitaria LEADER I.

Sobre la LDSMR mucho se ha escrito, ya que se trataba del primer intento de abordar, a nivel estatal, la regulación del desarrollo rural en España[17]. Todavía vigente, la LDSMR tiene por objeto: "regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio" (art. 1.1)[18]; y, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas sobre desarrollo rural, "regula el marco normativo

16. Las cursivas son mías. Desde la perspectiva competencial del Título VIII de la Constitución, el "principio de solidaridad" —recogido en su art. 138.1— vendría a complementarlo con la garantía estatal de velar "por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español" ("principio de solidaridad interterritorial").

17. Para un estudio bastante completo del régimen jurídico desarrollado por la Ley, *cfr.* Muñiz Espada (2011), y en particular, en esta misma obra, García-Galán San Miguel (2011). *Cfr.* también Vattier y De Román (2009). Previamente a la promulgación de la Ley 45/2007 se había venido reclamando por la doctrina un marco jurídico para el desarrollo rural en España: *cfr.* Sancho *et al.* (2002).

18. En Parejo Alfonso (2015), el profesor Parejo —que dedica el capítulo III a "Los medios urbano y rural y su soporte: el suelo" (pp. 129 y ss.)— afirma que "las políticas públicas referidas específicamente al mundo rural han sido escasas, discontinuas y desiguales hasta muy recientemente" (p. 222).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de la acción de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las Administraciones Públicas, en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible del medio rural, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales" (art. 1.2). Además, se establecen en su art. 2.1 los *objetivos generales* de la Ley:

> "a) Mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible.
> b) Mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión.
> c) Conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales y culturales del medio rural a través de actuaciones públicas y privadas que permitan su utilización compatible con un desarrollo sostenible"[19].

En cuanto al ámbito territorial sobre el que se proyecta la LDSMR, esta define —en su art. 3.º— los siguientes conceptos:

> "a) *Medio rural*: "el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km2.
> b) *Zona rural*: ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o sub-provincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente.

19. Más particularmente, con relación al objeto de este estudio, el art. 2.2 establece otros objetivos hacia los que "las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas [...] deberán orientarse"; así, por ejemplo:
"e) Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales
f) Facilitar el acceso a la vivienda en el medio rural, y favorecer una ordenación territorial y un urbanismo adaptados a sus condiciones específicas, que garantice las condiciones básicas de accesibilidad, que atiendan a la conservación y rehabilitación del patrimonio construido, persigan un desarrollo sostenible y respeten el medio ambiente".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

c) *Municipio rural de pequeño tamaño*: el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural".

De otra parte, el art. 10.1 de la misma Ley 45/2007 distingue, a los efectos de la aplicación del "Programa de Desarrollo Rural Sostenible" por las comunidades autónomas, la siguiente tipología de las zonas rurales:

"a) *Zonas rurales a revitalizar*: aquéllas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.
b) *Zonas rurales intermedias*: aquéllas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.
c) *Zonas rurales periurbanas*: aquéllas 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"[20].

Los "Programas de Desarrollo Rural Sostenible" (PDRS) son el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el mundo rural (*cfr.* su regulación en el art. 5.º), donde se contienen las "medidas de orientación territorial" —que han de elaborarse en coordinación con las comunidades autónomas—, y, entre otras medidas, el art. 33, con el fin de perseguir un desarrollo urbanístico del medio ambiente adaptado a sus necesidades, prevé las dirigidas a:

"a) Hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del medio ambiente, limitando el desarrollo urbanístico a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa, prestando una atención especial a los municipios que se encuentran localizados dentro del área delimitada por la Red Natura 2000 y, en general, a los municipios rurales de pequeño tamaño.
b) Facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los regímenes de protección pública a las singularidades de dicho medio y concediendo una atención específica a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad.

20. Las cursivas son mías. El mismo art. 10, en su apartado 2.º, establece: "Las zonas rurales de la letra a) del apartado anterior, así como las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño de las letras b) y c) de dicho apartado, tendrán la consideración de zonas rurales prioritarias a efectos de la aplicación del Programa".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

c) Fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural.
d) Desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas".

El Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, aprobó el primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el periodo 2010-2014, pero, una vez finalizado el plazo, no ha habido un segundo programa, por lo que tanto la Ley 45/2007 como sus "programas de desarrollo rural sostenible" pueden considerarse en suspenso. Tampoco tenemos constancia de que se haya aplicado en la práctica el "contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural", aprobado —en desarrollo de la Ley 45/2007— por el Real Decreto 1336/2011, por el que se regula "el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo rural sostenible"[21].

Pues bien, tras esta exposición descriptiva de la Ley 45/2007, todo parecía indicar que nos encontramos ante una norma vital para abordar con eficacia los problemas que estamos considerando en este trabajo (despo-

21. Según el art. 2.1 del citado real decreto, el contrato territorial es "un instrumento formal que establece el conjunto de compromisos suscritos entre una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural". Por otra parte, en el art. 3, sobre las finalidades específicas del "contrato territorial", se recogían las siguientes:
"a) Evitar la despoblación del medio rural.
b) Implantar una actividad agraria multifuncional que contribuya, con interés estratégico para el territorio, a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios, pudiendo repercutir asimismo en la mejora de la calidad, la consolidación de mercados locales, la formación, la reducción de insumos, o la mejora en la gestión de los residuos, subproductos y emisiones.
c) Crear y conservar el empleo en el medio rural, reduciendo su temporalidad, y fomentando su calidad y seguridad, la igualdad en el empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar, la fijación al territorio de mujeres y jóvenes, y la integración en la vida laboral de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.
d) Mantener sistemas agrarios tradicionales de alto valor natural o cultural que en la coyuntura actual tienden al abandono.
e) Conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural.
f) Contribuir a la consecución de los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas.
g) Contribuir a la consecución de objetivos específicos de desarrollo rural sostenible expresamente contemplados en los Planes de Zona Rural que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, o en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural.
h) Propiciar el reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias".
Sobre este instrumento, *cfr.* Muñoz Amor (2017) y Amat Llombart (2011).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

blación y declive demográfico en las zonas rurales). Sin embargo, nada más lejos de la realidad —y de forma parecida a lo ocurrido con la Ley 25/1982 (de agricultura de montaña)—: la Ley para Desarrollo Sostenible del Medio Rural no ha funcionado y ha dejado de ser aplicada por la Administración General del Estado. Según J. G. Regidor, esta ley —que califica como la "oportunidad perdida"— se encontró con graves dificultades que se resumen en "tres grandes errores y carencias": primero, "[a] nivel político-administrativo el gran error consistió en responsabilizar a un Ministerio como el de Agricultura, sectorial por excelencia, para llevar a cabo un programa de acción básicamente multisectorial y territorial"[22]; segundo, "otro gran error, que quiso vincularse a la aparición a finales de 2008 de la crisis financiera de la llamada 'Gran Recesión', fue la ausencia de la dotación presupuestaria prevista en la Memoria económica de la Ley"[23]; y tercero, "la falta de colectivos políticos, sindicales o sociales que reivindicaran la correcta aplicación de la Ley"[24]. Por otra parte, F. Collantes, en un repaso de la política rural en España durante la democracia —a lo largo de las décadas de 1980 y 1990—, llega a la conclusión de su pobre balance: "los sucesivos gobiernos prácticamente ignoraron la cuestión rural, que no encontró cabida ni en la agenda agraria, muy volcada en la competitividad del sector y su integración en la CEE/UE, ni en la agenda de la cohesión territorial, que se desplegó fundamentalmente a una escala regional (y no de equilibrio urbano-rural) en el marco de construcción del Estado de las autonomías"[25]; asimismo —sigue diciendo el autor—, aunque "la hora de las políticas rurales llegó en la primera década del siglo XXI", y pese al intento de crear una política propia de desarrollo rural (en torno a la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural de 2007), sus resultados han sido decepcionantes[26].

Mas recientemente, Torrecillas Martínez (2024: 321) afirma que el Estado, con la Ley 45/2007, se ha extralimitado en lo que respecta a su ámbito

22. *Cfr.* Regidor (2017: 108).
23. *Ibidem*, p. 109.
24. *Ibidem*.
25. *Cfr.* Collantes (2020: 30).
26. *Ibidem*. A lo largo de su interesante artículo se va desgranando la "política rural" en la democracia, que puede resumirse así: "pocas políticas" —"la cuestión rural se vio atrapada en un 'espacio en blanco' entre la agenda de la política agraria y de la política regional", no terminando de encontrar su sitio— y "malas políticas" —"las acciones que sí se han producido han estado lejos de ser modélicas, y en no pocos casos han adolecido de defectos de diseño que han comprometido su efectividad"—, que se reflejan, por ejemplo, en la limitada financiación de la iniciativa LEADER, en la falta de aplicación práctica de la Ley de 2007, o en la falta de territorialidad de los "programas de desarrollo rural" (PDR) de las comunidades autónomas. Y todo ello por la falta de diagnósticos certeros; se muestra claramente, según el mismo autor, que "cualquier política de desarrollo rural que se centre exclusivamente en el sector agrario está dejando fuera a la mayor parte de los pobladores del medio rural" (p. 24).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

territorial, "pues su ejercicio se ha limitado a establecer una especie de guía para que sean las Comunidades Autónomas las que protagonicen el desarrollo de este concepto (ruralidad) en sus respectivos territorios".

A mi juicio, el solapamiento y la falta de coordinación de los instrumentos de la Ley con los programas de desarrollo rural procedentes de la PAC, así como el hecho de que la mayor parte de las competencias que pretende coordinar la Ley 45/2007 corresponden a las comunidades autónomas, hacen de esta un intento bienintencionado, pero —definitivamente— frustrado, de promover un desarrollo rural sostenible e integrado desde la Administración General del Estado[27]. Más adelante, en el último apartado de este trabajo, expondremos nuestra opinión sobre qué debería hacerse con esta ley.

Ante esta inactividad de la LDSMR, lo único que persiste a escala estatal es la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC), la nueva PAC que entró en vigor en enero de 2023 y que se extiende hasta 2027[28]; es fruto del Pacto Verde Europeo, con un componente ambientalista indudable (la "arquitectura verde") que la vincula con la normativa —y objetivos— sobre medio ambiente y clima de la UE[29]. Una nueva PAC que, junto al objetivo general de fomentar el sector agrícola de forma "inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria", pone de relieve la necesidad

27. *Cfr.* Domínguez Álvarez (2020). El autor se muestra muy crítico con las políticas de desarrollo rural en España, pese a la aprobación de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007, cuya inaplicación solo ha sido cubierta parcialmente por la política agraria común. Concluye el autor reclamando *de lege ferenda* la "necesidad de una regulación específica para el medio rural". Por su parte, Rodríguez-Chaves Mimbrero (2021) valora positivamente la orientación de la Ley 45/2007 bajo el principio de la multifuncionalidad, que a su vez se complementa con una visión territorial; pero se lamenta de que, "a pesar de disponer España de esta ley hace más de una década, no ha tenido ninguna repercusión práctica porque en muy poca medida se ha aplicado. Y una de las consecuencias que nos encontramos es el gravísimo problema de despoblación que sufrimos en España. Esta despoblación no es la causa sino el efecto del atraso socioeconómico y de la inacción pública en el ámbito rural".

28. Su base jurídica se encuentra en las siguientes normas: Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen las normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben aprobar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER); Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común; y Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

29. *Cfr.* Rodríguez-Chaves Mimbrero (2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de intensificar el "cuidado del medio ambiente y la acción por el clima", sin olvidar la necesidad de fortalecer el "tejido socio-económico de las zonas rurales"[30]; los "planes estratégicos" que se derivan de su aplicación se articulan en torno a diez objetivos:

- garantizar una renta justa a los agricultores
- aumentar la competitividad
- mejorar la posición de los agricultores en la cadena alimentaria
- actuar contra el cambio climático
- proteger el medio ambiente
- preservar los paisajes y la biodiversidad
- apoyar el relevo generacional
- mantener zonas rurales dinámicas
- proteger la calidad alimentaria y sanitaria
- impulsar el conocimiento y la innovación

En la nueva PAC se contemplan, como era tradicional, dos pilares: el Pilar I, relativo a la "condicionalidad" de los pagos básicos y los llamados "eco-esquemas", y el Pilar II, sobre "desarrollo rural"; sobre este último, los Estados miembros están obligados a destinar, al menos, un 30 % del presupuesto al medio ambiente y al clima.

En cuanto al "Plan estratégico de la PAC" en España (PEPAC) —aprobado por la Comisión Europea en agosto de 2022—, se centra principalmente en el sector agrícola[31]. En este plan se expresa su objetivo fundamental: "El plan de la PAC español persigue el desarrollo sostenible de la agricultura, la alimentación y las zonas rurales, garantizando la seguridad alimentaria mediante un sector agroalimentario competitivo. Para alcanzar este objetivo, la consolidación de un entorno rural vivo será un objetivo clave, gracias a una amplia gama de medidas destinadas a contribuir a la sostenibilidad medioambiental, económica y social". Es indudable que el PEPAC comprende un "bloque rural y social" dirigido al "fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales"[32], que junto

30. *Ibidem*.

31. En la información disponible en el Plan se señala que el 77 % del territorio español corresponde a zonas predominantemente rurales y a regiones intermedias; que el 3,4 % de la población española vive en regiones predominantemente rurales y el 33 % en regiones intermedias; que en España hay más de 800 000 agricultores, de los cuales la mitad son propietarios de explotaciones de 5 hectáreas o menos; y que el sector primario representa en España el 2,9 % de la economía del país (VAB total). El texto íntegro del PEPAC se puede consultar en la siguiente dirección del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/plan-estrategico-pac (último acceso: 30 de mayo de 2025).

32. Bloque rural y social que, a su vez, comprende los objetivos específicos de "apoyar al relevo generacional", para el mantenimiento de las "zonas rurales vivas" y para la "protección

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

con los demás objetivos estratégicos (el "bloque económico" y el "bloque ambiental") permitirían conformar una cabal política de desarrollo rural en España, pero, a nuestro juicio, se trata de una política excesivamente vinculada con el sector primario (como es lógico al tratarse de la aplicación en España de la PAC de la Unión Europea)[33]. Por supuesto que los considerables recursos financieros que suponen los fondos de la PAC (en particular, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía —FEAGA— y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural —FEADER—)[34] constituyen un apoyo inestimable para el desarrollo rural en España, pero mantenemos que es preciso articular mejor las competencias estatales, autonómicas y locales para lograr una verdadera e integrada política de desarrollo rural en España, como trataremos de defender en el apartado final de este trabajo.

3. Las iniciativas de las comunidades autónomas ante el reto demográfico: entre la dinamización demográfica y el desarrollo rural. Especial atención a la perspectiva de desarrollo rural

En nuestro estudio sobre la respuesta jurídica de las comunidades autónomas al reto demográfico hicimos un intento de sistematización —a modo de "retrato robot"— de los elementos normativos fundamentales que componen los citados textos legales[35]. Pero en esta ocasión vamos a limitarnos a sistematizar el contenido de los mismos, solo en lo que afecta a las áreas o al medio rural o se refiere propiamente al desarrollo rural. No obstante, antes de proceder a este estudio, nos gustaría destacar que de las siete normas legales previamente citadas algunas tienen una mayor densidad de contenidos sobre el medio rural, como las leyes del País Vasco de 2022 (LDRPV) y de Aragón de 2023 (LDMRA), y otras tienen una mayor orientación hacia la

de la calidad de los alimentos y de la salud". Además, entre las medidas contempladas para el "desarrollo rural" se prevén: compensación a zonas con ciertas limitaciones (por ejemplo, zonas de montaña), compensación por cumplimiento de compromisos ambientales y climáticos (por ejemplo, agricultura ecológica), inversiones (agrarias, medioambientales, servicios básicos, etc.), ayuda a jóvenes agricultores y nuevas empresas rurales, iniciativa LEADER, cooperación con entidades, intercambio de conocimientos e información, etc.

33. Según Bello Paredes (2023: 142), la PAC, "como instrumento para combatir la despoblación", debería "fortalecer su segundo pilar" (sobre desarrollo rural), pero "no basta por sí sola para superar todos los retos a los que se enfrentan las zonas rurales", por lo que "debiera centrarse más en la creación del empleo, y en especial de las mujeres, contribuyendo a una economía rural más diversificada en las zonas rurales".

34. Según el Resumen del PEPAC (2023-2027) aprobado por la Comisión Europea, el presupuesto total para el periodo completo supera los 47 000 millones de euros. El texto de dicho resumen puede consultarse en la siguiente dirección de internet: https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/reforma-de-la-pac/plan-estrategico-pac-post-2020/documentos/resumen-pac-es.pdf (consultado el 30 de mayo de 2025).

35. *Cfr.* Sanz Larruga (2024). Una visión crítica sobre las nuevas leyes autonómicas del reto demográfico, en Torrecillas Martínez (2024: 310-320).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

dinamización demográfica (tanto en áreas rurales como urbanas), como es el ejemplo paradigmático de la pionera Ley de Galicia de 2021 (LIDG), y, en menor medida, las leyes de la Comunidad Valenciana de 2023 (LIMDETCV) y del Principado de Asturias de 2024 (LIDPA)[36].

3.1. Aspectos conceptuales, principiales y sobre objetivos

No se prodigan mucho las definiciones técnicas en las leyes autonómicas consideradas, pero de todas ellas nos parece destacable la definición que ofrece la Ley castellanomanchega sobre "desarrollo rural integral": "proceso de planificación socioeconómica regional, realizado de modo transversal, con la finalidad de articular políticas plenas que garanticen el progreso y la cohesión económica y social del medio rural" (art. 5.1.a LMESTCLM).

Más abundantes son las referencias a los principios que deben orientar las leyes autonómicas de dinamización demográfica y desarrollo rural. En particular, un principio que se repite en varias leyes es el de "colaboración", tanto en su versión institucional de "colaboración interadministrativa" (*cfr.* arts. 20 LMESTCLM, 7 LMRDTE y 9 LIMDETCV) como en la relativa a la colaboración "público-privada" (arts. 28 LMESTCLM, 8 LMRDTE y 10 LIMDETCV)[37]; por su parte, la Ley aragonesa refleja, dentro de los "principios rectores de actuación", la "participación social, cooperación y gobernanza" (art. 11 LDMRA)[38].

En el caso de la Ley gallega se prevé el principio del "equilibrio territorial", "a través de una ordenación equilibrada del territorio que garantice el acceso equitativo a las oportunidades y los servicios públicos y corrija las desigualdades entre los diferentes territorios de Galicia y las zonas de interior y de costa y, particularmente, la polarización entre el medio rural y

36. Previamente a esta nueva generación de leyes del "reto demográfico", se aprobaron leyes que específicamente se dedicaron al desarrollo rural —y que todavía siguen vigentes—: Ley catalana 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña; Ley asturiana 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural; Ley riojana 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural; Ley castellanomanchega 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural; y Ley navarra 17/2003, de 17 de marzo, de Desarrollo Rural.

37. En esta ley de la Comunidad Valenciana la colaboración con la sociedad civil se presenta junto a la participación ciudadana.

38. En el apartado 2.º de este artículo se dispone: "Se promoverán mecanismos de coordinación, gobernanza colaborativa y desarrollo local participativo que permitan alinear intereses diversos de los diferentes actores implicados a través del establecimiento de una misión común, de beneficio mutuo, y que facilite la contribución e implicación de otras entidades en los programas públicos encaminados a dinamizar el medio rural".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

el urbano" (art. 4.e LIDG)[39]. En la Ley valenciana se implora el "logro de la equidad territorial" como "la garantía de los mismos derechos para toda la ciudadanía valenciana, tanto si vive en entornos rurales como urbanos" (art. 1 LIMDETCV).

Por otra parte, muy relacionada con el equilibrio territorial, tenemos la "cohesión territorial" que aparece en la Ley castellanomanchega como objetivo del "desarrollo económico y social del medio rural" (*cfr.* art. 1 LMESTCLM)[40]. Y en virtud de la Ley extremeña, el "equilibrio territorial y la cohesión social" forman parte de sus "objetivos estratégicos" (*cfr.* art. 4.b LMRDTE). Además, la Ley castellanomanchega desarrolla el objetivo de la "cohesión económica, social y territorial en el mundo rural" a lo largo de su Título IV[41]. La "cohesión económica y social del medio rural" es, a su vez, uno de los objetivos del "desarrollo rural integral" en la Ley castellanomanchega (art. 5.1.a LMESTCLM).

La Ley vasca de desarrollo rural recoge, entre los "principios inspiradores del desarrollo rural", "la sostenibilidad y multifuncionalidad del medio rural, desde un enfoque territorial justo, equilibrado y sostenible incorporando en sus dimensiones ambiental, social y económica, [...]" (art. 3 LDRPV)[42].

Finalmente, nos parece interesante —y oportuna, pero no de fácil concreción— la directriz que recoge la LMESTCLM en su art. 24: "La Administración Regional, promoverá en colaboración con todas las Administraciones públicas, iniciativas de *simplificación normativa y administrativa*, con el fin de facilitar el desarrollo de proyectos e iniciativas públicas y privadas, que contribuyan a la revitalización económica y social de las zonas rurales, en particular de las escasamente pobladas y en riesgo de despoblación".

39. Un principio que más adelante sirve para delimitar, en el Capítulo VI de su Título II, las "políticas públicas para el impulso demográfico", que procuran aplicar el mismo en particular a través de la "valoración del medio rural y costero no urbano" (art. 77 LIDG).

40. *Cfr.* el art. 3.c) de la misma ley, que establece como uno de sus fines: "Impulsar el equilibrio y la *cohesión social, económica y territorial*, así como el desarrollo integral del medio rural, como principios básicos para luchar contra la despoblación, fomentando una redistribución justa y equitativa de los recursos entre el medio rural y urbano" (la cursiva es mía). Y, en similar sentido, *cfr.* el art. 3.f) LDMRA.

41. Este Título IV se compone de tres capítulos, dedicados, el primero, a la "cohesión económica" (arts. 47-58); el segundo, a la "cohesión social" (arts. 59-66); y el tercero, a la "cohesión territorial" (arts. 68-72). En parecida dirección, la Ley valenciana desarrolla en su Título III las "medidas de cohesión social, económica y territorial" (*cfr.* los arts. 16-30 LIMDETCV).

42. El art. 2.g) LDRPV define la "*Multifuncionalidad de los sectores agrario, ganadero y forestal*: conjunto de contribuciones del sector agrario, ganadero y forestal a la sociedad. Incluye, además de alimentos y materias primas destinadas a los mercados, otros bienes y servicios públicos, o externalidades, no remunerados por estos".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

3.2. Ámbito territorial y zonificación

Un particular interés tiene, a mi juicio, el tema de la identificación del ámbito territorial relacionado con el medio rural, para cuyo fin las leyes autonómicas consideradas llevan a cabo diferentes formulaciones sobre la zonificación, delimitación y categorización de las zonas rurales.

La Ley castellanomanchega establece una serie de criterios de delimitación de las zonas rurales —integradas por agrupaciones de municipios—, que "se efectuará teniendo en cuenta su contigüidad, homogeneidad y las zonificaciones existentes para la prestación de los servicios públicos de competencia de la Administración Regional" (art. 9.2 LMESTCLM)[43]; y prevé —en sus arts. 11 a 15— una "tipología de zonas rurales"[44]. También, en esta materia, me parece muy completa la ley aragonesa a la hora de delimitar y clasificar los asentamientos y municipios de carácter rural —a los efectos fiscales y para el establecimiento de medidas de discriminación positiva[45]— a través de una serie de instrumentos de valoración y clasificación que se recogen en el art. 21 de la LDMRA[46]; los "asentamientos de carácter rural" son los contemplados en la "estrategia de ordenación del territorio de Aragón" (art. 22 LDMRA), y se clasifican en diferentes grupos y rangos (art. 23 LDMRA)[47]; por su parte, los "municipios de carácter rural" son aquellos "en los que la totalidad

43. Su art. 10.1 determina en cuanto a los criterios: "La categorización del medio rural de Castilla-La Mancha requiere del establecimiento de una zonificación del mismo, para lo que se tendrán en cuenta criterios demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y de accesibilidad en relación al medio urbano".

44. En virtud del art. 11.1 LMESTCLM: "Las zonas que integran el medio rural de Castilla-La Mancha, se clasificarán en alguna de las siguientes categorías: zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas", que luego se describen en los artículos siguientes (arts. 12 a 15).

45. *Cfr.* los arts. 19 y 28 de la LDMRA.

46. Se trata de instrumentos derivados de su normativa de ordenación del territorio: la "estructura del sistema de asentamientos de Aragón", el "índice sintético de desarrollo territorial" (ISDT) y el "índice de funcionalidad".

47. Según el art. 23.1, los asentamientos de carácter rural son los siguientes:
"a) Cabeceras supracomarcales (Grupo de Centralidades y Rango III).
b) Capitales comarcales (Grupo de Centralidades y Rango IV).
c) Otras centralidades (Grupo de Centralidades y Rango V).
d) Autosuficientes A (Grupo de Asentamientos Autosuficientes y Rango VI).
e) Autosuficientes B (Grupo de Asentamientos Autosuficientes y Rango VII).
f) Dependientes en transición a la autosuficiencia (Grupo de Asentamientos Dependientes y Rango VIII).
g) Dependientes (Grupo de Asentamientos Dependientes y Rango IX).
h) Dependientes de problemática viabilidad (Grupo de Asentamientos Dependientes y Rango X).
i) Asentamientos deshabitados (Grupo de Otros Asentamientos y Rango XI).
j) Asentamientos aislados (Grupo de Otros Asentamientos y Rango XII)".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de sus asentamientos son de carácter rural" (art. 24 LDMRA), y se clasifican en los mismos grupos y rangos definidos para los asentamientos de carácter rural (art. 25 LDMRA)[48].

Por otra parte, la ley asturiana aborda una "tipología del medio rural" sobre la base de una serie de criterios —"en razón de su historia agraria, situación, posición, características biogeográficas, económicas y potencialidad agronómica" (art. 25.2 LIDPA)—[49], distinguiendo tres tipos principales: "zonas rurales periurbanas" (*cfr.* art. 26 LIPDA)[50], "zonas rurales intermedias" (*cfr.* art. 27 LIPDA)[51] y "zonas rurales naturalizadas" (*cfr.* art. 28 LIPDA)[52].

Por último, en el caso de Galicia, de forma mucho más liviana, para referirse a las zonas rurales la LIDG utiliza la siguiente expresión: "medio rural y costero no urbano"[53].

48. Además, se contemplan en la Ley aragonesa los "asentamientos y municipios de carácter rural ubicados en espacios metropolitanos" (art. 26) y los "asentamientos deshabitados y permanentes aislados" (art. 27).

49. No obstante, el propio art. 25, en su apartado 3.º, dispone que "la parroquia es la unidad esencial para establecer la tipificación de las distintas ruralidades o zonas rurales de Asturias".

50. Según el art. 26.1, se trata de "aquellas situadas en la periferia circundante de los núcleos urbanos más densamente poblados y ciudades", en las que —prosigue el art. 26.2— "se arbitrarán medidas de regulación y contención, para gestionar la expansión y difusión urbana, y de fomento del desarrollo sostenible de la actividad agropecuaria y forestal local, para evitar el asilvestramiento, la matorralización y los riesgos de incendios y plagas derivados del abandono de dichas actividades".

51. Se definen en el art. 27.1 como "aquellas en las que la actividad agraria, principalmente de tipo intensivo, tiene una importancia significativa. Dichas zonas son los ámbitos agrarios de mayor producción, situados en las zonas de mejor accesibilidad, con una orografía favorable a la producción en monocultivo, cuyas referencias de proximidad urbana son las villas y las ciudades". En estas zonas, como establece el art. 27.2, "tendrán prioridad las políticas orientadas a la mejora del medio ambiente, la mejora de la eficiencia productiva y la rentabilidad, la diversificación de la producción agraria y la compatibilidad de la actividad agraria con otras actividades económicas, culturales o recreativas".

52. Como describe el art. 28.1, se trata de "los ámbitos territoriales con menor transformación urbana e industrial, menos intensificados desde el punto de vista agrario, con paisajes en mosaico, predominio de los espacios naturales protegidos y de explotaciones agrarias extensivas, con paisajes y ecosistemas de alto valor natural y cultural, escasa densidad de población, importante aislamiento geográfico, una orografía más extrema, dificultades de vertebración territorial y mayor lejanía a los centros urbanos". Y, como establece el art. 28.2, en estas zonas "tendrán prioridad las políticas integrales e integradas orientadas a la gestión agropecuaria y forestal sostenible, la prevención del asilvestramiento de los agrosistemas campesinos originales, la producción agroalimentaria de alto valor añadido, la conservación y activación económica de los sistemas agroecológicos de alto valor natural, la diversificación económica a través de iniciativas locales, el aprovechamiento sostenible de los sistemas energéticos locales por parte de las comunidades rurales, la atención social y el apoyo a la cohesión comunitaria en los núcleos rurales".

53. Y se define tal expresión —en el art. 3.j) LIDG— del siguiente modo: "zonas intermedias (ZIP) y zonas poco pobladas de Galicia (ZPP), según la clasificación del grado y subgrado de urbanización de las parroquias gallegas realizada por el Instituto Gallego de Estadística".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

3.3. Gobernanza

La Ley vasca, en su Capítulo III —"Gobernanza"—, recoge las aplicaciones de la gobernanza a "las actuaciones a impulsar en las zonas rurales" (art. 12) y las que derivan tanto del "enfoque institucional" de la misma (art. 13)[54] como del "enfoque público-privado local" (art. 14)[55]. También se regulan en este Capítulo las instituciones y los organismos creados para el desarrollo rural: "Lurralde" (art. 15)[56], la "red vasca de desarrollo rural" (art. 16)[57] y los "grupos de acción local" (art. 17)[58].

En el caso de Aragón la gobernanza se vincula a la coordinación interinstitucional, concretada esta en la "Comisión Delegada del Gobierno para la política territorial"[59], "con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria que tenga en cuenta las diferentes realidades territoriales dentro del propio ámbito rural" (art. 88 LDMRA). Y, además de los organismos institucionales, se crea en Aragón la figura de los "agentes dinamizadores rurales" (art. 29 LDMRA)[60].

Un instrumento bastante extendido en la normativa autonómica que estamos analizando es el "informe del impacto demográfico" (*cfr.* arts. 8 LMESTCLM, LIDG y LIDPA) y/o "territorial" (*cfr.* art. 6 LMRDTE), o también,

54. Esta gobernanza corresponde coordinarla al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de desarrollo rural, pero se impulsará desde los demás departamentos del mismo Gobierno, así como desde las diputaciones forales y las instituciones locales. El art. 13.4 recoge las funciones y actuaciones que deben desarrollar las Administraciones competentes.

55. Se atribuye en el art. 14.1 la coordinación de la "gobernanza público-privada" a la Fundación HAZI, a través de un servicio de gestión orientado al desarrollo territorial —comarcal y supracomarcal— que se denomina "Lurralde".

56. *Cfr.* este art. 15, que detalla las funciones de Lurralde en el ámbito supracomarcal y comarcal.

57. En esta red se integran "cargos institucionales y técnicos del Gobierno Vasco, diputaciones forales, Eudel y ACOA-AKE (Asociación de Concejos de Álava), cuadrillas, Lurralde, las asociaciones de desarrollo rural, los grupos de acción local y, en general, otro tipo de organizaciones territoriales y sectoriales de referencia y agentes implicados en el despliegue de los programas comarcales de desarrollo rural".

58. Se constituyen —como dispone este artículo— "conforme a la normativa comunitaria para el enfoque LEADER".

59. Esta comisión delegada se regula en el art. 89 LDMRA, definiéndose como el "órgano encargado de coordinar las políticas sectoriales de dinamización rural y lucha contra la despoblación". Adscrito a la misma comisión delegada se crea —en virtud del art. 91 LDMRA— el "grupo técnico de dinamización económica y social para el medio rural".

60. Se definen en el art. 92.1 LDMRA como "operadores o agentes rurales las personas físicas o jurídicas que trabajan en el ámbito del desarrollo y dinamización del medio rural, entre las que se incluyen las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón, las entidades públicas dependientes o vinculadas a ella, y las organizaciones y estructuras, públicas o privadas que participen activamente, de forma directa o indirecta, en los procesos de promoción, dinamización y desarrollo rural de la Comunidad Autónoma de Aragón".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

con expresión de la Ley valenciana, "informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial" (*cfr.* art. 6 LIMDETCV)[61]; y, como se recoge en la Ley aragonesa, "mecanismo rural de garantía" (art. 5 LDMRA), que se "configura como el principio rector de actuación en virtud del cual la Administración de la Comunidad Autónoma, impulsará y revisará todas las políticas sectoriales y de desarrollo socioeconómico, mediante la observación de la perspectiva del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación, el análisis de sus impactos reales y potenciales y sus efectos en el medio rural, y promoverá medidas de discriminación positiva en las zonas rurales" (art. 5.1 LDMRA).

3.4. Planificación y programación

La planificación no puede faltar entre las medidas desarrolladas para abordar el reto demográfico. Pero, limitándonos a los instrumentos de planificación y programación más vinculados con el medio rural, podemos destacar, en primer lugar, la "Estrategia regional de desarrollo rural" que recoge la Ley castellanomanchega en su art. 19 (LMESTCLM)[62], aunque esta comunidad autónoma confía también a los "instrumentos de ordenación territorial y urbanística" una función importante en el desarrollo rural (*cfr.* art. 68 LMESTCLM)[63]. Los instrumentos de ordenación del territorio, urbanismo e incluso vivienda constituyen una pieza fundamental en la estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (*cfr.* los arts. 39 a 43 de la LMRDTE). Y en la misma dirección va la Ley valenciana al prever "instrumentos de planeamiento en los municipios con riesgo de despoblamiento" (*cfr.* art. 42 LIMDETCV).

61. Dispone el art. 6.1 LIMDETCV: "Los proyectos normativos con rango de ley, de la Generalitat, y los planes sectoriales tendrán que incorporar un informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial, que incluya una evaluación previa del impacto en términos de reto demográfico y cohesión territorial, enfocado, en particular, a que la normativa y el desarrollo de los planes sean adecuados a las singularidades y a los recursos administrativos disponibles en los municipios considerados".

62. Según esta disposición, "se determinará a través de objetivos y actuaciones, articulándose cada actuación en función de la tipología de las zonas de intervención, las potenciales personas beneficiarias, la dotación financiera, así como el mapa de indicadores para su evaluación *ex ante* y *ex post*" (art. 19.1), y su "aplicación se desarrollará mediante concertación con cada Administración pública implicada y con la sociedad del medio rural, con metodología participativa, y con un sistema de evaluación y seguimiento de los objetivos planteados. Así mismo se contará con la participación de los Grupos de Desarrollo Rural" (art. 19.2).

63. Instrumentos que, como dispone el mismo art. 68.1, deben "propiciar además 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".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

De particular interés son, a nuestro juicio, las referencias a la "planificación y programación" recogidas en el Título III de la Ley aragonesa; tanto los "instrumentos marco de referencia" ("Son instrumentos de referencia como marco estratégico para el diseño y planificación de las políticas de dinamización y desarrollo en el medio rural los instrumentos de planeamiento y gestión territorial contemplados en la legislación de ordenación del territorio" —art. 29 LDMRA—) como "otros instrumentos de planificación y programación del medio rural" (art. 30 LDMRA)[64]. Y, finalmente, se añade en la misma legislación aragonesa la oportuna llamada a la "planificación sectorial de la Comunidad Autónoma con incidencia en el medio rural" (*cfr.* art. 31 LDMRA)[65] y la remisión a las "directrices zonales y programas de gestión territorial" (*cfr.* art. 32 LDMRA)[66].

3.5. Políticas públicas vinculadas al desarrollo rural

Como podrá imaginarse, las leyes autonómicas aprobadas para abordar el reto demográfico contemplan muchas decenas de medidas, destinadas a dinamizar el mundo rural, que pueden agruparse en los siguientes apartados:

a) Medidas con relación a los *servicios públicos y sus equipamientos*[67], así como en relación con el acceso a la vivienda[68]. Medidas que hacen referencia al acceso —en condiciones de igualdad[69]— a

64. Entre estos se encuentran "las estrategias de desarrollo local participativo que se desarrollen en aplicación de la normativa comunitaria, por parte de los grupos de acción local, y los planes de zona que se elaboren en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural", y que, como sigue diciendo el mismo precepto, "podrán constituir transitoriamente la referencia en materia de planificación y programación territorial zonal de la Comunidad Autónoma en tanto no se aprueben las correspondientes directrices zonales y los programas de gestión territorial asociados".

65. En esta disposición se establece: "La planificación y programación sectorial promovida por los diversos departamentos de la Comunidad Autónoma de Aragón deberá contener, además del informe sobre coherencia territorial conforme a la legislación de ordenación del territorio de Aragón, un análisis realizado por el departamento promotor, en su caso, sobre el impacto y valoración de los diferentes efectos y resultados de la iniciativa con detalle territorial de su alcance en las zonas rurales delimitadas en esta ley".

66. Se trata de instrumentos de ordenación previstos por la Ley de ordenación del territorio de Aragón. El art. 32.3 LDMRA establece: "Los programas de gestión territorial se ejecutarán en colaboración con los grupos de acción local o de desarrollo rural, o, en su caso, de la entidad representativa mayoritaria de los grupos de acción local Leader".

67. *Cfr.* la referencia genérica del art. 27 LMESTCLM, sobre "acceso a equipamientos y servicios básicos en el medio rural". Asimismo, los arts. 16 LDMRA y 13 LIDPA.

68. *Cfr.* el art. 29 LIDG. Asimismo, los arts. 62 LMESTCLM, 44 LMRDTE, 25 LIMDETCV y 55 LIDPA.

69. *Cfr.* el art. 95 LMRDTE. Asimismo, el art. 52 LDMRA.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

los servicios públicos sanitarios[70], educativos[71], culturales[72] y sociales, asistenciales o de dependencia[73]. También se podría incluir aquí el importante sector de los servicios de telecomunicaciones[74], de las administraciones digitales[75] y de transporte público[76] o infraestructuras de transporte[77], así como otros servicios relacionados con la seguridad ciudadana y respuesta ante las emergencias[78].

b) Medidas que están organizadas también en torno a determinados *grupos de personas y colectivos de la sociedad*: desde los niños[79] y jóvenes[80] hasta las mujeres[81], la tercera edad[82] o las personas que requieren servicios especiales (sanidad, tercera edad, medios asistenciales, inclusión social[83]), e incluso las familias en general[84]. Además, es frecuente encontrar medidas destinadas a procurar el retorno de personas a los territorios más abandonados (normalmente, personas procedentes de la inmigración)[85]. También se recogen en algunas leyes medidas de "conciliación de la vida familiar, laboral y personal"[86].

---

70. *Cfr.* los arts. 36 a 40 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 49 y 50 LMRDTE, 18 LIMDETCV, y 34 a 37 LIDPA.

71. *Cfr.* los arts. 30 a 35 LMESTCLM. Asimismo, el art. 26 LMRDTE. El art. 28 LMRDTE se refiere al "fomento de la innovación y el asesoramiento técnico en el medio rural". *Cfr.* también los arts. 57 a 64 y 74 LMRDTE (desde la escuela infantil hasta la universidad), 16 y 17 LIMDETCV, y 45 a 48 y 77 LIDPA.

72. *Cfr.* los arts. 63 a 65 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 84 y 85 LMRDTE, 27 LIMDETCV, y 49 y 50 LIDPA (sobre "conservación y transmisión de los conocimientos locales").

73. *Cfr.* los arts. 41 a 45 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 51 a 54 LMRDTE; 19 LIMDETCV; 17 LDMRA, sobre "nueva economía de los cuidados"; y 32, 33 y 42 LIDPA.

74. *Cfr.* el art. 72 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 66 y 68 LMRDTE (sobre "brecha digital"), 28 LIMDETCV, 14 LDMRA y 74 LIDPA.

75. *Cfr.* los arts. 25 LMESTCLM y 75 LIDPA.

76. *Cfr.* el art. 46 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 65 LMRDTE y 24 LIMDETCV.

77. *Cfr.* el art. 69 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 23 y 24 LMRDTE, sobre "caminos rurales" y "otras infraestructuras del medio rural", respectivamente; y 31 LIDPA.

78. *Cfr.* el art. 26 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 70 a 73 LMRDTE, 26 LIMDETCV, 13 LDMRA y 18 LDMRA.

79. *Cfr.* el art. 60 LMESTCLM. Asimismo, el art. 38 LIDPA.

80. *Cfr.* los arts. 61 a 66 LIDG. Asimismo, los arts. 33 LMRDTE, sobre "promoción de jóvenes agricultores y agricultoras"; 97 LMRDTE; 21 LIMDETCV; y 39 LIDPA.

81. *Cfr.* los arts. 35 a 38 LMRDTE. Asimismo, el art. 8 LDMRA.

82. *Cfr.* las medidas sobre "envejecimiento activo y saludable" de los arts. 102 a 109 LIDG. Asimismo, los arts. 55 y 56 LMRDTE, 22 LIMDETCV y 40 LIDPA.

83. *Cfr.* el art. 61 LMESTCLM.

84. *Cfr.*, en particular, los arts. 31 a 44 LIDG (en su Capítulo II, sobre "apoyo a las familias", dentro del Título II, sobre "políticas públicas para el impulso demográfico"). Asimismo, los arts. 81 a 83 LMRDTE y 38 LIDPA.

85. Cfr. los arts. 67 a 76 LIDG. Asimismo, los arts. 45 a 47 y 75 LMRDTE, 9 LDMRA y 52 a 54 LIDPA.

86. *Cfr.* los arts. 45 a 60 LIDG. Asimismo, los arts. 59 LMESTCLM y 58 LIDPA.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

c) Medidas sobre determinadas *actividades o servicios económicos*. Con carácter general hay, en casi todas las leyes autonómicas, una llamada a la "modernización y diversificación económica" en el medio rural[87]. También se subraya la importancia de la "cultural emprendedora en el mundo rural"[88]. Entre los sectores económicos que son tenidos en cuenta por las leyes autonómicas para el desarrollo rural, y con el fin de impulsar políticas públicas en los mismos, señalamos los siguientes: "agricultura, ganadería y política forestal"[89], "economía social"[90], "empleo" —público y privado—"[91], "turismo"[92], "energías renovables"[93], comercio[94] e "industria"[95]. En muchas de las leyes se repite el acceso a los "servicios bancarios"[96].

d) El *uso de contratación pública* como medio para impulsar el desarrollo rural se reitera en la mayor parte de las leyes[97]: así, en el art. 17 LIDG[98]; en el art. 21 LMESTCLM (como medida con el fin de utilizar la contratación pública para "hacer frente a la despoblación y pro-

87. Así, el art. 25 LMRDTE. Asimismo, el art. 93 LIDG persigue este objetivo mediante el establecimiento de "estrategias de desarrollo local participativo que impulsen el respeto al medioambiente y al entorno e idiosincrasia del lugar en que se desarrollan, incorporen mayor valor añadido a los productos y actividades existentes y contribuyan a desarrollar el potencial y las ventajas competitivas de la zona". Por su parte, el art. 47 LMESTCLM trata de promover e incentivar la diversificación en zonas en riesgo de despoblación, sobre la base de acciones cofinanciadas por fondos de la UE, mediante el apoyo del comercio en el medio rural, el turismo rural, etc. *Cfr.*, asimismo, el art. 33 LIMDETCV y, en particular, el Título IV —"dinamización y diversificación económica"— LDMRA (*cfr.* sus arts. 34 a 40); el art. 33 LIMDETCV; y los arts. 59, 64 (sobre "captación, inclusión comunitaria y apoyo a la nueva población rural") y 65 LIDPA.

88. *Cfr.*, en particular, los arts. 35 a 38 LDMRA.

89. *Cfr.* los arts. 22 a 31 LMRDTE. Asimismo, los arts. 51 y 56 LMESTCLM; 27, 30 y 31 LMRDTE; 37 y 38 LIMDETCV; 44 a 46 LDMRA; y 66, 68 y 71 a 73 LIDPA.

90. *Cfr.* el art. 32 LMRDTE. Asimismo, los arts. 42 LDMRA y 62 LIDPA.

91. *Cfr.* los arts. 73 a 80 LMRDTE. Asimismo, los arts. 48 LMESTCLM, 69 y 73 LMRDTE, 34 LIMDETCV, 15 LDMRA, 39 y 40 LDMRA, y 76 LIDPA.

92. *Cfr.* el art. 86 LMRDTE. Asimismo, los arts. 89 LIDG, sobre "turismo sostenible inclusivo"; 35 LIMDETCV; 47 LDMRA; 35 LIMDETCV; 47 LDMRA; y 63 LIDPA.

93. *Cfr.* el art. 70 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 29 y 90 a 92 LMRDTE (sobre "transición ecológica"); 39 LIMDETCV; y 67 LIDPA.

94. *Cfr.* el art. 77 LMRDTE, sobre el "comercio de proximidad". Asimismo, los arts. 36 LIMDETCV y 70 LIDPA.

95. *Cfr.* el art. 94 LMRDTE. Asimismo, los arts. 94 LMRDTE y 60 LIDPA.

96. *Cfr.* el art. 57 LMESTCLM. Asimismo, los arts. 78 LMRDTE y 29 LIMDETCV.

97. *Cfr.* Pernas García (2025).

98. En particular, el apdo. 3 del art. 17 dispone que "se procurará, mediante su inclusión en las prescripciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato, que las obras, productos y servicios que se adquieran, así como los procesos o procedimientos que se utilicen en los mismos, cumplan requisitos determinados y características específicas de tipo social y medioambiental, preferentemente aquellos relacionados con la igualdad de género, el comercio justo, la agricultura y la ganadería ecológicas y la gestión forestal y pesca sostenibles". Además, en la disposición final 4.ª de la LIDG se procede a reformar algunas leyes para incorporar la "compra pública responsable", relacionada con los objetivos de la LIDG.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

mover el desarrollo territorial equilibrado")[99]; en el art. 21 LMRDTE[100]; en el art. 31 LIMDETCV[101]; en el art. 12 LDMRA, que considera la utilización de la contratación pública como "instrumento para la lucha contra la despoblación y el desarrollo territorial equilibrado del medio rural" (art. 12.1)[102]; y en el art. 9 LIDPA[103].

e) Una forma específica de promover el desarrollo rural es la llamada "*responsabilidad social territorial*". En el caso de Galicia, se considera como un medio para fomentar "la implicación de toda la sociedad en el desarrollo sostenible e integrador del medio rural"[104].

---

99. En el apdo. 5 del art. 21 se establece la siguiente previsión: "En la preparación de los contratos y en los términos legalmente establecidos se procurará adaptar el tamaño de los contratos y su duración para facilitar la participación en los mismos de las pequeñas y medianas empresas (pymes), micropymes y personas trabajadoras autónomas locales. Se establecerán requisitos de capacidad y solvencia adecuados al tamaño de los contratos y a las pymes, micropymes y personas trabajadoras autónomas".

100. En el apdo. 2 del art. 21 se dispone: "Las entidades integrantes del sector público de Extremadura, en el marco de la normativa vigente en materia de contratación pública, velarán por la incorporación en los pliegos de prescripciones técnicas, de requisitos y características que redunden en la mejora del medio rural, propiciando la adquisición de productos de proximidad y/o amparados por figuras de calidad diferenciada regional".

101. En el apdo. 2 del art. 31 se establece que "se procurará, mediante su inclusión en las prescripciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato, que las obras, los productos y los servicios que se adquieran, así como los procesos o procedimientos que se utilicen en los mismos, cumplan requisitos determinados y características específicas de tipo social y medioambiental, que contribuyan a frenar el despoblamiento, preferentemente aquellos relacionados con la igualdad de género y el fomento de la contratación femenina, la inclusión, el comercio justo y de proximidad, la agricultura y la ganadería ecológicas y la gestión forestal sostenible, así como aquellos que garanticen el cumplimiento de las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre".

102. Su apdo. 2 añade: "La Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con la normativa en materia de contratación pública, dará un mayor soporte a las pymes y personas autónomas de las áreas rurales, con el objeto de facilitar su participación en los procedimientos de contratación pública, e impulsando medidas para facilitar la utilización de medios electrónicos, con la intención de que se genere empleo en el medio rural".

103. El apdo. 1 del art. 9 establece: "La Administración del Principado de Asturias y el sector público autonómico, en el marco de la normativa básica vigente en materia de contratación pública, velarán por la incorporación en los pliegos de prescripciones técnicas, definidores de las obras, servicios y suministros que precisen para el ejercicio de sus competencias, de requisitos y características específicas sociales y medioambientales que guarden relación con el objeto del contrato, sean proporcionales, estén motivados en el expediente, mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten y redunden en la mejora del medio rural, propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, ecológicos, frescos y de temporada, así como productos amparados por las marcas de calidad de Asturias, propiciando igualmente la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético".

104. *Cfr.* el art. 101.1 LIDG. En el mismo precepto se entiende por "responsabilidad social territorial": "todas aquellas acciones desarrolladas por empresas u organizaciones, dentro de su responsabilidad social corporativa, que supongan un incremento del empleo local, una valorización del patrimonio natural y cultural de la zona y/o una mejora de las condiciones de vida

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

> En el caso de Extremadura, el art. 80 LMRDTE lo regula en términos similares, reconociendo la Junta de Extremadura este instrumento para reconocer a empresas u organizaciones que "supongan, entre otros logros, un incremento del empleo local, una valorización del patrimonio natural y cultural de la zona, y/o una mejora de las condiciones de vida de la población residente en la zona de influencia, incidiendo de este modo en el desarrollo sostenible e integrador del medio rural" (art. 80.2 LMRDTE). Y finalmente, en el caso de Aragón, el reconocimiento para empresas u organizaciones de este título de "responsabilidad social rural" ha de suponer una incidencia positiva sobre "el desarrollo sostenible e integrador del medio rural" (art. 38. 3 LDMRA).

Como se ha podido comprobar, no hay falta de imaginación e iniciativa en el legislador autonómico para explicitar políticas y medidas específicas de dinamización del medio rural —en paralelo a la propia dinamización demográfica—, lo cual requiere un posterior proceso de planificación y programación de las mismas, su concreción en los diferentes lugares del territorio y, por supuesto, los recursos financieros necesarios para poder cumplir tan ambiciosos objetivos, como vamos a ver seguidamente.

3.6. La financiación para la dinamización rural

Para abordar la financiación de todo el conglomerado de políticas públicas y cientos de medidas que se derivan de las referidas leyes autonómicas, no hace falta enfatizar la necesidad de los recursos precisos si las leyes no quieren quedarse en meras leyes voluntaristas[105]. Y, entrando al respecto de esta materia en las leyes que estamos analizado, pueden distinguirse dos grupos de normas: un primer grupo de comunidades autónomas que contienen en sus leyes respectivas una previsión muy limitada de esta materia, y un segundo grupo donde destaca la importancia que se dedica a este apartado.

En el primer grupo, consideramos el caso de Galicia, la Comunidad Valenciana y el Principado de Asturias. La Ley gallega prevé la incorporación

de la población residente en la zona de influencia, incidiendo de este modo en el desarrollo sostenible e integrador del medio rural" (art. 101.3). Las empresas o entidades que tengan este reconocimiento podrán, como establece el mismo art. 101.5, "tener una ponderación específica en las convocatorias de ayudas públicas, así como en el caso de otorgamiento en régimen de concurrencia de títulos habilitantes de competencia autonómica para actividades económicas".

105. Sobre esta materia, *cfr.* Velasco *et al.* (2023).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de la "perspectiva demográfica" en la elaboración de sus presupuestos[106], pero solo recoge en su texto una disposición sobre "ayudas y subvenciones públicas"[107]. Por su parte, la Ley valenciana regula de forma sumaria la "financiación de las medidas contra el despoblamiento"[108], y recoge la existencia del "Fondo de Cooperación Municipal contra el despoblamiento", que ya existía antes de la aprobación de la Ley[109]. En el caso del Principado de Asturias, la LIDPA prevé en su art. 10 la provisión de ayudas y subvenciones por parte del sector público autonómico, "vinculadas al impulso demográfico"; en su art. 20, dispone que "la Administración del Principado de Asturias adoptará medidas fiscales y financieras necesarias" para el logro de sus objetivos; por último, en su art. 78 dispone que, "dentro de su ámbito competencial, la Administración del Principado de Asturias establecerá beneficios fiscales específicamente dirigidos a contribuyentes que residan en concejos con especiales dificultades demográficas".

En el segundo grupo de leyes destaca el caso de Aragón, que dedica a la financiación dos títulos de su ley: el Título VII, sobre "financiación de las políticas de dinamización del medio rural y estímulos"; y el Título VIII, sobre "fiscalidad diferenciada". El art. 93.1 LDMRA establece lo siguiente: "La financiación de las medidas de dinamización del medio rural y de la lucha frente a la despoblación reguladas en esta ley o en otros instrumentos normativos corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma, que complementará con los fondos europeos que sean de aplicación conforme al desarrollo de las políticas comunitarias, así como con presupuestos de otras administraciones públicas"[110]; sobre la "fiscalidad diferenciada" se prevé la adopción por el Gobierno de Aragón de un conjunto de medidas de incentivos y beneficios fiscales "para el *establecimiento de un régimen de fiscalidad diferenciada específico de los asentamientos de carácter rural* a que se refiere el artículo 28, especialmente, en los ámbitos que afectan a la

106. *Cfr.* el art. 7.2 LIDG.

107. *Cfr.* el art. 18 LIDG; su apdo. 1 dispone: "El sector público autonómico diseñará y articulará su estrategia en materia de ayudas y subvenciones públicas teniendo en cuenta los principios de promoción de la igualdad de género y de desarrollo social, económico y ambiental sostenible contemplados en la presente ley".

108. *Cfr.* el art. 13 LIMDETCV.

109. *Cfr.* el art. 8 LIMDETCV. Este fondo fue creado por el Decreto 182/2018, de 10 de octubre, de la Generalitat Valenciana.

110. El art. 94 LDMRA —sobre la "Ley de presupuestos"— prevé la inclusión en la misma de un anexo específico en cada ejercicio, con detalle a nivel comarcal, sobre los gastos destinados a la finalidad prevista por la Ley. El art. 95 LDMRA aborda el tema de las "ayudas y subvenciones" como medidas de apoyo específico de los solicitantes de las zonas rurales. El art. 96 LDMRA se dedica a la "financiación y apoyo para el trabajo autónomo y el emprendimiento en el medio rural", con una regulación bastante detallada de los supuestos susceptibles de financiación. Y el art. 97 LDMRA trata de la creación de "bonificaciones para el acceso a determinados servicios".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

natalidad, la dependencia, la vivienda y el emprendimiento"[111]. La Ley castellanomanchega también dedica sendos títulos a financiación (Título V)[112] y a "medidas tributarias frente a la despoblación" (Título VI)[113]. Finalmente, la Ley extremeña regula igualmente la cuestión de la "financiación de las medidas ante el reto demográfico y territorial"[114].

4. Hacia una nueva política de desarrollo rural integrado y multinivel, con particular incidencia autonómica y local. Aproximación a sus claves principales

4.1. Algunos criterios orientativos para abordar una verdadera política de desarrollo rural

Para poder desarrollar una cabal política de desarrollo rural hay que acudir a las fuentes de donde emanan las "esencias" de esta política, pero que luego deben concretarse en cada caso y lugar. Así, por ejemplo, me parece que los "Principios sobre Política Rural", adoptados por la OCDE en su reunión ministerial de marzo de 2019, son una buena base conceptual[115]. Los once principios que contempla se estructuran en torno a los siguientes tres apartados:

1.º- Desde la perspectiva de la "escala" u "orientación de las acciones políticas para todo tipo de zonas rurales":

- Principio 1. Maximizar el potencial de todas las áreas rurales.
- Principio 2. Organizar las políticas y la gobernanza a la escala geográfica pertinente.

111. *Cfr.* el art. 98 LDMRA. El art. 28 de la misma ley prevé una detallada relación de supuestos de asentamientos de carácter rural a los efectos de su acceso a la financiación (por ejemplo, de los asentamientos con riesgo extremo o alto riesgo de despoblación)

112. *Cfr.* los arts. 73 y 74 LMESTCLM. Este último precepto se refiere a la financiación procedente de la UE (fondos estructurales y de inversión).

113. *Cfr.* el art. 75 LMESTCLM, sobre "medidas para la reducción de cargas impositivas en el medio rural".

114. *Cfr.* los arts. 98 a 103 LMRDTE. En su art. 98.3 (sobre "principios generales") dispone: "La Junta de Extremadura priorizará la obtención de las aportaciones financieras procedentes de la Unión Europea y del Estado que contribuyan al logro de los objetivos y permitan la ejecución de las medidas contempladas en la presente ley". En el art. 101 se establece que "se reclamará al Estado un incremento sustancial del Fondo de Compensación Interterritorial". Y los arts. 102 y 103 se remiten a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Extremadura sobre "asignaciones complementarias" de los Presupuestos para "hacer frente a las circunstancias socioeconómicas de Extremadura" y sobre "inversiones en infraestructuras", respectivamente.

115. La información completa de estos principios puede obtenerse en la siguiente página web de la OCDE: https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/rural-service-delivery/oecd-principles-on-rural-policy.html (consultado por última vez el 30 de mayo de 2025).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

- Principio 3. Apoyar las interdependencias y la cooperación entre las zonas urbanas y rurales.

2.º- Desde el punto de vista de la "estrategia" que debe adoptarse, o de la "adopción de estrategias integradas y eficaces para construir de forma inteligente, sostenible e inclusiva las zonas rurales aptas para el futuro":

- Principio 4. Establecer una visión de futuro para las políticas rurales.
- Principio 5. Aprovechar el potencial de las zonas rurales para beneficiarse de la globalización, el comercio y la digitalización.
- Principio 6. Apoyar el espíritu empresarial para fomentar la creación de empleo en las zonas rurales.
- Principio 7. Alinear las estrategias para la prestación de servicios públicos con las políticas rurales.
- Principio 8. Fortalecer la resiliencia social, económica, ecológica y cultural de las comunidades rurales.

3.º- Desde el punto de vista de los "grupos de interés" con el fin de "involucrar a las partes interesadas en políticas para las zonas rurales":

- Principio 9. Aplicar un enfoque de gobierno integral a las políticas para las zonas rurales.
- Principio 10. Promover la participación inclusiva en el diseño y la implementación de la política rural.
- Principio 11. Fomentar el seguimiento, la evaluación independiente y la rendición de cuentas de los resultados de las políticas en las zonas rurales.

Por su parte, en el marco de la Unión Europea, la Comisión Europea ha tratado de orientar —más allá de la PAC— las políticas de desarrollo rural con una "visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE", a través de su Informe de 27 de marzo de 2024[116] —que es la actualización de la iniciativa "visión rural a largo plazo" de la presidenta de la Comisión Europea, U. Von der Leyen, de 2019—[117]. Se trata de un interesante balance de la política de

116. *Cfr.* el Informe de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre una "Visión al largo plazo para las zonas rurales de la UE: logros clave y vías a seguir", COM(2024) 450 final.

117. La visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE (visión rural) identificó diez objetivos compartidos y cuatro ámbitos de actuación para lograr unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas de aquí a 2040. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

desarrollo rural en los últimos años, en el que se evalúan: la contribución de las políticas de la UE a las zonas rurales —la PAC (y la importancia de las estrategias de desarrollo local de LEADER), la política de cohesión (en particular, el FEDER y el Fondo Social Europeo), etc.—; la aplicación del "Plan de Acción Rural de la UE" y sus acciones temáticas ("zonas rurales más fuertes", "zonas rurales conectadas", "zonas rurales resilientes", "zonas rurales prósperas"); la importancia de la "mejora y valorización de los datos y estadísticas rurales", así como la creación y aplicación del "mecanismo de verificación rural" y los compromisos logrados de la aplicación del "Pacto Rural" que se puso en marcha en 2021[118]; y hacia el futuro, se trata de avanzar y potenciar los logros conseguidos en la aplicación del "Plan de Acción Rural de la UE", así como de consolidar el referido "Pacto Rural"; y de forma particular, se propone reflexionar sobre "cómo mejorar el apoyo a las zonas rurales" por parte de las instituciones de la UE y de los Estados miembros, así como de las partes interesadas[119].

Por último, nos parece útil recurrir a una definición actualizada del concepto de desarrollo rural. Así, por ejemplo, desde el campo de la geografía, nos parece muy completa la definición que nos ofrecen Guinjoan *et al*.

se comprometió a poner en marcha un pacto rural para movilizar a las autoridades públicas y a las partes interesadas para que actúen en función de las necesidades y aspiraciones de los residentes rurales. Asimismo, introdujo un Plan de Acción Rural de la UE, con treinta acciones que la Comisión debía aplicar en una serie de ámbitos de actuación de la UE.

118. "El Pacto creado como resultado es —como expresa el Informe de la Comisión— un espacio formal y un marco para impulsar la cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, las universidades y los centros de investigación y los ciudadanos para actuar en aras de los objetivos comunes de la visión rural" (p. 12).

119. A tal efecto, se propone reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

– ¿Cuáles son los principales retos derivados de la despoblación, las transiciones en curso y los cambios estructurales para los que las intervenciones de la UE aportan valor añadido?

– ¿Cuáles son las mejores maneras de abordarlos de una manera específica que tenga en cuenta las diferentes necesidades de las distintas comunidades rurales?

– ¿Cómo mejorar la ayuda financiera a las zonas y comunidades rurales a través de los fondos nacionales y regionales y de la UE, en particular la mejora de las sinergias y complementariedades entre ellas?

– ¿Qué es necesario para mejorar la financiación, la calidad de los resultados y la eficacia a través de instrumentos territoriales como el desarrollo local participativo o LEADER?

– ¿Cómo mejorar el seguimiento y la evaluación de los recursos destinados a las zonas y comunidades rurales de los diferentes fondos y programas de la UE?

– ¿Qué es necesario para mejorar el acceso de los beneficiarios finales a la ayuda mediante normas más sencillas, procedimientos optimizados y mejores capacidades administrativas?

– ¿Qué puede hacerse para una aplicación más amplia y eficiente del Mecanismo de Verificación Rural a escala de la UE, nacional y regional?

– ¿Cuáles son los mejores instrumentos políticos para garantizar un apoyo institucional, de gobernanza e integrado a las zonas rurales a todos los niveles?

– ¿Cómo puede mejorarse la disponibilidad de estadísticas y datos rurales pertinentes para las políticas sin aumentar la carga administrativa?

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

(2016: 197) de desarrollo rural como "la mejora de las condiciones económicas, sociales de un territorio rural con respeto por el entorno físico y de tal forma que repercute positivamente sobre la calidad de vida de la población residente e integre el territorio en el conjunto de la sociedad".

4.2. ¿Una regulación básica del desarrollo rural en España?

Como ya hemos adelantado en el apdo. 2 de este trabajo, la Ley 45/2007, de Desarrollo Rural Sostenible, abordó a nivel estatal la regulación básica del desarrollo rural en España[120], y esto, principalmente, sobre la base de un título competencial estatal relativo a la "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13.ª CE). En mi opinión, esta ley ha cumplido sus objetivos de definir, delimitar y calificar el mundo rural (*cfr.* sus arts. 3, 9 y 10), de identificar los objetivos generales del desarrollo rural (*cfr.* su art. 2) y las "acciones generales" (*cfr.* sus arts. 16 a 19), así como las "medidas" (*cfr*. sus arts. 20 a 33) para el "desarrollo rural sostenible". Pero, desgraciadamente, sus instrumentos de programación (en particular, el "programa de desarrollo rural sostenible"; *cfr.* sus arts. 4 a 15) no han cumplido sus objetivos, ni se han mantenido en el tiempo; tampoco la financiación de las medidas que preveía la Ley 45/2007 se ha aplicado plenamente (*cfr.* sus arts. 34 a 37); y lo mismo cabría decir de las medidas de "gobernanza" recogidas en la Ley ("Comisión Interministerial para el Medio Rural", "Consejo para el medio rural", etc.; *cfr.* sus arts. 38 a 40), fagocitadas por la nueva política sobre el reto demográfico y por la aplicación de instrumentos financieros y métodos organizativos de la PAC.

Ahora bien, ¿debe derogarse esta bienintencionada Ley de Desarrollo Rural Sostenible? Muchos informes y autores han comentado la conveniencia de recuperar la aplicación de esta ley[121]. La propia "Estrategia Na-

120. Su Exposición de Motivos ponía de manifiesto la importancia del medio rural en España, "que integra el 20% de la población… y afecta al 90% del territorio". Además, señalaba la misma: "España ha cubierto la ausencia de una política rural propia hasta el presente con la aplicación de reglamentos comunitarios, pero *necesita dotarse de una legislación adecuada para el fomento del desarrollo de su medio rural*, ya que en la nueva Europa del siglo XXI la política rural tiende a depender subsidiariamente de los Estados miembros" (la cursiva es nuestra).

121. A título de ejemplo, podemos destacar las siguientes afirmaciones: de una parte, la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en su "Documento de acción: listado de medidas para lucha contra la despoblación en España", reclama "recuperar de forma efectiva la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural y recuperar los planes"; por su parte, el Consejo Económico y Social, en su Informe 1/2018 sobre "El medio rural y su vertebración social y territorial", señala: "España carece de una política rural de Estado, dada la inaplicación efectiva de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de 2007 (LDSMR). Es necesario impulsar la LDSMR, con el fin de tener una Estrategia de País".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

cional frente al Reto Demográfico" —aprobada por el Consejo de Ministros en marzo de 2019—, al referirse a la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, señala lo siguiente: "[…] a pesar de contar con un instrumento de aplicación, como es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, ha carecido de una aplicación efectiva. El grado de aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Rural, está siendo lento y desigual"; y, además, que "España carece de una política rural de Estado, dada la inaplicación efectiva de la LDSMR y ha venido cubriendo este vacío con la aplicación de la política comunitaria sobre desarrollo rural cuyo grado de ejecución viene siendo bajo y desigual a nivel territorial"; y por todo lo anterior —concluye— "es necesario impulsar de manera decidida la LDSMR con el fin de tener una estrategia de país que adapte al ámbito nacional las orientaciones de la Unión Europea".

A mi juicio, la LDSMR no debe derogarse, pero sí reformarse profundamente para que cumpla con los objetivos propuestos, y limitarse a regular los instrumentos que pueden colaborar a la gobernanza "multinivel" de una política, como es el desarrollo rural, que tiene un acentuado carácter "multidimensional"; y siempre —y solo— a partir de las competencias básicas que tiene el Estado en una política como esta, cuya ordenación y gestión es fundamentalmente autonómica y local. Así, por ejemplo, T. Prieto Álvarez ha recomendado promover —por parte del Estado— una norma básica para la aplicación del desarrollo rural procedente de los fondos de la Unión Europea sobre la Política Agraria Común[122]. Por otra parte, pueden traerse a colación las ideas del recordado prof. Bassols Coma, relativas a sus consideraciones finales sobre las vías de posible articulación entre la ordenación del territorio y el desarrollo rural, incluso desde la perspectiva de la legislación básica (por ejemplo, en el caso de la planificación hidrológica, tan relevante para el desarrollo rural), y por su preocupación por alcanzar un sistema más integrado de lo urbano y lo rural[123]. Y, por supuesto, como el desarrollo rural requiere una importante financiación, es preciso promover una reforma de la financiación autonómica y local que incluya la perspectiva de la dinamización demográfica y la cohesión territorial de las zonas rurales que exigen valientes medidas de discriminación positiva (con un imaginativo despliegue de incentivos fiscales), medidas e incentivos financieros como los que proponen Velasco *et al.* (2023), así como las potencialidades señaladas por Pazos Vidal (2023) sobre la financiación procedente de los fondos europeos.

122. *Cfr.* Prieto Álvarez (2021).
123. *Cfr.* Bassols Coma (2006).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

4.3. El componente territorial como clave esencial para promover un desarrollo rural sostenible

Como vimos, la Ley 45/2007 tiene como base la competencia estatal sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Pero, tanto para luchar contra el despoblamiento rural como para aplicar una buena política de desarrollo rural, hay que cambiar de enfoque. Como dice Precedo Ledo (2020: 133), hay que pasar "de lo sectorial a lo territorial"; y señala al respecto: "[…] las políticas de desarrollo rural de carácter sectorial son insuficientes, aun cuando puedan producir efectos muy importantes, pero casi siempre localizados […] El problema del despoblamiento y del desarrollo rural en general debe abordarse desde una perspectiva territorial integrada de tipo 'from below', es decir, de abajo a arriba y no sólo desde un enfoque sectorial de tipo económico o productivista". También López Ramón (2019) —en su valiosa síntesis del proceso histórico de 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"; y, en efecto, es en esta política de ordenación del territorio donde —sigue diciendo el autor— "disponemos de herramientas conceptuales y de técnicas administrativas útiles para combatir la despoblación rural". De la misma opinión es Míguez Macho (2020), quien, en su estudio sobre las "medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación", 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; una política pública que además —sigue afirmando el autor—, en España, es competencia de las comunidades autónomas, lo que "no impide que el Estado pueda establecer unos criterios básicos que tienen que ser respetados por la ordenación territorial"[124]. 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", y también la "ordenación urbanística debería contribuir a la lucha contra la despoblación del medio rural"[125].

Más recientemente, Farinós Dasi (2023) incide en la necesidad de una buena ordenación del territorio, que "puede contribuir a plantear opciones de solución para el problema del despoblamiento de los espacios rurales e interiores, contribuyendo de esta forma al objetivo de la cohesión

124. *Ibidem*, p. 438.
125. *Ibidem*, p. 439.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

territorial"[126]; y de aquí, la reivindicación, frente a una planificación sectorial, de "una política territorial integrada"[127].

Se puede observar una sucesión de paradigmas en las políticas relacionadas con las áreas rurales: de una visión eminentemente agropecuaria a una "política de desarrollo rural clásica", hasta llegar a una política territorial mucho más ambiciosa y holística[128]. Para este fin el desarrollo rural más avanzado es un desarrollo rural integrado y sostenible, para lo cual las técnicas más adecuadas son las que sustentan los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Otra cosa es que —aun existiendo tales instrumentos sobre el papel— no siempre cumplen sus objetivos ni se gestionan del modo oportuno[129].

En definitiva, para abordar seriamente una política de desarrollo rural es preciso "tocar terreno", bajar al detalle, identificar bien los espacios rurales, calificar sus específicas condiciones socioeconómicas y naturales, estudiar con precisión las relaciones e interdependencias urbanas (y periurbanas) y rurales existentes, para luego aplicar con tacto y concreción las políticas y medidas que son más oportunas en cada caso[130].

4.4. Una gobernanza "multinivel" e "integrada" con necesario —e inevitable— protagonismo de las comunidades autónomas, pero sin olvidar a las entidades locales

En aplicación del 2.º de los principios de la "política rural de la OCDE": "diseñar las políticas y la gobernanza en la escala geográfica relevante", de acuerdo con la arquitectura competencial de la Constitución Española, defendemos que una de las claves de la política rural del futuro pasa por que las comunidades autónomas desarrollen sus competencias en materia de ordenación rural. Como ya vimos, algunas comunidades autónomas desarrollaron normativas y políticas propias de desarrollo rural (Cataluña

126. *Ibidem*, p. 108.
127. *Ibidem*, p. 112.
128. Así, en esta dirección, Bello Paredes (2023: 143) subraya el "principio de dimensión territorial en la normativa reguladora de los sectores estratégicos para mejorar la situación geográfica", y pone como ejemplo la contratación publica como "palanca" que puede constituir un instrumento que fije al territorio la actividad empresarial.
129. *Cfr.* en este sentido el interesante trabajo de Rando Burgos (2020).
130. En esta misma dirección, el trabajo de Torrecillas Martínez (2024: 322-323): "Las hipótesis de las que deben partir los poderes autonómicos, así como los diagnósticos que han de realizar, deben pivotar sobre la base de la geometría variable y la diferenciación local, y aspirar a que la norma ofrezca respuestas apropiadas y eficaces para las problemáticas específicas que se suscitan en su territorio".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

en 1983; Asturias en 1989; La Rioja en 2000; Navarra en 2003; etc.), pero últimamente ha sido el País Vasco —con su Ley 7/2022, de desarrollo rural de Euskadi— el que ha emprendido una nueva generación de normas sobre desarrollo rural. Un desarrollo rural —tanto en territorios con problemas de despoblación como en los que no los tienen de forma tan aguda— que, como acabamos de ver, tiene que integrarse en la ordenación del territorio, que también en España es una política eminentemente autonómica ("desarrollo territorial integrado"). Además, un desarrollo rural en cuyo impulso y fomento están en juego competencias estatales, autonómicas y locales (bien sea comarcales, supramunicipales o inframunicipales), lo cual exige una buena coordinación de las competencias concurrentes y una leal y comprometida colaboración interadministrativa ("gobernanza multinivel"). Torrecillas Martínez (2024), en su "crítica constitucional a la categoría jurídica de ruralidad en España", concluye que "lo que resulta más conveniente [...] es que sobre un marco común estipulado por el Estado, sean las Comunidades Autónomas las que concreten con mayor detalle que implica la ruralidad en sus respectivos territorios".

Para promover el necesario "desarrollo endógeno" de los territorios rurales es imprescindible atender a la "voz de los pueblos" —como veremos a continuación—, pero ahora me refiero al protagonismo debido a los entes municipales, donde estriba el núcleo de la autonomía local, siempre que cuenten con medios personales y materiales suficientes o que se promuevan políticas de colaboración interadministrativa (incluso la aplicación de fusiones estratégicas de municipios)[131]. En todo caso, se trata de evitar un excesivo poder en la escala autonómica que impida el recomendable proceso de diseño rural de "abajo a arriba" (*bottom-up*). También Torrecillas Martínez (2024: 321) considera en este punto "incorporar a la Ley 45/2007 un mayor fomento de las sinergias comunicativas entre el nivel autonómico y el nivel local (sobre todo el municipal)".

4.5. Por un "mecanismo rural de garantía", que sea efectivo

Finalmente, en esta relación de propuestas para un desarrollo rural en España —que todavía es muy débil o inexistente— es preciso "dar la voz a los pueblos", "escuchar sus quejas y sugerencias". En nuestro trabajo sobre el *rural proofing* o "mecanismo rural de garantía" (Sanz *et al.*, 2023: 127-136) pusimos de relieve las esperanzadoras conquistas, tanto a nivel del Estado

131. *Cfr.* Buenaventura y Domínguez (2020), que pone de relieve esta perspectiva institucional sobre la importancia del municipio para la "consecución del nuevo resurgir de la ruralidad".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

español (la recepción del citado "mecanismo rural de garantía" en la Ley estatal de evaluación de políticas públicas de 2022) como por parte de las comunidades autónomas (con la extendida regulación sobre "evaluación del impacto demográfico" en muchas de las recientes leyes del reto demográfico, e incluso con la explícita regulación del "mecanismo rural de garantía" en el art. 5 de la Ley aragonesa de 2023 de dinamización rural). En nuestras "propuestas para la aplicación efectiva del "mecanismo rural de garantía" señalábamos algunas notas que debía cumplir, si no se quiere quedar en un mero voluntarismo o en "papel mojado": firme voluntad política en su aplicación, implicación de los poderes ejecutivos y legislativos (estatales y autonómicos), participación de las "comunidades locales" de las áreas rurales, su utilización razonable y una buena metodología de evaluación. No obstante, nos consta que algún prestigioso ruralista, como Esparcia Pérez (2025), no es muy optimista acerca de su eficacia en España, sobre todo teniendo en cuenta las experiencias de otros países en la utilización del "mecanismo rural de garantía".

En todo caso, ante la juventud de los instrumentos de participación creados, tanto a nivel del Estado como por parte de las comunidades autónomas —incluidos el "Foro de Cohesión Territorial" y el "Grupo de trabajo de diálogo social", promovidos por el Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico—, hay que dar tiempo al tiempo para comprobar sus potencialidades o sus carencias.

5. Bibliografía

Álvarez González, E. M. (2023). Régimen jurídico de la despoblación en España: reforma territorial, transformación digital y valorización del patrimonio cultural y natural. Monografía n.º 1/2023 de la *Revista de Urbanismo y Edificación*.

Amat Llombart, P. (2011). Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de la zona rural. En E. Muñiz Espada (coord.). *Un marco jurídico para un medio rural sostenible* (pp. 161-206). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Bassols Coma, M. (2006). Ordenación del territorio y desarrollo rural. *Cuadernos de Derecho Local*, 10, 10-21.

Bello Paredes, S. A. (2023). La despoblación en España: balance de las políticas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 125-147.

Buenaventura Calvo, A. y Domínguez Álvarez, J. L. (2020). ¿Reinventarse o morir? El municipalismo como piedra angular del anhelado desarro-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

llo rural sostenible. San Martín del Castañar, una referencia al sur de la provincia de Salamanca. En M. M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.). *Rural Renaissance: Derecho y Medio Rural* (pp. 145-165). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

Collantes, F. (2020). Tarde, mal y ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural. *Panorama Social*, 31, 15-32.

Domínguez Álvarez, J. L. (2020). El agotamiento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural. En M. M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.). *Rural Renaissance: Derecho y Medio Rural* (pp. 217-243). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Domínguez Álvarez, J. L. y Talavera Cordero, P. (2024). *Marco normativo para la dinamización demográfica y territorial: transformaciones jurídicas para impulsar el comercio de proximidad*. A Coruña: Colex.

Domínguez Álvarez, J., Rodríguez Sánchez, A. y Talavera Cordero, P. (2024). *Mujeres rurales, territorio y reto demográfico*. A Coruña: Colex.

Domínguez Martín, M. (2024). *Despoblación rural y envejecimiento: políticas públicas y servicios municipales de protección y atención a las personas mayores*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Esparcia Pérez, J. (2025). Análisis crítico del mecanismo rural de garantía como instrumento de política pública: lecciones internacionales. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 71/1, 33-63.

Farinós Dasi, J. (2023). Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 81-116). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fernando Pablo, M. y Domínguez Álvarez, J. L. (2024). *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto*. A Coruña: Colex.

García-Galán San Miguel, P. (2011). Un marco jurídico europeo para un mundo rural vivo. La experiencia de la Ley del desarrollo rural sostenible de España. En E. Muñiz Espada (coord.). *Un marco jurídico para un medio rural sostenible* (pp. 25-29). Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

García-Moreno Rodríguez, F. (2021). *Transición ecológica y desarrollo rural*. Pamplona: Aranzadi.

Gómez Requena, J. A. (2023). *El sistema tributario ante el reto de la despoblación*. Pamplona: Aranzadi.

Gómez Sánchez, Y. (coord.). (2023). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

González Regidor, J. (2008). *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío. Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Mundi Prensa.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Guinjoan, E., Badia, A. y Tulla, A. F. (2016). El nuevo paradigma de desarrollo rural. Reflexión teórica y reconceptualización a partir de la *rural web*. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 71, 179-204.

Hortelano Mínguez, L. A. (dir.). (2024). *Gestionando la despoblación*. Pamplona: Aranzadi.

López Ramón, F. (2020). La lucha contra la despoblación rural. *Anuario del Gobierno Local*, 2019, 125-147.

Míguez Macho, L. (2020). Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación. *Instituzioni del Federalismo*, 2, 419-439.

Molina Ibáñez, M., Camarero Rioja, L., Sumpsi Viñas, J. M. y Bardají Azcárate, I. (2023). El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. El tiempo de las políticas públicas. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 15-80). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Muñiz Espada, E. (coord.). (2011). *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Muñoz Amor, M.ª del M. (2017). *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*. Madrid: Reus.

Navarro, C., Ruiz Pulpón, Á. R. y Velasco Caballero, F. (dirs.). (2023). *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Madrid: Marcial Pons.

Parejo Alfonso, L. (2015). *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pazos Vidal, S. (2023). Despoblación y fondos europeos. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 335-390). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pernas García, J. J. (2025). La utilización de las "cláusulas de proximidad" o el "Voldemort" de la contratación pública. Clarificación conceptual, posibilidades y límites jurídicos y tendencias entre la resiliencia y la preferencia europea. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 156, 211-290.

Pinilla, V. y Collantes, F. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España Rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR).

Precedo Ledo, A. (2020). Despoblamiento rural. Reflexiones teóricas y propuestas operativas. En J. A. Cerdeira Pérez, J. M.ª Domínguez Blanco y M.ª J. Valenzuela Rodríguez (coords.). *Urbanismo: Retos y oportunidades* (pp. 125-147). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.

Prieto Álvarez, T. (2021). *Desarrollo rural con enfoque Leader: su necesaria reordenación jurídica*. Granada: Comares.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Ramírez Sánchez, J. M.ª (2024). La respuesta normativa de las CCAA al reto demográfico y la despoblación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 62, 229-261.

Rando Burgos, E. (2020). *Régimen jurídico de la gestión territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Regidor, J. G. (2017). Desarrollo rural en España: una política de Estado inaplazable. *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 185, 103-119.

Rodríguez Escanciano, S. (2023). *Despoblación, envejecimiento y servicios públicos de cuidado: apostando por los empleos verdes*. Pamplona: Aranzadi.

Rodríguez Escanciano, S., Álvarez Cuesta, H. y Quintana López, T. (dirs.). (2024). *Hacia un desarrollo sostenible, cohesionado e inclusivo de los territorios rurales y despoblados. Empleo de calidad desde la economía social y solidaria*. Madrid: Aranzadi.

Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2021). El Pacto Verde, Next Generation EU y la PAC 2021-2027. Tres instrumentos que marcarán el futuro del desarrollo rural en la Unión Europea. En F. J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (dirs.). *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 209-267). Valencia: Tirant lo Blanch.

Ruiz Magaña, I. (2024). *Turismo sostenible, desarrollo rural y despoblación*. Madrid: Iustel.

San Miguel Pérez, E. (2024). *Ciudadanía global, derechos humanos y reto demográfico: la definición de una estrategia contra la despoblación en la España rural*. Pamplona: Aranzadi.

Sancho Comins, J., Martínez Vega, J. y Martín Lou, M.ª A. (2002). *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*. Madrid: CSIC.

Sanz Larruga, F. J. (2021). Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho. En F. J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (dirs.). *Derecho y dinamización e innovación rural*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Sanz Larruga, F. J. (2024). La respuesta jurídica de las Comunidades Autónomas al reto demográfico: un retrato robot. En M. M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.). *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto* (pp. 137-158). A Coruña: Colex.

Sanz Larruga, F. J. y Míguez Macho, L. (dirs.). (2021). *Derecho y dinamización e innovación rural*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Sanz Larruga, F. J., Soriano Moreno, S., Herrero Lorente, J. y Pazos Vidal, S. (2023). El *rural proofing* o "mecanismo rural de garantía" como instrumento de dinamización de las áreas rurales. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 118-155). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Sedeño López, J. F. (2022). *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*. Barcelona: Atelier.

Soto Moya, M. (2023). *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación*. Barcelona: Atelier.

Torrecillas Martínez, A. (2024). Crítica constitucional a la categoría jurídica de ruralidad en España. *Revista Vasca de Administración Pública*, 130, 291-324.

Vattier Fuenzalida, C. y De Román Pérez, R. (2009). *El desarrollo sostenible en el ámbito rural*. Pamplona: Aranzadi.

Velasco Caballero, F., Martínez Sánchez, C. y Loras Gimeno, D. (2023). Incentivos económicos y medidas financieras. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 307-333). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6