La planificación estratégica del territorio como instrumento para la prevención y mitigación de la despoblación del medio rural

María Fuensanta Gómez Manresa
Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Murcia

SUMARIO. 1. El reto demográfico y la despoblación: problemas transfronterizos en los que urgen una ordenación y gestión estratégicas debidamente coordinadas. 2. La respuesta divergente del legislador autonómico ante el desafío de la despoblación. 3. Reflexiones en torno al posible quebranto de la planificación estratégica del territorio a través de la desregulación de usos y la vía convencional. 4. Conclusión a modo de cierre. 5. Bibliografía.

1. El reto demográfico y la despoblación: problemas transfronterizos en los que urgen una ordenación y gestión estratégicas debidamente coordinadas[1]

Hemos de partir de la constatación de que la despoblación y el reto demográfico constituyen un desafío transfronterizo que debe acometerse con mayor eficacia y eficiencia de forma urgente[2] y, a tales efectos, la aproba-

1. Este capítulo ha sido realizado en el marco del proyecto "Prospectiva administrativa para el cumplimiento de normas urbanísticas y ambientales: el poder judicial como garante de la justicia intergeneracional" (PID2023-149194OB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE).

2. En relación con la consideración del reto demográfico en el seno de la Unión Europea, véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación" [COM(2023) 577 final, de 11 de octubre de 2023]. Acerca de la

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

ción de instrumentos adecuados para hacerle frente es un asunto de Estado, tal y como se refleja en la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de noviembre de 2017[3]. Por tanto, estamos ante un problema que debe tenerse en cuenta en la definición de las distintas políticas públicas[4], incluidas las referidas a la ordenación del territorio y a la concesión de subvenciones —entre estas, las procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo—, de modo que se apliquen criterios económicos, de cohesión, transparencia, medio ambiente, agricultura, educación u otros relacionados con la sociedad de la información[5].

Lo que es indudable es que para poder acometer las actuaciones que reclama el hecho del despoblamiento es imprescindible incentivar la participación de las autoridades regionales y locales, prestando especial atención a las zonas rurales, en las que debe haber un cambio de tendencia que apueste por la urbanización y la rehabilitación de los entornos existentes, tarea en la que resulta esencial la planificación estratégica.

A nivel europeo, es obligada la mención de los artículos 174 y 175 del Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE)[6], en la medida que el

necesidad de atender el cambio demográfico desde múltiples niveles, en la citada comunicación puede leerse lo siguiente: "Las herramientas de la UE (instrumentos normativos, marcos políticos y financiación) deben combinarse eficazmente con políticas nacionales y regionales para empoderar y apoyar a todas las generaciones para que hagan realidad sus opciones de vida y materialicen su potencial en la economía y la sociedad en general". En cuanto al carácter transfronterizo, a título de ejemplo, en el Preámbulo de la Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, de Asturias, se patentiza que "El impulso demográfico trasciende los ámbitos local, autonómico y estatal y se manifiesta en la Unión Europea como una cuestión clave que preocupa tanto en su dimensión estructural, con los desequilibrios en la composición de la pirámide poblacional o los movimientos migratorios, por citar solo dos aspectos, como por la concentración demográfica, sea permanente o temporal, y los procesos de despoblamiento rural y la pérdida de la cohesión territorial y social entre el medio rural y el urbano". Véanse, sobre la materia, Sanz Larruga (2021) y Díez y Rodríguez (2021).

3. Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico [2016/2245(INI)]. Véase, paralelamente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040" [SWD(2021) 166 final — SWD(2021) 167 final].

4. Véase Domínguez Álvarez (2021).

5. Respecto a esta última materia, véanse la Norma UNE PNE 178601, "Territorios Rurales Inteligentes. Definición, atributos y requisitos", y Cantó López (2019).

6. El artículo 175 del TFUE tiene el contenido que se explicita seguidamente: "Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación; Fon-

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

segundo de los preceptos conmina al cumplimiento de los objetivos enunciados en el primero —en aras del crecimiento armonioso de la Unión—, consistentes en reforzar la cohesión económica, social y territorial, y en reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, prestando un cuidado singular a las zonas rurales, a las afectadas por una transición industrial y a las que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como, por ejemplo, las regiones más septentrionales, con una escasa densidad de población, y las insulares, transfronterizas y de montaña; materia que enlaza con el principio de desarrollo sostenible[7].

En relación con lo expuesto, ha de traerse a colación la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, cuyo Objetivo 11 (ciudades y comunidades sostenibles) pretende lograr que las urbes y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, mientras que el número 13 (acción por el clima) enfatiza la necesidad de adoptar medidas urgentes y transformadoras para avanzar hacia un crecimiento con capacidad de adaptación al clima, así como para evitar consecuencias catastróficas y garantizar un futuro sustentable a las generaciones venideras.

Sin embargo, es conveniente poner de manifiesto que la obligación de fomentar la modernización y el progreso de todos los sectores económicos (agricultura, ganadería, pesca y artesanía), principalmente en zonas rurales, con la finalidad de equiparar el nivel de vida de sus habitantes, dando un tratamiento específico a las zonas de montaña, tiene su amparo desde hace años en el marco de los artículos 9.2, 14 y 130 de la Constitución, aparte de en las estrategias nacionales frente al reto demográfico o de desarrollo ru-

do Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes. Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas. Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones".

7. Este, como se argumenta en la STSJ de Burgos 5498/2003, de 29 de noviembre de 2003 (ECLI:ES:TSJCL:2003:5498), confirmada en vía de casación por la STS 7874/2006, de 20 de diciembre (ECLI:ES:TS:2006:7874), "pretende equilibrar el máximo de protección natural sin renunciar al mayor desarrollo posible, buscando proteger los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo social y económico ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente".

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

ral sostenible[8], en las que se presentan como exigencias ineludibles el uso racional del suelo y su protección, la revitalización de la ciudad existente y el abandono del modelo de urbanismo disperso, temática esta última que se aborda en el tercer apartado de este trabajo. La referencia al texto constitucional puede encontrarse, también, en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, norma que, bajo el título competencial de la ordenación general de la actividad económica, incluye medidas para promover la sostenibilidad del entorno citado con el fin de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales[9], sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía. Así pues, este texto legal, regulador de la acción de la Administración General del Estado, establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las Administraciones, poniendo el acento en la inexcusable acción pública coordinada y complementaria para mejorar la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y de los recursos naturales[10].

8. Véanse el "Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico" (https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-528327.pdf) y el "Programa de desarrollo rural sostenible" (https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-528327.pdf).

9. El artículo 8 de la Ley 45/2007 está redactado como sigue: "Las medidas contenidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible deberán respetar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el medio rural. Asimismo, podrán contemplarse medidas de acción positiva en favor de las mujeres en el medio rural, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación de hecho por razón de sexo". El número 7 de este texto legal está dedicado a la implementación de medidas para grupos de población que requieran una atención prioritaria, en particular las mujeres, los jóvenes, los mayores y las personas con discapacidad. Véase, sobre la incidencia de la despoblación rural en el ejercicio de múltiples derechos constitucionales, dando lugar a desigualdades entre los habitantes de las ciudades y de los pequeños municipios, García Jiménez (2020).

10. El artículo 2 de la Ley 45/2007 dispone: "1. Son objetivos generales de la presente 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. 2. En particular, las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas que se deriven de esta Ley deberán orientarse a la consecución de los objetivos siguientes: a) Fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo un sector agrícola, ganadero, forestal y derivado de la pesca e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo y renta en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias. b) Dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones. c) Potenciar la prestación de

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

Por otra parte, se ha de significar que la "Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, hoy sustituida por la "II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico"[11], apostaba por la igualdad de oportunidades, la coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos, la colaboración público-privada, la plena conectividad territorial, la adecuada prestación de servicios, el avance en la simplificación administrativa en la normativa relativa a pequeños municipios, y, finalmente, la incorporación de factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, alineando la estrategia de acción con los ODS y la Agenda 2030.

La Ley 45/2007 distingue tres conceptos clave: medio rural (el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las Administraciones competentes que posean una población por debajo de 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km^2); zona rural (ámbito de aplicación de las medidas derivadas del programa de desarrollo rural sostenible —PDRS—, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por cada comunidad autónoma); y municipio rural de pequeño tamaño (el que posea una población residente de menos de 5000 habitantes y esté integrado en el medio rural)[12].

Se ha de constatar que la intervención de la Administración estatal se enmarca en el PDRS, instrumento de planificación que debe elaborarse en coordinación con las comunidades autónomas, en el que se acotan las metas, los planes y las actuaciones sectoriales a desarrollar. Este tipo de programa requiere la concreción de los extremos que se detallan seguidamente:

unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana. d) Tomar en consideración las necesidades particulares de los ciudadanos del medio rural en la definición y aplicación de las políticas y medidas de protección social, adecuando los programas de atención social con el fin de garantizar su efectividad en dicho medio. 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. g) Fomentar la participación pública en la elaboración, implementación y seguimiento de los programas de desarrollo rural sostenible a través de políticas de concienciación, capacitación, participación y acceso a la información. h) Garantizar el derecho a que los servicios en el medio rural sean accesibles a las personas con discapacidad y las personas mayores".

11. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/participacion-publica/anexos/II_Estrategia_equidad_territorial_y_reto_demografico.pdf.

12. Véase el artículo 3 de la Ley 45/2007.

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

los objetivos a conseguir y los planes y actuaciones específicos a realizar por la Administración competente en un periodo concreto; la tipología de zona rural a la que han de aplicarse las medidas y las condiciones que deben reunir los beneficiarios de estas; los criterios e instrumentos de financiación y el presupuesto previsto para su ejecución, más los indicadores adecuados para su evaluación.

Así las cosas, la indispensable coordinación a la que se ha hecho alusión se evidencia en la necesaria acotación y calificación de zonas rurales por cada comunidad autónoma, en la que están reguladas distintas categorías: zonas rurales a revitalizar, que son aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial; zonas rurales intermedias, distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos, que tienen una baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, y bajos o medios niveles de renta; y, por último, zonas rurales periurbanas, aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o densamente pobladas. Entre las zonas apuntadas, las áreas de la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño tienen carácter prioritario, aunque pueden incluirse en dicha categoría, excepcionalmente, municipios que no reúnan alguna de las exigencias previstas respecto de las zonas rurales a revitalizar o cuando la homogeneidad y funcionalidad de la zona así lo exijan[13].

Un instrumento decisivo, tendente a hacer factible una coordinación efectiva, es el convenio de colaboración que pueden concertar las Administraciones estatal y autonómica —en el seno del PDRS— para definir los planes y actuaciones a implementar de manera conjunta en un plazo determinado, así como los planes por zona rural que pueden aprobar las comunidades autónomas con la finalidad de garantizar la coherencia de las medidas derivadas del programa mencionado[14].

La Ley 45/2007 regula, además, las directrices estratégicas territoriales de ordenación rural, que actúan como condicionante de la localización de las medidas derivadas del PDRS para favorecer la compatibilidad de los planes y de las intervenciones que se lleven a cabo en cada zona rural en función de sus características. Se ordena, expresamente, que es-

13. Véase el artículo 10 de la Ley 45/2007.
14. Véase el artículo 13 de la Ley 45/2007.

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

tas directrices deben considerar lo previsto en el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en los planes de ordenación de los recursos naturales[15] y en el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera[16]. Se ha de destacar que este último incluye subprogramas relativos a la reducción, reutilización y gestión sostenible de residuos agrarios y ganaderos, agricultura y ganadería ecológicas, y a la reducción y uso sostenible de fertilizantes y plaguicidas agrícolas, aparte de medidas especiales para las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000 y para las que puedan contribuir a la reducción de la contaminación difusa de los acuíferos y de las aguas superficiales y costeras, lo que constituye, a día de hoy, un problema ambiental relevante.

Bien puede deducirse de lo expuesto que una ordenación estratégica dirigida a paliar los efectos de la despoblación debe tener en cuenta variables heterogéneas, incluida la ambiental, en la que la coordinación, tal y como se desprende del artículo 19 de la Ley 45/2007, es clave. Dicho precepto regula, entre otros, el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Geodiversidad, que exige una consulta previa a las organizaciones profesionales agrarias más representativas —ya que la prospectiva y la gobernanza participativa juegan un papel destacado en este ámbito[17]— y la consiguiente colaboración entre el Gobierno y las comunidades autónomas.

15. Véanse los artículos 16 y ss. de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNYB). Esta norma, en su artículo 17, contiene un concepto de esta modalidad de planificación: "1. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado. 2. El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas. Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. 3. Es objeto de dichas directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente ley. 4. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales incluirán una memoria económica de las medidas propuestas".

16. El artículo 19.3 de la Ley 45/2007, dedicado a la planificación ambiental, establece: "El Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, y previa consulta a las organizaciones profesionales agrarias más representativas, aprobará un Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera [...]".

17. Véase Sánchez Sánchez (2025).

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

Este plan incorpora múltiples previsiones de actuación en materia de protección de suelos y acuíferos, proyección del paisaje, lucha contra la desertificación, reforestación, restauración hidrológico-forestal, prevención de riesgos naturales y de incendios, y recuperación de la cubierta vegetal, con especial detalle para la preservación de los núcleos de población del medio rural y de los espacios naturales protegidos. De manera añadida se insertan actuaciones vinculadas al mantenimiento y la protección de los paisajes protegidos y de interés del medio rural y de las áreas de montaña, así como al conocimiento, salvaguarda y uso sostenible del patrimonio geológico, minero y biológico como recurso científico, cultural y turístico.

Se ha de resaltar el hecho de que la ley que nos ocupa dedica su artículo 33 al urbanismo y la vivienda para enunciar determinadas medidas, que han de incluirse en el PDRS, tendentes a compatibilizar el mantenimiento del medio ambiente con el desarrollo urbanístico, limitando este a la disponibilidad de agua para abastecimiento y a una ordenación territorial previa, poniendo el foco en los municipios que se encuentren localizados dentro del área delimitada por la Red Natura 2000 y, en general, en los municipios rurales de pequeño tamaño. Entre los objetivos están los siguientes: facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos del medio rural, adaptando los regímenes de protección pública a las singularidades de este hábitat, y concediendo una atención específica a los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad; fomentar la reutilización y la rehabilitación de viviendas ya existentes, la preservación de la arquitectura 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 su patrimonio arquitectónico; y, finalmente, desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas.

Efectuadas una serie de observaciones previas sobre el reto que representa el despoblamiento, procede examinar el tratamiento dado por el legislador autonómico a este fenómeno.

2. La respuesta divergente del legislador autonómico ante el desafío de la despoblación

Lo primero que ha de señalarse es que, tal y como se ha evidenciado, las competencias concurrentes en la materia que nos ocupa son plurales, así como que los legisladores autonómicos han dado una respuesta diferenciada al modo de atender los retos que plantea la despoblación, regulando fórmulas e instrumentos diversos que han de conectarse con los referidos a la ordenación del territorio sobre el que se actúa. Este trabajo, en con-

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

secuencia, analiza las normas autonómicas que testimonian la existencia, de un lado, de distintos enfoques ante un mismo desafío, y, de otro, de un régimen jurídico específico dedicado al reto demográfico, a la despoblación o al medio rural, enfatizando el hecho de su mayor o menor conexión con la normativa de ordenación territorial y urbanística.

Por lo que respecta a Andalucía, se ha de puntualizar que la legislación urbanística contempla diversas medidas en relación con el medio rural. De hecho, en la exposición de motivos de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), puede leerse lo siguiente: "Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración de su entorno, facilitando una relación de complementariedad con el medio urbano, fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible y afrontando los retos de envejecimiento y despoblamiento en determinadas áreas. Para ello, uno de los objetivos es ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, agregando nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible y con una limitada, pero no rechazable, función residencial". De lo transcrito, debe destacarse una cuestión esencial a la que nos referiremos más adelante: la asignación de usos al suelo para dar una respuesta a las dificultades que presenta la despoblación; usos en los que, sin lugar a dudas, han de ponerse en valor los recursos endógenos presentes en cada territorio.

El propio texto legal andaluz constata que las dificultades que giran en torno al mundo rural exigen una mejor regulación de los usos y del procedimiento para su autorización, sin que deba excluirse *a priori* un controlado y motivado destino residencial que coadyuve a su desarrollo sostenible. Para la observancia de este propósito, se introduce, en los planes de ordenación territorial, un mecanismo de evaluación a través de un sistema de indicadores de gestión y sostenibilidad, exigencia esta última que impone la necesidad de definir las obras en los proyectos de urbanización de conformidad con la misma.

Por tanto, la norma autonómica incluye previsiones en los instrumentos de ordenación urbanística que permiten distinguir, al margen de las categorías tradicionales de suelo rústico —común, especialmente protegido y preservado de la transformación por el planeamiento territorial o urbanístico—, entre los núcleos rurales tradicionales —que tienen la calificación de suelo urbano, ya que están legalmente asentados en el medio rural y "sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente"—, los ámbitos de

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

hábitat rural diseminado —"los terrenos que constituyen el ámbito territorial sobre el que se ubica un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes para cuya ejecución no se precise una actuación urbanizadora"—[18] y el hábitat troglodítico —"Forma de asentamiento tradicional en la que predomina la ocupación del subsuelo de un determinado ámbito geográfico mediante cuevas. Forman parte del hábitat los cerros o cabezos, las cuevas y los espacios libres asociados a las mismas (placetas, patios, corrales), así como los elementos de comunicación (vías, calles, caminos y veredas) y de evacuación de aguas pluviales por escorrentía"—[19], que puede clasificarse como suelo urbano o rústico[20].

En otro orden de cosas, las medidas tributarias para atender el despoblamiento están previstas en la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta concreta, en su artículo 8, que son municipios con problemas de despoblación "aquellos cuya cifra de población sea de menos de 3.000 habitantes", así como que el concepto de población es el fijado en el artículo 10.4.b) de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o texto que la sustituya[21].

18. Véanse el artículo 14.2 de la LISTA y los números 23, 36 y ss. del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Estos últimos preceptos están dedicados a las actuaciones sobre el hábitat rural diseminado.

19. Véase el artículo 420 del Decreto 550/2022 de Andalucía. Según el artículo 421 del mismo reglamento, se entiende por municipio troglodítico "aquel que reúna alguna de las siguientes características: a) Más de un quince por ciento de las viviendas existentes en suelo urbano responden a la tipología de cueva. b) Más de un cincuenta por ciento de la superficie del suelo urbano del municipio está ocupada por un ámbito de hábitat troglodítico. c) El hábitat troglodítico constituye un elemento singular del municipio con valores patrimoniales o de relevancia turística cuyas características procede preservar".

20. Véase el artículo 423 del Decreto 550/2022 de Andalucía.

21. El contenido del artículo 10.4.b) es el que se transcribe a continuación: "Las unidades de medida y las fuentes estadísticas de cada variable son las siguientes: [...] b) Población: Se determinará, en primer término, conforme a las cifras resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero y con efectos del 31 de diciembre de cada año, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y declaradas oficiales mediante real decreto, siempre que dichos datos estuvieran disponibles con la desagregación necesaria para la aplicación de la disposición adicional sexta. En su defecto, se emplearán los datos del Censo Anual de Población si estuvieran disponibles con la desagregación requerida y, en caso contrario, los procedentes de la fuente estadística oficial y pública elaborada por el Instituto Nacional de Estadística que permita obtener dichos datos". La Ley 5/2021 de Andalucía contiene una deducción general, aplicable en la cuota íntegra autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por nacimiento, adopción de hijos o acogimiento, de 200 euros por cada uno de ellos, cifra que se duplica si el contribuyente reside en un municipio en riesgo de despoblamiento. La norma que nos ocupa introduce dos tipos de gravamen reducido del impuesto de transmisiones patrimoniales

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

En cambio, otros legisladores autonómicos han optado por aprobar normas específicas para regular las particularidades que encierra el medio rural, incorporando disposiciones relativas a la ordenación territorial, si bien en su legislación urbanística pueden encontrarse referencias, en algunos casos, a municipios que se encuentren en un determinado umbral demográfico. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, que cuenta con un régimen jurídico simplificado para municipios con una población por debajo de los 2000 habitantes, así como en relación con la declaración de sectores concertados de urbanización prioritaria en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable por motivos demográficos[22]. No está de más clarificar que dichos sectores pueden ser promovidos a iniciativa del municipio afectado —previa declaración de interés general de la actuación por el Gobierno de Aragón—, conjuntamente por la Administración autonómica y el municipio en que se ubiquen, o por ambos con la iniciativa privada, de cara a implantar actividades industriales, servicios de importancia o grandes equipamientos colectivos, o a ejecutar las políticas y los programas públicos de vivienda y suelo. La urbanización inmediata en estos sectores se justifica por la concurrencia de circunstancias especiales, aparte de las demográficas, urbanísticas o conectadas con la necesidad de desarrollo de los sistemas urbanos o de obtención inmediata de suelo urbanizado de acuerdo con el planeamiento territorial[23].

Se ha de destacar, no obstante, que el plan general puede ordenar directamente cualesquiera sectores concertados de urbanización prioritaria, adicionando necesariamente las determinaciones propias de los planes parciales y potestativamente las de los proyectos de urbanización, de modo que los módulos mínimos de reserva para dotaciones locales y la densidad máxima sean en todo caso los establecidos para los planes parciales[24].

Por otra parte, el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, solo se refiere a la materia que nos ocupa en su artículo 2, precepto dedicado a los objetivos de la planificación en el marco de los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeco-

y actos jurídicos documentados, para promover una política social de vivienda en municipios con problemas de despoblación: del 3,5 %, en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, y del 0,3 % en la de actos jurídicos documentados, aplicable a las primeras copias de escrituras y actas notariales que documenten transmisiones de inmuebles, siempre que el inmueble que se adquiera se destine a vivienda habitual y que el valor de la misma no sea superior a 150 000 euros. Véanse, además, los artículos 43.1.g) y 50.1.g) de la Ley 5/2021 de Andalucía.

22. Véanse los artículos 288 y ss. del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

23. Véanse los artículos 210 y ss. del Decreto Legislativo 1/2014 de Aragón.

24. Véase el artículo 43 del Decreto Legislativo 1/2014 de Aragón.

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

nómico y ambiental: la calidad de vida de los habitantes de la comunidad autónoma con independencia de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social; el desarrollo sostenible, compatibilizando en todo el territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico; y la asignación racional de los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población, además de proporcionar criterios de interés general y social para la ubicación de infraestructuras, equipamientos y servicios, fomentando la coordinación de los sectores implicados.

Sin embargo, el texto de rango legal mencionado regula un instrumento de ordenación, las directrices de ordenación territorial —que han de adaptarse a la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, aunque su tramitación no requiere la aprobación previa de esta—, en las que se pueden distinguir dos modalidades: zonales, con la finalidad de implementar la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales; y especiales, a los efectos de reglamentar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial[25]. Resulta pertinente puntualizar que los planes de ordenación de los recursos naturales tienen el carácter de directrices de ordenación territorial especiales, se rigen por su normativa específica y prevalecen sobre los instrumentos de ordenación territorial[26].

La Ley 13/2023, de 30 de marzo, de armonización del medio rural de Aragón, como se ha avanzado, dedica su título VII a la financiación de las medidas de dinamización del medio rural y de lucha frente a la despoblación, si bien esta norma autonómica impone a los planes estratégicos de subvenciones y a las bases reguladoras de estas, en el marco de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, la adición de criterios de discriminación positiva para promocionar acciones contra el despoblamiento de las zonas rurales, siempre que las medidas resulten compatibles con el objeto y la finalidad de las ayudas[27]. Se ha de destacar, asimismo, la puesta en valor de las políticas de contratación pública como instrumentos para combatir la despoblación y conseguir el desarrollo territorial equilibrado del

25. Véase el Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

26. Este tipo de planes está regulado en el Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón.

27. Véase el artículo 5.2 de la Ley 13/2023 de Aragón.

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

medio rural. De este modo, se apuesta, por una parte, por dar un mayor soporte a las pymes y a las personas autónomas de las áreas rurales con el objeto de facilitar su participación en los procedimientos de contratación pública; y, por otra, por impulsar medidas para estimular la utilización de medios electrónicos en aras de la generación de empleo en el medio rural[28].

La norma aragonesa contempla, también, una serie de medidas destinadas a la promoción y dinamización cultural para el medio rural a través de determinadas acciones, entre las que se encuentra la de coadyuvar a la visibilización de las propuestas culturales promovidas desde las zonas rurales en riesgo de despoblación mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación vinculadas a la difusión y al acceso cultural[29].

Es oportuno subrayar que la norma aragonesa ordena, en su artículo 31, que todas las disposiciones con incidencia en el medio rural deben alinearse con los objetivos, principios y medidas contenidos en la misma, correspondiendo al departamento competente en materia de ordenación del territorio informar sobre el cumplimiento a este respecto, mientras que los proyectos de ley han de ser informados por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, actuando el Observatorio de dinamización demográfica y poblacional como ponencia técnica.

Por otro lado, la planificación y programación sectorial promovida por los diversos departamentos deberá contener, aparte del informe sobre coherencia territorial conforme a la legislación de ordenación del territorio[30], un análisis realizado por el departamento promotor sobre el impacto y la valoración de los diferentes efectos y resultados de la iniciativa, con detalle

28. Véase el artículo 12 de la Ley 13/2023 de Aragón.

29. Véase el artículo 68 de la Ley 13/2023 de Aragón. El texto legal aragonés impone al Gobierno autonómico, en su artículo 81, la adopción de medidas para asistir a las familias, como las encaminadas a apoyar la natalidad, y programas de ayudas para municipios de zonas rurales en riesgo de despoblación, destinados a la mejora de la habitabilidad de las viviendas, al ahorro y eficiencia energética, así como a la rehabilitación integral y a la mejora de la accesibilidad, dando un trato diferenciado a las familias con niños, niñas o personas dependientes, y, en especial, para las familias numerosas y monoparentales.

30. Este informe, ex artículo 31.3 de la Ley 13/2023 de Aragón, debe concretar la incidencia de las disposiciones normativas y de la planificación sectorial en la renta de las Administraciones públicas afectadas (municipios y comarcas) y de los particulares que residen en el territorio, por efecto de la adquisición de terrenos, alquileres, entre otros; el acceso a los sistemas de telecomunicaciones (fibra óptica, telefonía móvil, entre otras) y a los servicios públicos, así como la movilidad en el territorio afectado (infraestructuras y servicios de transporte); la creación de puestos de trabajo en el territorio, distinguiendo los fijos de los temporales, y los susceptibles de ser realizados a distancia de los que requieren una presencia física en el territorio afectado; la calidad del paisaje, el patrimonio territorial del territorio afectado y los servicios ambientales que este proporciona (biodiversidad, absorción de CO_2, recarga de acuíferos, entre otras); y la contribución a amortiguar el cambio climático por la generación de energía renovable.

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

territorial de su alcance en las zonas rurales definidas en el propio texto legal[31].

Es conveniente apuntar dos cuestiones: una, que la Comisión delegada del Gobierno para la política territorial es el órgano encargado de coordinar las políticas sectoriales, reguladas en la Ley 13/2023, enfocadas a revitalizar el medio rural y a luchar contra la despoblación, correspondiéndole, al margen de las que le atribuye la legislación de ordenación del territorio, las funciones que se especifican en la misma, entre las que pueden citarse algunas esenciales en la materia, como son la actuación conjunta, la cooperación y la coordinación de las distintas Administraciones competentes[32]; y, dos, que, sin perjuicio de los fondos europeos o de los procedentes de otras Administraciones, el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón debe recoger los créditos destinados, en cada una de las secciones y programas, a la puesta en marcha de las actuaciones previstas en los instrumentos de planificación, y que, en todo caso, aquellos se identificarán como orientados a la dinamización del medio rural[33].

Por último, se ha de constatar que corresponde al Gobierno de Aragón incentivar mecanismos de gobernanza y de coordinación interinstitucional y con los agentes activos de promoción económica y social para la aplicación eficaz y eficiente de las políticas sectoriales en el medio rural. La finalidad no es otra que alcanzar una acción pública coordinada y complementaria

31. El artículo 5 de la Ley 13/2023 dispone lo siguiente: "1. El mecanismo rural de garantía 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 que se determinen conforme a los criterios de delimitación establecidos en el título II de esta ley. 2. Los planes estratégicos de subvenciones y las bases reguladoras de las subvenciones de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, en el marco de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, incorporarán criterios de discriminación positiva para promover acciones de dinamización, desarrollo y lucha contra la despoblación en las zonas rurales siempre que las medidas resulten compatibles con el objeto y finalidad de las ayudas. 3. El Gobierno de Aragón en el ejercicio de su acción ejecutiva e iniciativa legislativa, tendrá en cuenta los fines y medidas reguladas en la presente ley y los ejes, objetivos y medidas establecidas en la Directriz especial de política demográfica y contra la despoblación. 4. La Comisión delegada para la política territorial y el Observatorio de dinamización demográfica y poblacional, en ejercicio de sus atribuciones, garantizan el cumplimiento del mecanismo rural de garantía con las acciones de seguimiento que se establezcan, de acuerdo con lo previsto en los artículos 89 y 90. 5. El Observatorio de dinamización demográfica y poblacional proporcionará directrices, criterios y metodologías para facilitar la elaboración del análisis de impacto demográfico".

32. Respecto de las funciones, véase el artículo 89.1 de la Ley 13/2023 de Aragón.

33. Véanse los artículos 89 y 90 de la Ley 13/2023 de Aragón, el primero dedicado a la Comisión delegada del Gobierno para la política territorial y el segundo al Observatorio de dinamización demográfica y poblacional.

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

que tenga en cuenta las diferentes realidades territoriales dentro del propio ámbito rural.

Por otra parte, la Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, de Asturias, enfatiza la necesidad, de un lado, de una planificación estratégica y coordinada, en la medida en que el problema de la despoblación exige el despliegue de distintas políticas sectoriales, como se ha expuesto[34]; y, de otro, de una herramienta de evaluación: el informe de impacto demográfico[35]. Se ha de destacar que, de conformidad con el artículo 25.4 del texto legal asturiano, la Administración autonómica, a través de los órganos competentes en materia de estadística, ordenación del territorio y medio rural, es la competente para elaborar un mapa de referencia de los tres tipos de zonas rurales previstas en el mismo —periurbanas, intermedias y naturalizadas—[36], y una estrategia orientada a su mejor aprovechamiento, uso y gestión.

Esta norma contiene, en el capítulo III del título III, la regulación de la ordenación territorial y urbanística, poniendo de relieve que la Administración autonómica —que es la encargada de activar las herramientas necesarias para hacer frente al reto demográfico— debe establecer el modelo y los objetivos tendentes a reducir las desigualdades territoriales mediante la vertebración y ordenación equitativa y sostenible del territorio en su vertiente social, económica y ambiental, sobre la base de la agrupación territorial en comarcas funcionales u otras figuras análogas que regule la normativa de ordenación del territorio, que no tienen que coincidir con las entidades locales supramunicipales fijadas en la Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el Procedimiento de Creación de Comarcas en el Principado de Asturias.

34. Véase el título I de la Ley 2/2024 de Asturias.

35. El título II de la Ley 2/2024 de Asturias se centra en la ineludible cooperación y coordinación en el seno de la propia Administración autonómica y con las entidades locales, estatales, europeas y otras comunidades autónomas, además de con instituciones y entidades de naturaleza privada y asociativa. En consecuencia, este título se estructura en tres capítulos: el primero está referido a la coordinación y cooperación pública e institucional, el segundo a la cooperación público-privada, y el tercero a la gobernanza del reto demográfico en los aspectos de la financiación y de la necesidad de potenciar los nuevos modelos de gobernanza y administración pública. El título III, en cambio, regula las relaciones entre la demografía y el territorio a través de tres capítulos relativos a la organización funcional del medio rural, a los criterios para la zonificación territorial por razones demográficas y a los elementos que favorecen y refuerzan la cohesión interna entre los distintos territorios de la región, respectivamente. El título IV está dedicado a la estructura de la población, de modo que se abordan múltiples cuestiones tales como el bienestar social, el acceso a los servicios públicos, los movimientos migratorios o el fomento de la cohesión social y la igualdad, mientras que el título V se ocupa de la economía regional y local y de sus relaciones con las dinámicas demográficas, regulando aspectos relativos a los sectores económicos y al desarrollo territorial, poniendo el acento en el medio rural. Finalmente, el título VI aglutina medidas de adaptación a los cambios demográficos a través de la investigación, la experimentación y la innovación.

36. Véanse los artículos 25 a 28 de la Ley 2/2024 de Asturias.

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

La norma asturiana dispone que los planes territoriales y urbanísticos deben englobar objetivos de sostenibilidad social, ambiental y económica que favorezcan —además de la rehabilitación de viviendas y centros degradados de las villas y pueblos— el modelo de ciudad compacta, la capacidad productiva del territorio, la eficiencia energética, la gestión sostenible de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental y paisajística, impulsando la cohesión social y económica en un marco territorial en el que se desarrollen el equilibrio y la complementariedad entre los ámbitos urbanos y rurales —como principios básicos para luchar contra la despoblación—, fomentando una redistribución justa y equitativa de los recursos entre ambos. En el mismo capítulo se regulan la protección, ordenación y gestión paisajística, así como la movilidad, la accesibilidad y el transporte público[37].

Se ha de señalar que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están regulados en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo[38], así como que esta norma incluye criterios demográficos con relación a la revisión de los planes generales de ordenación[39]. Esta consiste en "la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo —como urbano o urbanizable de terrenos que hasta ese momento estuviesen clasificados como suelo no urbanizable sometido a algún régimen de protección o como núcleo rural—, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad".

Se ha de clarificar que dicha revisión puede afectar a la totalidad del territorio abarcada por el plan o a una parte, en cuyo caso las alteraciones deben suponer un cambio esencial del régimen urbanístico de la zona en cuestión, con repercusión territorial en el resto de la ordenación determinada.

Por otro lado, 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, contempla dos estrategias: una regional frente a la despoblación y otra territorial del desarrollo rural (ERDR). La primera se define en el propio texto legal como un "Instrumento principal para la planificación social, económica y territorial de la acción de la Junta de Co-

37. Véanse los artículos 29 a31 de la Ley 2/2024 de Asturias.

38. Sobre los tipos de instrumentos previstos, véanse los artículos 25 y ss. del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.

39. Véase el artículo 99 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias.

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

munidades de Castilla-La Mancha, en relación con las tipologías de zonas rurales clasificadas como escasamente pobladas y riesgo de despoblación", mientras que la segunda constituye "el instrumento base de planificación de la política de desarrollo rural, aplicable como complemento a las políticas agrícolas, en el que se definen las medidas y objetivos de desarrollo rural, las zonas rurales de aplicación, los instrumentos a utilizar y las medidas a realizar".

En consonancia con lo anterior, se regula un informe sobre impacto demográfico, que ha de redactarse en los procedimientos de elaboración de proyectos de ley, de disposiciones reglamentarias que los desarrollen, así como de planes y programas que se tramiten por la Administración regional. Este informe aborda los posibles efectos de dichos instrumentos sobre las zonas rurales con riesgo de despoblación y las medidas para su adecuación a la realidad del medio rural y para luchar contra el despoblamiento[40]. La ejecución de esta estrategia regional frente a la despoblación requiere de mecanismos de cooperación y colaboración con otras Administraciones y tiene un plazo de duración de diez años, con revisiones periódicas a los cuatro y a los ocho —de las que se enviará un informe a las Cortes Regionales—, cuya finalidad es examinar su evolución y efectuar los ajustes precisos para lograr el cumplimiento de sus objetivos[41].

En cambio, la ERDR se ha articulado teniendo en cuenta la tipología de las zonas de intervención, las potenciales personas beneficiarias, la dotación financiera y el mapa de indicadores para su evaluación *ex ante* y *ex post*. Esta herramienta requiere la concertación con cada Administración pública implicada, una metodología participativa y un sistema de evaluación y seguimiento de las metas planteadas. La ERDR, que se aplica en los términos municipales del medio rural integrados en las zonas reguladas en el artículo 11 —escasamente pobladas, en riesgo de despoblación, intermedias y periurbanas—[42], tiene una vigencia de cinco años tras su aprobación mediante acuerdo del consejo de gobierno. En esta, las zonas en riesgo de

40. Véase el artículo 8 de la Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha en conexión con el número 6, en el que puede leerse lo siguiente: "Corresponde al Consejo de Gobierno en materia de reto demográfico: a) Establecer las directrices de la acción autonómica frente al reto demográfico y el despoblamiento territorial. b) Impulsar la implementación de la perspectiva demográfica en la acción del gobierno autonómico, así como el seguimiento y la evaluación de su efectividad. c) Aprobar mediante Acuerdo la Estrategia Regional frente a la despoblación. d) Definir y aprobar las agrupaciones de municipios o de núcleos de población, que configuren cada una de las zonas que integran el medio rural, según la tipología definida en el artículo 11".

41. Véase el artículo 18 de la Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha.

42. Véanse los artículos 12 a 15 de la Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha sobre cada una de las modalidades de zonas rurales.

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

despoblación y escasamente pobladas son una cuestión prioritaria, razón por la que se deben atender los propósitos y actuaciones de la estrategia regional frente a la despoblación, si bien la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, y la no discriminación por razón de sexo, así como la incorporación de la perspectiva de género, se plantean como un eje transversal en las disposiciones contenidas en la ERDR, así como en cualquier ámbito directo o indirecto vinculado a su aplicación[43].

Se ha de poner de manifiesto que el legislador extremeño ha aunado en un texto legal los desafíos demográfico y territorial existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Ley 3/2022, de 17 de marzo[44]. Dicha norma, en el capítulo tercero del título II, aglutina medidas de ordenación del territorio y urbanismo, así como políticas de vivienda, de modo que, en sintonía con la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUS)[45], establece los fines de estas frente al reto demográfico[46] y la posibilidad de catalogar proyectos de interés regional por razones demográficas. Esta ley autonómica ordena, además, que la gestión equilibrada del territorio debe procurar que los beneficios y cargas derivados de las actuaciones supramunicipales dirigidas a afrontar el reto demográfico deben revertir en las entidades o actores del mismo ámbito geográfico[47].

La Ley 3/2022 concreta los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la LOTUS que tienen la capacidad de contribuir a la mejora de la situación demográfica y territorial de Extremadura, y que son idóneos para implementar las actuaciones necesarias para combatir la despobla-

43. Se prevé que, en los sectores social, ambiental y territorial, la ERDR debe explicitar los instrumentos de acción positiva en la atención a las mujeres del medio rural, intensificando los encaminados a lograr la igualdad para aquellas personas en las que confluyan otras discriminaciones aparte de por razón de sexo, es decir, jóvenes, mayores, menores, migrantes, personas con discapacidad, en situación de dependencia y exclusión social.

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

45. La LOTUS fue modificada por la disposición final tercera de Ley 3/2022.

46. El artículo 39.1 de la Ley 3/2022 de Extremadura está redactado como sigue: "1. Los fines de la ordenación territorial, en relación con el reto demográfico y territorial, son: a) Vertebrar de manera equilibrada el sistema de asentamientos, integrando en el modelo territorial el papel de los núcleos de relevancia territorial, como elementos funcionales articuladores de los equipamientos, servicios y actividad económica diversificada. Así mismo, a través de los Planes Territoriales, se identifican los nuevos asentamientos en suelo rústico de carácter residencial autónomo, así como productivos. b) Identificar las fortalezas territoriales como bases estratégicas del sistema económico y social, soporte de la actividad económica y el empleo, de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible. c) Integrar la perspectiva de género y la atención de las necesidades de la ciudadanía en general, y en especial, de menores, jóvenes, personas con discapacidad y personas mayores".

47. Véase el artículo 41 de la Ley 3/2022 de Extremadura.

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

ción: las directrices de ordenación territorial de Extremadura y las directrices complementarias de ordenación territorial específicas para desarrollar las determinaciones de las primeras; el plan especial de ordenación del territorio para regular de manera detallada y completar los planes territoriales en materia de reto demográfico; y los proyectos de interés regional para la ejecución inmediata de obras de infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones que se declaren de interés regional por su particular utilidad pública o interés social respecto al problema demográfico.

La Ley 3/2022 dispone que los proyectos o actuaciones catalogados como de interés general por razones demográficas pueden tramitarse como proyectos de interés regional, conforme a la LOTUS, salvo cuando pretendan abordar nuevos desarrollos urbanísticos, entendiendo como tales "aquellas actuaciones de transformación urbanística de urbanización que deban realizarse mediante la aprobación o modificación del plan urbanístico que corresponda y que claramente correspondan a competencias municipales de ordenación y ejecución del planeamiento"[48].

Como no podía ser de otro modo, el texto legal extremeño atribuye al plan general municipal de ordenación la planificación de las actuaciones adecuadas para enfrentar el despoblamiento mediante la implantación y regulación pormenorizada de usos o actividades urbanísticas.

En otro orden de cosas, la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, inserta múltiples medidas en relación con el reto demográfico para recuperar asentamientos poblacionales y reducir el fenómeno de la despoblación del medio rural. La opción estratégica de esta norma reside en la recuperación de tierras abandonadas en zonas rurales mediante su puesta en valor a través de la creación de actividad económica, de la mitigación y adaptación al cambio climático —en especial mediante la prevención de los incendios forestales—, de la seguridad alimentaria —protegiendo la capacidad productiva de la tierra y promoviendo su puesta en producción— y de una planificación del paisaje agrario para la creación de ecosistemas resilientes con una probada capacidad de recuperación frente a perturbaciones como grandes incendios o riesgos fitosanitarios.

En definitiva, esta norma explicita que pretende anticiparse a los incendios y trabajar por la recuperación demográfica y por la mejora de la calidad de vida de la población en el entorno rural, así como evitar el abandono y la infrautilización de las tierras, y facilitar base territorial suficiente a aquellas

48. Artículo 39.3 de la Ley 3/2022 de Extremadura.

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

explotaciones que la demanden. A tales efectos, se crea la Agencia Gallega de Desarrollo Rural[49], que es la encargada de coordinar las acciones sobre la aldea modelo[50], cuya declaración conlleva la aprobación de un proyecto de ordenación productiva, al margen de que pueda implicar, también, la elaboración de un plan de dinamización que comprenda, total o parcialmente, el ámbito clasificado como suelo de núcleo rural que se encuentre dentro del perímetro de la aldea modelo. Esta agencia es competente para la creación de una red de aldeas modelo de Galicia como herramienta de colaboración funcional entre ellas, con la finalidad de compartir experiencias e información, coordinar producciones y generar sinergias entre las diferentes aldeas modelo, potenciar y poner en valor los productos procedentes de estas y lograr la consecución de estándares de excelencia[51]. Es conveniente señalar que a dicha red pueden incorporarse las aldeas modelo y cualquier otra que, con las mismas finalidades y características, se desarrolle por la iniciativa privada[52].

Se ha de significar que la Ley 11/2021 remite a los instrumentos previstos en la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, para ordenar que, de forma compatible y coordinada con ellos, la Xunta de Galicia impulse programas de financiación o actuaciones integradas y conjuntas de uno o varios de sus departamentos para conseguir la recuperación de los núcleos rurales de las aldeas mode-

49. El artículo 6 de la Ley 11/2021 de Galicia tiene el texto que se detalla: "La Agencia Gallega de Desarrollo Rural es la agencia pública autonómica, de conformidad con la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, con la consideración de medio propio y servicio técnico de la Comunidad Autónoma de Galicia, que actúa como instrumento básico en la promoción y coordinación del desarrollo del territorio rural gallego, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y de evitar su despoblación a través, entre otras, de las medidas de recuperación de la tierra agroforestal de Galicia reguladas en la presente ley". En cuanto a las medidas de fomento que ha de adoptar esta agencia, véase el artículo 126 del mismo texto legal.

50. El concepto de aldea modelo, entre otros, se encuentra en el artículo 4 de la Ley 11/2021: "un instrumento voluntario de recuperación de tierras mediante la realización de actuaciones integradas para la recuperación de la capacidad agronómica de las tierras circundantes a núcleos de población y asentamientos poblacionales situados en el territorio rural gallego, con el fin de promover actividad económica ligada al sector primario al mismo tiempo que reducir el riesgo de incendios forestales. Las actuaciones podrán abarcar todo o parte del núcleo rural de la aldea con el objeto de su rehabilitación y recuperación arquitectónica y urbanística, con fines residenciales, de interés turístico, de transformación ambiental u otros análogos que propicien la recuperación demográfica y la mejora de la calidad de vida de su población". La constitución de una aldea modelo requiere declaración de utilidad pública e interés social por parte del Consejo de la Xunta de Galicia, de conformidad con el artículo 79.6 del mismo texto legal, que, en su artículo 80, crea el Registro público de Aldeas Modelo de la Comunidad Autónoma de Galicia, adscrito a la consejería competente en materia de medio rural. Sobre los principios generales de intervención en las aldeas modelo, véase el artículo 79 de la norma gallega.

51. Véase https://agader.xunta.gal/es/recuperacion-de-tierras/aldeas-modelo/.

52. Véase el artículo 81 de la Ley 11/2021 de Galicia.

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

lo, especialmente por parte de los propietarios, ayuntamientos o entidades públicas y privadas, mediante la aprobación de los planes de dinamización previstos en el propio texto legal[53]. No obstante, se ha de puntualizar que las intervenciones sobre el medio urbano que precisen la alteración de la ordenación urbanística requerirán la previa o simultánea tramitación del nuevo instrumento de planeamiento, o la modificación del existente[54].

Esta norma autonómica subraya que la Xunta de Galicia ha de intentar mantener una interlocución activa con el Estado, presentando propuestas de carácter fiscal a los efectos de poder alcanzar, a través de medidas de competencia estatal en esta materia, los objetivos comunes previstos en la Ley 11/2021, y, en concreto, los fijados en su artículo 128. Se ha de destacar la alusión expresa, en esta disposición, a la necesaria coordinación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y de los planes derivados de políticas sectoriales que tengan incidencia en el territorio, que deberán tener en cuenta las determinaciones del Catálogo de suelos agropecuarios y forestales y de los catálogos parciales[55].

El contenido de los catálogos mencionados es directamente vinculante y prevalece sobre la información que respecto del suelo rústico se refleja en los planos de la cartografía del Plan básico autonómico de Galicia[56], además de sobre cualquier instrumento de planeamiento urbanístico vigente previsto en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia[57]. De lo expuesto

53. Véase, sobre el contenido de estos planes, el procedimiento para su formulación, aprobación, modificación y revisión, en los artículos 119 a 121 de la Ley 11/2021 de Galicia.

54. Véase el artículo 82 de la Ley 11/2021 de Galicia.

55. Véase el artículo 32 de la Ley 11/2021 de Galicia, en conexión con los números 25 y ss. de la misma norma.

56. Véanse los artículos 49 y 50 de la Ley 2/2016 de Galicia. El primero de los preceptos establece lo siguiente: "1. El Plan básico autonómico es el instrumento de planeamiento urbanístico que tiene por objeto delimitar en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia las afecciones derivadas de la legislación sectorial e identificar los asentamientos de población existentes. 2. Este instrumento será de aplicación en los ayuntamientos que carezcan de plan general de ordenación municipal, teniendo carácter complementario del planeamiento municipal. 3. El Plan básico autonómico contendrá las siguientes determinaciones: a) Relación con los instrumentos de ordenación del territorio. b) Determinación de las afecciones derivadas de las legislaciones sectoriales sobre el territorio. c) Identificación de los asentamientos de población existentes. d) Regulación de los usos del suelo y de la edificación. 4. El Plan básico autonómico incluirá los siguientes documentos: a) Memoria justificativa de sus fines, objetivos y determinaciones. b) Planos de delimitación de los ámbitos de aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio. c) Planos de delimitación de las afecciones sectoriales. d) Plano de identificación de los asentamientos de población. e) Ordenanzas tipo de edificación y uso del suelo".

57. Véase el artículo 32.2 de la Ley 11/2021 de Galicia. Conforme a esta norma, los terrenos clasificados como agropecuarios por el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales o por los catálogos parciales tendrán la condición de terreno y uso agropecuario en la aplicación de cualquier normativa sectorial o ambiental, y no será aplicable, en ningún caso, un procedimien-

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

se deduce que, en la elaboración, modificación o revisión de los planes generales de ordenación municipal (PGOM) y de los planes básicos municipales, se deberá tener presente lo que disponen los citados catálogos. De este modo, la reclasificación y recategorización del suelo incluido en un catálogo requiere el informe previo de la consejería competente en materia de medio rural, en el que se ponderen las consecuencias de la pérdida de los valores productivos y sociales de los terrenos agropecuarios y forestales, la justificación por la Administración local de la necesidad de transformación del suelo por la inexistencia de otras alternativas viables y la tramitación del procedimiento previsto en la legislación de suelo.

Sin embargo, la ordenación de usos y actividades y las actuaciones propuestas en los instrumentos de ordenación de espacios naturales han de ser conciliables con la aptitud y orientación agropecuaria o forestal de los terrenos incluidos en el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales, salvo que se justifique su incompatibilidad con los valores que se pretende proteger. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la legislación básica estatal[58], los instrumentos de ordenación de espacios naturales y sus determinaciones prevalecen sobre lo previsto en el catálogo, sin perjuicio de la adaptación de las disposiciones de este a los indicados planes.

Es pertinente apuntar que la Ley 2/2016 de Galicia contiene una sola referencia al reto demográfico en relación con la revisión del planeamiento

to de cambio a uso agropecuario, mientras que los suelos de alta productividad agropecuaria definidos por los catálogos mencionados, en aplicación del artículo 34.2.a) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, adquirirán la categoría de suelo rústico de especial protección agropecuaria. Igual disposición se prevé respecto de las fajas secundarias de gestión de la biomasa —excepto las pobladas por especies arbóreas recogidas en el anexo I de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, que tendrán la calificación de suelo rústico de especial protección forestal—. Por otra parte, los terrenos clasificados como forestales tendrán la consideración de terreno y uso forestal o monte en la aplicación de cualquier normativa sectorial o ambiental, y no será aplicable en ningún caso, por tanto, un procedimiento de cambio a uso forestal; asimismo, los suelos identificados de alta productividad forestal adquirirán la categoría de suelo rústico de especial protección forestal.

58. El artículo 19.2 de la LPNYB dispone: "Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos", mientras que el artículo 13.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLS), ordena: "No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación".

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

general, consistente en la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio o la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto ante la aparición de circunstancias sobrevenidas —de carácter demográfico o económico— que incidan sustancialmente sobre la ordenación o el agotamiento de su capacidad[59]. Por todo ello, esta norma mantiene los PGOM[60] y sus instrumentos de desarrollo, pero introduce dos figuras de planeamiento: el plan básico autonómico[61] y el plan básico municipal[62]. El primero de estos tiene por objeto precisar las afecciones derivadas de la legislación sectorial e identificar los asentamientos de población existentes, mientras que el segundo, que compete a los ayuntamientos de menos de 5000 habitantes que no cuenten con un plan general, es un mecanismo de ordenación para un término municipal completo, que esté destinado a la delimitación de los núcleos rurales existentes —identificados en el plan básico autonómico— y de los terrenos que reúnan los requisitos exigidos para ser clasificados como suelo urbano consolidado, aparte de contemplar la categorización del suelo rústico prevista en el plan básico autonómico.

Se ha de destacar el hecho de que la tramitación y aprobación del plan básico municipal corresponde a la comunidad autónoma —aunque los ayuntamientos tienen la potestad de formular su PGOM—, en colaboración y con la participación de los ayuntamientos a través de la emisión de un "informe determinante"[63], que estará vigente hasta que surjan iniciativas o razones de una mayor complejidad urbanística que aconsejen la formulación de un PGOM por el respectivo municipio[64].

En definitiva, la idea que subyace es dotar a todos los ayuntamientos gallegos de una herramienta básica que permita el desarrollo elemental de

59. Acerca de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento, véase el artículo 83 de la Ley 2/2016 de Galicia.

60. Véanse los artículos 51 a 62 de la Ley 2/2016 de Galicia.

61. Véanse los artículos 49 y 50 de la Ley 2/2016 de Galicia.

62. Véanse los artículos 63 y 64 de la Ley 2/2016 de Galicia.

63. Véase el artículo 64.3 de la Ley 2/2016 de Galicia.

64. Sobre el carácter "determinante" del informe municipal, es oportuno transcribir parte del contenido de la exposición de motivos de la Ley 2/2016: "Ahora bien, en ese ejercicio de competencias urbanísticas el legislador tiene en cuenta la pluralidad y diversidad del territorio gallego, siendo sensible con las diferencias de recursos existentes en los distintos ayuntamientos. Por ese motivo, se atribuyen a la Administración autonómica competencias para formular y tramitar instrumentos de planeamiento que permitan a los municipios con menos población y recursos disponer de un plan básico que ordene urbanísticamente su término municipal, siempre dentro del respeto estricto a su autonomía local a través de la participación de la administración afectada en un informe determinante". En definitiva, el informe municipal es decisivo, pudiendo interpretarse, a nuestro juicio, en el sentido de vinculante para no vulnerar la autonomía municipal y las competencias de igual carácter.

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

una cierta actividad urbanística, dejando al margen criterios de crecimiento urbano.

Es oportuno resaltar, asimismo, que el texto legal gallego apuesta por la simplificación en cuanto a los distintos planes de desarrollo del PGOM[65], entre los que se encuentran los planes parciales y especiales —estos últimos pueden tener un objeto diverso, incluida la ordenación detallada de un núcleo rural—, y otras figuras de planeamiento, como son los estudios de detalle y los catálogos. Estos son instrumentos complementarios de los planes que tienen por objeto identificar los elementos que se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, etnográficos o paisajísticos. Por tanto, los distintos tipos de planes deben incorporar obligatoriamente un catálogo de medidas a tales efectos[66].

Finalmente, se evidencia que la Ley 2/2016 prevé que los municipios sin planeamiento general pueden delimitar el suelo de los núcleos rurales existentes, previa aprobación del correspondiente expediente, en el que han de acreditarse el cumplimiento de los requisitos del artículo 23[67] e incluirse las determinaciones de su artículo 55[68].

En el caso de la Comunidad Valenciana, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de

65. Véase el artículo 77 de la Ley 2/2016 de Galicia, que posibilita, cuando las necesidades urbanísticas de un territorio que afecte a varios municipios aconsejen su ordenación conjunta a través de un PGOM o de sus instrumentos urbanísticos de desarrollo, que la persona titular de la consejería competente en materia de urbanismo declare su procedencia, de oficio o a petición de todos o alguno de los municipios afectados.

66. Véase el artículo 81 de la Ley 2/2016 de Galicia.

67. El artículo 23 de la Ley 2/2016 de Galicia regula el suelo de núcleo rural y distingue dos tipos básicos: núcleo rural tradicional y núcleo rural común.

68. El artículo 55 de la Ley 2/2016 de Galicia ordena: "1. Los planes generales de ordenación municipal contendrán la ordenación detallada de los núcleos rurales, incluyendo las siguientes determinaciones: a) Delimitación de su perímetro. b) En su caso, ubicación reservada para dotaciones y equipamientos, señalando su carácter público o privado. c) Trazado de la red viaria pública y señalización de alineaciones. d) Regulación detallada de los usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de sus características tipológicas, estéticas y constructivas. e) Previsión de las áreas de los núcleos rurales en que se prevea la realización de actuaciones de carácter integral, en cuyo caso habrá de delimitar los correspondientes polígonos y garantizar la integración de la actuación con la morfología, servicios y características del núcleo, sin que la densidad máxima de la actuación integral pueda superar las veinticinco viviendas por hectárea. 2. El plan general contendrá las determinaciones de las tipologías edificatorias, parcela mínima y altura máxima de la edificación, cuando remita la ordenación detallada de un núcleo rural a un plan especial. En los supuestos en que se desarrolle una actuación de carácter integral a través de un plan especial, este contendrá asimismo la determinación de las reservas de suelo para sistemas locales y para aparcamientos, en la proporción mínima establecida en el artículo 42.2".

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

ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, solo alude a la despoblación en el artículo 17.3.iii, precepto que está dedicado a los proyectos de interés autonómico, para ordenar que, cuando la iniciativa de inversión se diseñe en algún municipio o zona en riesgo de despoblamiento, el proyecto llevará implícito el carácter de interés autonómico, sin que haya que cumplir con los requisitos mínimos de inversión o de generación de empleo exigibles[69].

Se ha de denotar que, en esta norma autonómica, el reto demográfico constituye un criterio para excepcionar la exigencia de declaración de interés comunitario respecto de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable común en determinados municipios[70].

En consecuencia, el legislador valenciano ha optado por aprobar una norma específica, la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana[71], que define el municipio en riesgo de despoblamiento en su artículo 14: aquel que cumpla "las condiciones establecidas en el siguiente artículo 15" —precepto referido a los criterios de zonificación del riesgo de despoblamiento, según el cual un municipio está en riesgo de despoblación cuando concurren cuatro de los indicadores relativos a la densidad de población, crecimiento demográfico, tasa de crecimiento vegetativo, índice de envejecimiento, índice de dependencia y tasa migratoria—[72]. No obstante, se puntualiza también que están en dicha situación aquellos municipios que, aun-

69. Véase el artículo 17 del Decreto Legislativo 1/2021 de Valencia.

70. Véase el artículo 228.1.1.° del Decreto Legislativo 1/2021 de Valencia.

71. Véase el Decreto 182/2018, de 10 de octubre, del Consell, por el que se regula la línea del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunidad Valenciana.

72. El artículo 15.1 de la Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana tiene el texto siguiente: "1. Se considera que un municipio se encuentra en riesgo de despoblamiento cuando se cumplen al menos cuatro de los siguientes indicadores, disponibles a partir de los datos oficiales provistos por el Instituto Valenciano de Estadística o por el Instituto Nacional de Estadística: a) Densidad de población. Número de habitantes, según el último padrón vigente, inferior o igual a los veinte habitantes por kilómetro cuadrado. El requisito de densidad de población se considera cumplido por todos los municipios con un término municipal inferior a un kilómetro cuadrado. b) Crecimiento demográfico. Tasa de crecimiento de la población en el periodo comprendido en los últimos veinte años: menor o igual al cero por ciento (0 %). c) Tasa de crecimiento vegetativo. Porcentaje que representa el saldo vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) de los últimos veinte años sobre la población total según el último padrón vigente: menor o igual a menos diez por ciento (-10 %). d) Índice de envejecimiento. Porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años, según el último padrón vigente: mayor o igual al doscientos cincuenta por ciento (250 %). e) Índice de dependencia. Cociente entre la suma de la población de menores de 16 años y mayores de 64 y la población de 16 a 64 años según el último padrón vigente, multiplicado por ciento: mayor o igual al sesenta por ciento (60 %). f) Tasa migratoria. Porcentaje que representa el saldo migratorio en el periodo comprendido entre los últimos diez años (variaciones residenciales, altas menos bajas) sobre la población total, según el último padrón vigente: menor o igual a cero por ciento (0 %)".

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

que no cumplan los requisitos señalados, pertenezcan a áreas funcionales con una densidad demográfica igual o inferior a 12,5 habitantes por km^2, si bien serán considerados municipios en riesgo de despoblamiento aquellos con población inferior a 300 habitantes[73].

Por otra parte, se instaura una categoría adicional, intermedia de riesgo de despoblamiento, para los municipios que se especifican: que cumplan con tres de los seis criterios enunciados; que se encuentren incluidos dentro del sistema rural definido en la Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana[74]; o que se encuentren delimitados en la franja intermedia en dicha estrategia, no excedan de 3000 habitantes y cumplan dos de los seis criterios citados.

En relación con la Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana, se ha de enfatizar su redacción colaborativa, al igual que sucede en otras comunidades autónomas abordadas anteriormente, ya que los órganos competentes en materia de despoblación, estadísticas de interés de la Generalitat, y política y ordenación territorial, deben elaborar conjuntamente los indicadores demográficos y territoriales relevantes —sin perjuicio de su ampliación o complementariedad con otros descriptores que puedan utilizarse con el fin de mejorar la caracterización, el diagnóstico y la planificación estratégica de las medidas contra el despoblamiento—, así como acometer su actualización anual, con independencia de que evalúen su pertinencia y relevancia, proponiendo, en su caso, aquellas modificaciones necesarias para una zonificación más adecuada de los municipios en riesgo de despoblación.

Se ha de señalar que la información geográfica asociada a la zonificación de los municipios en riesgo de despoblamiento debe mantenerse actualizada y publicarse en la Infraestructura de Datos Espaciales de la Comunidad Valenciana, aunque ha de promoverse la utilización de sistemas de información geográfica como herramientas para la planificación, gestión y evaluación del territorio implicado.

Este texto legal valenciano contempla, al igual que otras normas anteriores, un informe de perspectiva sobre la despoblación en los proyectos normativos con rango de ley de la Generalitat y en los planes sectoriales que afecten a municipios en los que concurra dicho riesgo de forma direc-

73. De conformidad con el artículo 15.2 de la Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana: "Las áreas funcionales se determinan de conformidad con los datos oficiales sobre demarcaciones territoriales inscritas en el Registro de entidades locales de la Comunitat Valenciana, creado por el Decreto 15/2011, de 18 de febrero, del Consell".

74. Aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero.

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

ta e inequívoca. Este informe ha de contener una valoración sobre el despoblamiento que incluya una evaluación del impacto en términos de reto demográfico, poniendo de manifiesto si la normativa y el desarrollo de los planes son adecuados a las singularidades y a los recursos administrativos disponibles en los municipios comprendidos en el artículo 15, precepto que regula, como se ha expuesto, los criterios de zonificación del riesgo que nos ocupa[75]. De modo añadido, se explicita que, en caso de no afección, debe dejarse constancia de la concurrencia de esta circunstancia en la memoria de análisis de impacto normativo o en el expediente de tramitación del plan sectorial.

Por tanto, aunque este informe ha de elaborarse por el departamento o centro directivo que proponga el anteproyecto de ley o proyecto de plan o programa, y acompañarse a la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación, el órgano competente en materia de políticas contra el despoblamiento es el encargado de proporcionar directrices, instrucciones y metodologías para facilitar su elaboración. Se ha de significar que este órgano, además, debe impeler la formalización de instrumentos de colaboración y cooperación interadministrativa con las entidades locales y supramunicipales para el desarrollo de actividades de interés común en municipios en riesgo de despoblación y sus comarcas. En este marco de participación tanto de las distintas Administraciones como de otras entidades de la sociedad civil representativas del territorio[76], se plantea como objetivo reforzar la red

75. Véase el artículo 14 de la Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana, que contiene la definición de municipio en riesgo de despoblación: "1. Al objeto de concretar y aplicar las medidas previstas en esta Ley, se considera municipios en riesgo de despoblamiento aquellos que cumplan las condiciones establecidas en el siguiente artículo 15, sin perjuicio de la aplicación de las medidas previstas por esta Ley a otras entidades locales o supramunicipales, y a zonas más amplias, por razón de coherencia, eficiencia y eficacia administrativa, en virtud de los principios de cohesión territorial y social. 2. El órgano competente en materia de despoblamiento y el órgano competente en estadísticas de interés de la Generalitat, en colaboración con el órgano competente en política territorial y/o ordenación territorial, elaborarán conjuntamente los indicadores demográficos y territoriales relevantes a los efectos de esta Ley, así como su actualización anual. Y evaluarán su pertinencia y relevancia, proponiendo, en su caso, aquellas modificaciones que se consideren necesarias para una zonificación más adecuada de los municipios en riesgo de despoblación en la Comunitat Valenciana. 3. La estrategia autonómica contra el despoblamiento se basará en estos indicadores demográficos generales, sin perjuicio de su ampliación o complementariedad con otros indicadores, que puedan utilizarse igualmente con el fin de mejorar la descripción, el diagnóstico y la planificación estratégica de las medidas contra el despoblamiento. 4. La información geográfica asociada a la zonificación de los municipios en riesgo de despoblamiento se mantendrá actualizada y se publicará en la Infraestructura de Datos Espaciales de la Comunidad Valenciana. Se promoverá la utilización de Sistemas de Información Geográfica en la gestión de las medidas contra el despoblamiento, como herramientas para la planificación, la gestión y la evaluación del territorio implicado".

76. El artículo 9 de la Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana pormenoriza determinadas colaboraciones con la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), las mancomu-

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

de agentes de desarrollo local en estos municipios, promoviendo su estabilización laboral, la colaboración y las sinergias entre agentes, y la mejora de su formación y profesionalización.

La norma valenciana ordena que ha de garantizarse la participación ciudadana en la elaboración, propuesta y seguimiento de los instrumentos de planificación y de las políticas contra la despoblación, con inclusión de las personas directamente destinatarias de las políticas y sus asociaciones o entidades representativas, haciendo hincapié en la incorporación especialmente de las mujeres, la juventud, la infancia y la adolescencia, las personas mayores[77] y la población migrante. Mención aparte merece la participación del tercer sector social para fortalecer el reconocimiento y el ejercicio efectivo de los derechos sociales, y para mejorar el conocimiento y la cobertura de las necesidades de la población más vulnerable. Asimismo, el texto legal valenciano dispone que ha de fomentarse la implicación y participación del sector privado y de los agentes sociales en las políticas públicas de reto demográfico y contra el despoblamiento[78].

La Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana regula, en su título III, medidas de cohesión social, económica y territorial[79], y en lo tocante a los reglamentos que desarrollen el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del te-

nidades de la Comunidad Valenciana, las comunidades autónomas limítrofes y la Administración General del Estado, participando en los órganos de coordinación y cooperación sectoriales y/o bilaterales que se creen, y en los acuerdos e instrumentos que estos órganos aprueben en materia de reto demográfico y lucha contra el despoblamiento.

77. Sobre los desafíos de la Administración local en lo concerniente a este segmento de población, véase Gifreu Font (2024).

78. Véase el artículo 10 de la Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana.

79. Véanse los artículos 31 a 42 de la Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana. Se ha de significar que el capítulo I del título III contempla medidas de garantía de acceso a servicios públicos y para la igualdad de derechos y oportunidades referidas a: *i)* el acceso a la educación, la sanidad y los servicios sociales públicos, así como a los servicios de justicia próxima; *ii)* la formación profesional; *iii)* la juventud y las personas mayores; *iv)* la igualdad de género; *v)* el acceso al transporte público, a la vivienda, a los servicios bancarios y a las tecnologías de la información y la comunicación; *vi)* la seguridad y la respuesta ante emergencias; *vii)* la promoción de la cultura y el deporte; y *viii)* la protección de los derechos de las personas consumidoras y el acceso a los medios de comunicación.

El capítulo II del mismo título regula medidas para la reactivación y la diversificación socioeconómicas y la promoción del empleo, entre las que se encuentran las relativas a las materias que se citan a continuación: subvenciones y contratación pública; fiscalidad diferenciada y acceso a la financiación; reactivación y diversificación de la actividad económica; creación y mantenimiento del empleo; promoción del turismo sostenible; apoyo al comercio de proximidad y a la cadena de valor agroalimentaria; impulso a la gestión forestal sostenible y a la prevención de incendios forestales; fomento de las energías renovables; eficiencia en el consumo de agua; innovación y tecnología; e instrumentos de planeamiento en los municipios con riesgo de despoblamiento.

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

rritorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUP), ya sea en materia de planeamiento territorial o urbanístico, se ha de destacar que se preceptúa que deberán tenerse en cuenta medidas para agilizar la tramitación de los planes en los municipios con problemas de despoblamiento, y, a tales efectos, la consejería competente en materia de ordenación del territorio debe impulsar la elaboración de planes de acción territorial en los municipios en riesgo de despoblación dentro del sistema rural valenciano, de conformidad con las metas que marca la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Estos planes han de englobar múltiples extremos, tales como la definición de la infraestructura verde a escala supramunicipal del ámbito territorial que comprenda; la zonificación de manera adecuada y eficiente del suelo no urbanizable del conjunto de municipios incluidos, atendidas las unidades de paisaje y los patrones del territorio, así como las afecciones de la infraestructura verde que se solapen sobre estos suelos; la identificación de los elementos del patrimonio cultural merecedores de protección, proponiendo directrices para su preservación y puesta en valor desde una óptica que permita la mejora de los activos territoriales del ámbito alcanzado y su relación con las actividades económicas de naturaleza endógena; la determinación de los modelos urbanos propios de este ámbito territorial; el análisis a escala supramunicipal de las demandas reales de suelo para actividades económicas; el estudio de las dotaciones, su estado y adecuación a las necesidades actuales y futuras; el examen de las infraestructuras de comunicación y de servicios; la propuesta de fórmulas de gobernanza territorial que permitan la gestión mancomunada de las implantaciones de escala supralocal; la fijación de directrices para incentivar el desarrollo local de estos municipios con la colaboración de agentes sociales y económicos, públicos y privados, concretando su conexión con el planeamiento y potenciando especialmente los sectores transformadores de los productos locales, el turismo y otros aspectos de la calidad del territorio que permitan atraer y mantener la población en los municipios.

Sin embargo, en los municipios con riesgo de despoblamiento que se encuentren en la franja intermedia, de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, debe procurarse la elaboración de planes mancomunados con otros municipios que se encuentren en riesgo de despoblación, o cuando se trate de municipios colindantes de no mucho mayor tamaño. Estos planes tendrán los mismos objetivos que los planes territoriales del sistema rural, aunque adaptados a su ámbito territorial y a su situación en la franja intermedia[80].

80. Véase el artículo 42.1 y 2 de la Ley 5/2023 de la Comunidad Valenciana.

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

Una vez analizado el tratamiento dado por el legislador autonómico a la despoblación, procede abordar la utilización desmedida del convenio urbanístico como instrumento para implementar el modelo de urbanismo disperso, en tanto que obstáculo para la ordenación estratégica del territorio.

3. Reflexiones en torno al posible quebranto de la planificación estratégica del territorio a través de la desregulación de usos y la vía convencional

Hemos de partir de la constatación de que, al margen de las referencias de la normativa autonómica al desarrollo territorial y urbano sostenible, el TRLS exige que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tengan como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el mencionado principio, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las leyes.

En consecuencia, las políticas referidas deben propiciar la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora, la fauna y la protección del patrimonio cultural y del paisaje; la preservación del medio rural adecuada a su carácter y la defensa de los valores del suelo innecesario o inidóneo para satisfacer las necesidades de transformación urbanística; la previsión adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas; y la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo. Asimismo, el TRLS ordena a los poderes públicos formular y desarrollar las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que el suelo esté suficientemente dotado y que se ocupe de manera eficiente combinando los usos de forma funcional[81].

La persecución de estos objetivos ha de adaptarse a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, que, a su vez, han de adoptar las medidas oportunas para que los derechos y deberes de los ciudadanos sean reales y efectivos, y para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

81. Véanse los artículos 1 y 3 del TRLS.

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

En cuanto a la regulación del texto refundido estatal —que incorpora determinaciones sobre las situaciones básicas de suelo urbanizado y rústico—, merece atención lo dispuesto en el artículo 13, según el cual, en el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2.a)[82], las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Por otro lado, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección, debe quedar sometida a la salvaguarda de dichos valores y comprender únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que la normativa expresamente autorice.

Lo más destacable de dicho precepto es la disposición relativa a que, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, siempre que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en el medio rural. Por consiguiente, si bien es cierto que esta disposición ha servido de base al legislador autonómico, como se ha expuesto en el apartado anterior, para integrar previsiones de utilidad enfocadas a atender la despoblación del entorno rural, también lo es que dicha desregulación de usos ha posibilitado modificaciones puntuales en la ordenación del suelo dirigidas a implementar un modelo de urbanización difusa al amparo de la celebración de convenios urbanísticos de planeamiento.

No está de más precisar que el convenio urbanístico es una categoría jurídica que ha experimentado una transformación significativa a lo largo de los años, pasando de ser un instrumento de gestión para adaptar situaciones urbanísticas incorrectas a los nuevos mandatos legales a un procedi-

82. El artículo 21.2 del TRLS está redactado como sigue: "a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística. b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente".

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

miento generalizado en actuaciones de transformación urbanística[83]. A este respecto, ha de reiterarse la idea de que la Administración local ha llevado a cabo, en no pocas ocasiones, un uso desmedido de esta herramienta, con una clara afectación de la ordenación estratégica, especialmente cuando el convenio, además de propiciar el modelo de urbanización dispersa, ha sido utilizado como fuente de financiación municipal incurriendo en desviación de poder[84].

De hecho, la falta de una regulación detallada de esta fórmula negocial, acogida por la legislación autonómica desde hace años sin excepciones, unida a la enorme conflictividad que ha girado en torno a esta, ha propiciado multitud de pronunciamientos judiciales en los que se han delimitado su concepto, naturaleza y límites[85]. Por las razones antes mencionadas, la jurisprudencia constituye un elemento indispensable para el conocimiento de este instituto jurídico, que ha sido definido por aquella como un "instrumento de acción concertada"[86] entre la Administración y el particular, que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz para la consecución de objetivos específicos en beneficio del interés general[87], pues tiene como finalidad "complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística"[88].

En definitiva, esta técnica jurídica ha posibilitado una intensa participación de la iniciativa privada en el urbanismo, pese a la indisponibilidad

83. Véase, acerca de los convenios urbanísticos de planeamiento, Alemany Garcías (2023).

84. Sirva de ejemplo la STS 5112/2004, de 13 de julio (ECLI:ES:TS:2004:5112), en la que puede leerse lo siguiente: "la Administración no puede utilizar sus potestades de clasificación y calificación del suelo con la finalidad de satisfacer sus propias deudas, pues las determinaciones a través de las cuales se concretan los usos de este no constituyen un valor que se integre en el patrimonio de aquéllas". Véase, sobre esta cuestión, Fernández Torres (2015).

85. La normativa urbanística de rango legal es la siguiente: Andalucía, Ley 7/2021, de 1 de diciembre; Aragón, Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio; Asturias, Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril; Baleares, Ley 12/2017, de 29 de diciembre; Canarias, Ley 4/2017, de 13 de julio; Cantabria, Ley 5/2022, de 15 de julio; Castilla-La Mancha, Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero; Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 de abril; Cataluña, Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto; Extremadura, Ley 11/2018, de 21 de diciembre; Galicia, Ley 2/2016, de 10 de febrero; La Rioja, Ley 5/2006, de 2 de mayo; Madrid, Ley 9/2001, de 17 de julio; Murcia, Ley 13/2015, de 30 de marzo; Navarra, Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio; País Vasco, Ley 2/2006, de 30 de junio; y Comunidad Valenciana, Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio. El origen y la evolución del convenio urbanístico, incluida su positivación en la legislación autonómica, se analizan en Gómez Manresa (2006: 307-374).

86. Véase, *ad exemplum*, la STS 293/2020, de 2 de marzo (ECLI:ES:TS:2020:740).

87. Sirvan de ejemplo las SSTS 1370/2020, de 21 de octubre (ECLI:ES:TS:2020:3501), y 102/2019, de 29 de enero (ECLI:ES:TS:2020:274).

88. Véase el F. J. 4.º de la STS 102/2019, de 29 de enero (ECLI:ES:TS:2020:274).

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

de las competencias de órganos públicos, que han de actuarse siempre en aras del interés general y con observancia del principio de buena administración[89], ya que "si los objetivos perseguidos por los intervinientes van más allá de los objetivos que la Administración tiene encomendados, la causa se torna ilícita y, con ello, el convenio queda viciado"[90].

Y ello es así porque la potestad de planeamiento debe aspirar a establecer el modelo territorial más adecuado a las exigencias del interés público, lo que implica la posibilidad de modificar la ordenación urbanística existente, o *ius variandi*, que opera tanto sobre el contenido del planeamiento aprobado como sobre los acuerdos a los que se haya llegado con los administrados, con independencia de las consecuencias que puedan derivarse del apartamiento de convenios firmados y que se resuelven en el ámbito indemnizatorio. Por ende, el instrumento convencional no debe utilizarse como medio para instaurar el modelo de urbanización difusa al margen de la ineludible ordenación estratégica del entorno integradora de variables heterogéneas: urbanística, medioambiental, económica y social.

Por tanto, aunque no puede negarse la utilidad que ha tenido y que puede tener el convenio urbanístico, en la medida en que puede constituir una oportunidad para la satisfacción del interés público y para el logro de una planificación estratégica, tampoco puede obviarse que el empleo de esta figura, como se ha constatado, ha generado crecimientos insostenibles, en los que se ha comprometido la ordenación, favoreciendo un urbanismo disperso y prescindiendo de consideraciones tan relevantes como la dotación de infraestructuras y servicios, la existencia de recursos hídricos o la debida protección y recuperación del patrimonio cultural y natural o de la ciudad existente, que constituyen objetivos inexcusables de conformidad con la normativa apuntada.

Llegados a este punto de la exposición, conviene recordar que el modelo de urbanización difusa revela la ausencia de una planificación racional y coherente, toda vez que plantea grandes inconvenientes en términos de impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción, de mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos.

Bien puede deducirse, entonces, la importancia de un ejercicio responsable de las potestades administrativas para garantizar decisiones urbanís-

89. Véase, entre muchas otras, la STS de 15 de marzo de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:1914).
90. F.J.3.º de la STSJ de Andalucía (Sevilla) 7030/2001, de 18 de mayo (ECLI:ES:TSJAND:2001:7030).

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

ticas, adaptadas a las necesidades de la comunidad, en las que imperen la racionalidad, la proporcionalidad y la optimización de medios para conseguir un desarrollo sostenible[91], que cobran una relevancia especial en los municipios en los que las dificultades asociadas al reto demográfico y la despoblación constituyen un hándicap que requiere la máxima atención, una planificación prospectiva y estratégica, y una efectiva coordinación interadministrativa.

Finalizado el examen de este controvertido obstáculo, se efectúan una serie de apuntes concluyentes en el apartado siguiente.

4. Conclusión a modo de cierre

Lo cierto es que la despoblación, que está determinada por la estructura demográfica y la distribución de la población en el territorio, constituye, en el momento presente, un problema transfronterizo, complejo y de difícil solución, dado que tiene carácter estructural y exige no solo financiación, sino también la implementación coordinada de múltiples políticas, planes, programas y actuaciones a medio y largo plazo, evidenciados en este trabajo.

Así las cosas, el territorio constituye un elemento esencial, en la medida en que sobre el mismo han de efectuarse las distintas intervenciones tendentes a mitigar o evitar el despoblamiento, toda vez que su planificación y gestión demandan un enfoque sectorial e interdisciplinar[92] en un marco de gobernanza participativa y de prospectiva administrativa y regulatoria.

Los avances en la resolución de los desafíos inherentes al abandono de las zonas rurales reclaman una implicación tanto de los entes públicos como de los privados, además de la sociedad civil, y una respuesta del derecho dirigida a eliminar las barreras existentes, especialmente en los municipios rurales pequeños, en los que resultan esenciales una ordenación estratégica del suelo y de los usos, la puesta en valor del aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos, la simplificación administrativa, la implementación de un marco de colaboración público-privada y de coordinación interadministrativa para la materialización de una adecuada prestación de servicios y para avanzar en la conectividad y la cohesión territorial[93], así

91. En cuanto a las conexiones entre la planificación urbanística y el desarrollo sostenible, véase Gómez Manresa (2015).

92. Un estudio con una perspectiva multidisciplinar puede encontrarse en Baraja Rodríguez (2024); García-Moreno Rodríguez (2019); y Navarro *et al.* (2023).

93. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro" [SWD(2020) 331 final]. En esta

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

como para atender el reto que representa la sociedad de la información en relación con la alfabetización tecnológica de la población y el desarrollo de servicios electrónicos específicos para el mundo rural.

5. Bibliografía

Alemany Garcías, J. (2023). *Los convenios urbanísticos de planeamiento. La eterna sospecha de ilegalidad*. Madrid: Reus.

Baraja Rodríguez, E. (coord.). (2024). *Gestionando la despoblación*. Cizur Menor: Aranzadi.

Cantó López, M.ª T. (dir.) (2019). *Los territorios rurales inteligentes: administración de integración social*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

Díez Sastre, S. y Rodríguez de Santiago, J. M.ª (dirs.) (2021). *Ciudades envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*. Cizur Menor: Aranzadi.

Domínguez Álvarez, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Cizur Menor: Aranzadi.

Fernández Torres, J. R. (2015). Ni los planes ni los convenios urbanísticos son instrumentos de financiación municipal (a propósito de la STS de 7 de julio de 2015 [RCN 2790/2013]). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 35, 143-148.

García Jiménez, A. (2020). La despoblación: una cuestión de Estado. *Revista de Castilla y León*, 52, 31-71.

García-Moreno Rodríguez, F. (dir.). (2019). *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*. Cizur Menor: Aranzadi.

Gifreu Font, J. (dir.). (2024). *El envejecimiento activo como nuevo reto para los Gobiernos locales: la construcción jurídica de servicios públicos y espacios amigables para las personas mayores*. Cizur Menor: Aranzadi.

Gómez Manresa, M.ª F. (2006). *El particular en la gestión urbanística*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Gómez Manresa, M.ª F. (2015). *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*. Madrid: Dykinson.

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

se abordan cuestiones referidas a la movilidad inteligente y resiliente para lograr una conectividad fluida, segura y eficiente, y un espacio único europeo de transporte para conseguir una conectividad inclusiva.

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

Sánchez Sánchez, Z. (2025). Normas para la protección de generaciones futuras. En Z. Sánchez Sánchez (dir.). *Prospectiva administrativa y generaciones futuras: estrategias y buenas prácticas* (pp. 17-38). A Coruña: Colex.

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* (pp. 29-206). Valencia: Tirant lo Blanch.

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