ESTUDIOS SECTORIALES

El fomento del regadío sostenible como freno al fenómeno de la despoblación y apoyo a la conservación del mundo rural: una externalidad socioeconómica positiva de la agricultura de regadío con escaso reconocimiento jurídico[1]

Estanislao Arana García
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Granada

SUMARIO. 1. Introducción: la despoblación de la España rural, sus razones, sus paradojas y algunas de sus posibles soluciones. 2. La Política Agraria Común y las posibilidades (por el momento, muy escasas) del fomento del regadío con el objetivo del apoyo a zonas despobladas o en riesgo de despoblación. 2.1. Las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas: la despoblación como posible limitación específica que pudiera amparar, excepcionalmente, el fomento de nuevos y pequeños regadíos. **3. El desarrollo de la nueva PAC en España: la PEPAC y la lucha contra la despoblación desde la agricultura. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.**

1. Introducción: la despoblación de la España rural, sus razones, sus paradojas y algunas de sus posibles soluciones

Vivimos en un mundo de grandes paradojas. Un ejemplo: la vivienda se ha convertido en uno de los grandes problemas de nuestra sociedad. Los jóvenes que, sobre todo, residen en las grandes ciudades tienen muy difícil el acceso a este bien imprescindible para la vida en sociedad. Sin embargo, paralela y paradójicamente, otro de los grandes problemas de nuestro país es la despoblación de grandes zonas de su territorio en las que este problema

1. Este trabajo ha sido publicado en Chinchilla *et al.* (2026).

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

de la carestía de la vivienda no se da en absoluto. Algunos datos corroboran esta afirmación: 4000 municipios españoles están en riesgo de extinción a medio y largo plazo y 1286 municipios no superan los 100 empadronados; la Unión Europea califica de desierto demográfico provincias como Soria, Cuenca o Teruel; el 42,2 % de los municipios está en riesgo de despoblación. España es el cuarto país europeo en riesgo de despoblación (delante, Estonia, Letonia y Finlandia).

La vida en esta España vaciada tiene muchas dificultades, pero también muchas ventajas; entre otras, y la cito como simple ejemplo obvio pero ilustrativo, el problema de la vivienda no existe. En muchas ocasiones, apartarse unos kilómetros del centro de determinadas grandes ciudades alivia el problema del precio del metro cuadrado de vivienda de forma más que significativa, corrigiendo uno de los problemas más graves de la sociedad actual en los países desarrollados. Pero también es cierto que muchos de los servicios que demanda la sociedad actual no se encuentran en la mencionada sociedad rural, principalmente, el trabajo. A pesar de la digitalización de la sociedad y de las cada vez mayores posibilidades de trabajar desde casi cualquier lugar evitando desplazamientos otrora imprescindibles, lo cierto es que la población quiere seguir viviendo en grandes ciudades y, muy especialmente, cerca de la costa. Servicios más completos y accesibles, climatología y, qué duda cabe, una cuestión cultural —aunque está cambiando poco a poco—, hacen que todavía prefiramos vivir en entornos urbanos más poblados y climatológicamente más suaves a pesar de problemas como el mencionado coste de la vida, la contaminación o una mayor vulnerabilidad en situaciones de pandemia como la que vivimos recientemente tras el COVID-19. Consecuentemente, hay que encontrar nuevos y más atractivos alicientes si queremos que la gente opte por vivir y mantener el mundo rural.

La despoblación de las zonas rurales conlleva el aumento de costes de los servicios públicos per cápita hasta hacer inviable el mantenimiento de servicios como la educación, la salud o el transporte. En estas zonas despobladas se produce una clara pérdida de competitividad económica que provoca la concentración de gran parte de la actividad productiva en áreas urbanas, limitando el aprovechamiento económico de áreas rurales y, por tanto, limitando la diversificación económica del país. Esta despoblación de las zonas rurales no contribuye a mitigar otro de los grandes riesgos que, a pesar de lo que pudiera parecer, corre nuestra sociedad: la seguridad alimentaria[2]. La disminución de la población rural afecta negativamente a la agricultura y a la producción de alimentos, lo que, sin lugar a duda, aumenta

2. Una obra de referencia y muy actual en este ámbito es Lamo de Espinosa y Garrido (2024).

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

la dependencia de importaciones de productos alimentarios. Esta afirmación también puede resultar paradójica en cierta manera. Según estudios muy recientes, por cada 3 hectáreas de agricultura abandonadas, 1 se ha convertido en regadío y, por tanto, la producción de alimentos ha aumentado. Es decir, a escala nacional, producimos más alimentos con menos territorio (siempre que este territorio sea de regadío, por supuesto)[3].

Otro de los graves efectos negativos de la despoblación de las zonas rurales tiene que ver con su impacto en la gestión del territorio y el medio ambiente. El vaciamiento poblacional de estas zonas hace menos eficaz el manejo de los recursos naturales, afectando a la biodiversidad y la resiliencia ecológica. Sirva de ejemplo el problema de los incendios en España. La ausencia de "vigilancia rural", aparejada a la falta de explotación económica de los montes y entornos naturales por parte de la población cercana, contribuye de manera definitiva al desastre natural de los incendios en nuestro país. Muy relacionado con este aspecto, igualmente, se resiente el que podríamos llamar servicio de mantenimiento y guarda del paisaje rural (paisaje natural), que, sin lugar a duda, es otro gran activo de nuestra cultura y forma de vida[4].

Desde un punto de vista sociopolítico las consecuencias de este fenómeno de la despoblación también están siendo muy claras. Así, por ejemplo, cada vez aparecen nuevos actores políticos que tratan de responder a esta situación. Es la llamada "revuelta de la España vaciada", que ha dado lugar a nuevos actores políticos (Teruel Existe, Soria Ya, Jaén Merece Más…) que tratan de dar respuesta a la gran frustración que se siente en el mundo rural, quizás no solo español, sino europeo, y que no es más que fruto de lo que se siente como una falta de apoyo institucional y de comprensión por parte de las Administraciones públicas y de los partidos políticos tradicionales.

3. Con información muy actualizada, véase el reciente trabajo de Berbel *et al.* (2025). Refiriéndose a la paradoja que se mencionaba en el texto, estos autores, literalmente, afirman: "Este proceso de intensificación en las áreas más competitivas y de abandono en los territorios menos favorecidos plantea, por un lado, el desafío de sostener la llamada 'España vacía', y por otro, una oportunidad: actualmente producimos más alimentos y mayor valor añadido ocupando solo alrededor del 80% del territorio cultivado hace tres décadas. Este cambio podría generar beneficios ambientales mediante una renaturalización inteligente de las zonas abandonadas, siempre que se supere la visión limitada que centra el debate exclusivamente en las áreas intensificadas y que tiende a criticar al regadío, en lugar de reconocer su potencial como parte de una estrategia territorial más equilibrada".

4. Son muchas las obras científicas que en los últimos años se están ocupando, desde una perspectiva jurídica, del problema de la despoblación. Sin ánimo de ser exhaustivo, entre las más recientes podríamos citar las siguientes: Hortelano Mínguez (2024); Bello Paredes (2023); Fernández de Gatta Sánchez (2021); Fernando y Domínguez (2020); Domínguez y Talavera (2024); Gómez Sánchez (2023); López Ramón (2020); Muñiz Espada (2011); Navarro *et al.* (2023); Prieto Álvarez (2021); Ramírez Sánchez (2024); Torrecillas Martínez (2024).

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

Estos movimientos sociopolíticos han sido propiciados por un cada vez mayor interés mediático. En encuestas publicadas por el CIS en 2020, basadas en datos de años anteriores (como febrero de 2019), la mayoría de los españoles (más del 80 %) reconocía la despoblación y la consideraba un problema de gran magnitud, muy grave o bastante grave. Y esta percepción social del problema de la despoblación ha llevado a que, por primera vez, uno de los ministerios de la Administración pública estatal lleve en su propia denominación "el Reto Demográfico", como una de sus principales razones de existir junto a la "Transición Ecológica". De este ministerio ha partido la elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico en España, que busca la cohesión territorial y la igualdad de oportunidades ante la despoblación y el envejecimiento, a través de un plan de 130 medidas que impulsa la conectividad digital, la diversificación económica, la mejora de servicios básicos (sanidad, educación, cultura) y reformas normativas (Estatuto pequeños municipios, Ley trabajo a distancia) para vertebrar el país, coordinando todas las Administraciones y alineándose con la Agenda 2030.

Pero no toda la España interior se ha despoblado. Frente a ese fenómeno que parece generalizado hay una realidad indudable: donde hay agricultura y ganadería se frena la despoblación. La agricultura, y sobre todo la de regadío, actúa como un elemento cohesionador, ya que fija la población en los pueblos; cohesiona, vertebra y ordena el territorio; aporta una fuerte demanda de mano de obra y, finalmente, favorece la actividad comercial[5].

Según informe de FENACORE (Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España)[6], entre otros datos, el regadío multiplica por 4,8 la generación de riqueza y por 4,5 la creación de empleo; ayuda al desarrollo a otros sectores económicos, como empresas de suministros, servicios técnicos y financieros, transportes y comercio mayorista y minorista; 13 de las 15 provincias que más población han perdido en los últimos 10 años son las que menos regadío tienen, y, *a sensu contrario*, las provincias que mantienen o crecen en población son algunas de las que más porcentaje de regadío tienen; el envejecimiento es más acusado en territorios de secano; la

5. Se cumple realmente el tercero de los objetivos marcados en el artículo 2 del Plan Nacional de Regadíos aprobado mediante el Real Decreto 329/2002, de 5 de abril: "c) Vertebrar el territorio evitando o reduciendo los procesos de pérdida de población, abandono y envejecimiento de las zonas rurales".

6. La Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE) defiende el papel del regadío en la lucha contra la despoblación de la España rural, tal y como hizo constar en la quinta alegación que formuló a los *Esquemas Provisionales de Temas Importantes del tercer Ciclo de Planificación Hidrológica* a finales de 2020.

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

distribución más equilibrada entre hombres y mujeres se da en los lugares donde existe mayor proporción de regadío; 1 hectárea de regadío produce 6 veces más que 1 de secano (el 22 % de las tierras de regadío produce el 64 % del total de la producción agrícola del país); la renta del agricultor de regadío es 4 veces superior a la de secano; el regadío es más competitivo y menos dependiente de la PAC; el regadío permite diversificar cultivos y estabilizar producciones, provocando un efecto multiplicador de la economía rural (la industria agroalimentaria se deslocalizaría sin producción primaria y tiene, además, un efecto arrastre: 1 euro de regadío genera 0,4 en industria de insumos y servicios; 1,1 en agroindustria; 0,4 en transporte y 1,3 en sector comercial); asimismo, el regadío provoca un efecto multiplicador sobre el empleo, ya que lo cuadriplica en relación con el secano —son necesarias 9,2 hectáreas de regadío para un empleo, mientras que hacen falta 41,6 en secano—; el empleo indirecto de cada puesto directo en el regadío es de 0,46 (empresas agroindustriales y de suministros) y mejora la calidad de vida de los agricultores porque aporta un empleo más cualificado y mejor pagado.

Aunque de fecha anterior a este exhaustivo informe de FENACORE, los informes que dieron lugar a la aprobación del Plan Nacional de Regadío aprobado mediante el Real Decreto 329/2002, de 5 de abril, de manera muy precisa analizaban la relación entre regadío y población: "La incidencia del regadío en la evolución demográfica es un hecho cierto aunque las formas de influencia no son en modo alguno lineales. En general, las comarcas con presencia de tierras en regadío mantienen densidades de población superiores y tasas de crecimiento anual positivas; en los casos que se producen pérdidas de población, la salida de población es más lenta que en el caso de ausencia de regadío.... La estructura de la población comparada entre las comarcas con y sin regadío evidencia las diferencias de respuesta demográfica en los aspectos siguientes: a) La estructura por edades de las zonas de riego se encuentra a varios puntos por encima de la correspondiente a las zonas sin riego en la proporción de población joven, lo que no es sino expresión de las mayores oportunidades de empleo de las primeras. b) Coherentemente con lo anterior, el envejecimiento de la población es más importante en las zonas sin regadío. c) El mundo rural en general presenta una grave tendencia al despoblamiento de población femenina, sobre todo en edad genésica, problema que se hace considerablemente más grave en las zonas sin riego que en aquellas regadas: la razón entre sexos es de equilibrio en estas últimas (100,52) en tanto que para las comarcas no regadas es de 95, 3 %. d) El índice de sustitución o reemplazamiento de la población que entra y sale en actividad es mucho más favorable en las zonas regadas, situándose en torno al 120 % en tanto que las zonas sin regadío afrontan el problema de

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

mantenimiento de la actividad junto con el de mantenimiento del reemplazo de las cohortes de población que alcanzan la edad de jubilación"[7].

Pero no desde todos los puntos de vista y desde todos los sectores la visión de la agricultura de regadío es tan positiva. La agricultura de regadío, si se me permite usar términos coloquiales, tiene muchos *haters* en la sociedad actual. A la agricultura de regadío se le achacan, además de ambientales, problemas económicos y sociales vinculados, principalmente, al desarrollo del modelo extensivo, que está dominado por capitales e inversores titulares de grandes explotaciones, no vinculados al territorio, y que supone una elevada tecnificación que reduce las necesidades de mano de obra y conlleva el abandono de prácticas de cultivo tradicionales con valor cultural y ecológico.

Pero, desde luego, el principal efecto o externalidad negativa que se achaca a la agricultura de regadío en la actualidad es el consumo de agua. La agricultura es la gran consumidora de agua (entre el 78 y el 80 % del total de agua dulce disponible en España según el actual ciclo de planificación hidrológica). Este dato, en un contexto social cada vez más concienciado con la protección ambiental y de los recursos naturales, provoca un permanente cuestionamiento y una visión negativa de la agricultura de regadío. Poco a poco se ha ido asentando una idea que se asume, muchas veces, sin demasiada reflexión y sin tener en cuenta sus consecuencias: "Hay que eliminar superficie regable en España".

Al margen de los prejuicios, de los excesos ecologistas o de, simplemente, ser un reflejo de la polarización que vive la sociedad actual, esa especie de mantra que reniega del regadío sobre la base de la búsqueda de la seguridad hídrica, en muchas ocasiones, no es consciente de todas las externalidades positivas del regadío ni de que trata de proporcionar otra de las seguridades que demanda nuestra sociedad y que en muchas ocasiones, para el mundo occidental "rico", pasa desapercibida; me refiero a la seguridad alimentaria[8]. La alimentación es un derecho fundamental de los pueblos y en muchas partes del mundo este derecho no está asegurado. Para 2050, la producción mundial de alimentos tiene que incrementarse en un 50 % en comparación con el año 2012, a fin de satisfacer la creciente demanda de alimentos procedente, principalmente, del aumento de la po-

7. Apartado 3.2.4 ("Evolución de la población y regadío") del documento, que puede consultarse en https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/desarrollo-rural/temas/gestion-sostenible-de-regadios/2.-actuaciones_2022/2.1.1.1.plan-nacional-de-regadios/texto-completo/apartado3-2.pdf.

8. Sobre las externalidades del regadío puede verse la obra de Berbel Vecino (2020).

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

blación mundial. Desde este punto de vista, la previsión de crecimiento de la población mundial es la de crecer hasta alcanzar un máximo de 10 300 a 10 900 millones de personas alrededor del año 2080. Si se mantienen las condiciones actuales, la FAO estima que la producción de alimentos a partir de riego debe crecer en más del 50 % para 2050; aumentar la producción de alimentos en más del 50 %, cuando solo se puede incrementar el agua para riego agrícola en un 10 %. En las condiciones actuales solo se puede dedicar un 10 % más de agua al regadío cuando teóricamente, para llegar a ese nivel de producción de alimentos, hace falta conseguir, al menos, un 35 % más de agua dulce, es decir, un tercio más. Solo el avance tecnológico nos podrá salvar de esta aparente contradicción: hacer más (alimentos) con menos (agua).

Pero bueno, ni la seguridad alimentaria ni el incremento de la población mundial son el objeto directo o principal de este trabajo. Lo que me propongo analizar es cómo, en el contexto de crisis hídrica en que vivimos, se puede fomentar la agricultura de regadío como una herramienta clave en la lucha contra la despoblación. Se trata, por tanto, de encontrar el equilibrio necesario entre la protección ambiental y el desarrollo de la agricultura de regadío, que tiene muchas externalidades positivas; entre las más importantes, el constituir una herramienta esencial que evita la despoblación de las zonas rurales de nuestro país.

2. La Política Agraria Común y las posibilidades (por el momento, muy escasas) del fomento del regadío con el objetivo del apoyo a zonas despobladas o en riesgo de despoblación

Casi toda la acción pública que en materia de agricultura se lleva a cabo en cualquier país de la Unión pasa necesariamente por las condiciones y los requisitos de la Política Agraria Común (PAC, en adelante). La PAC es la política común de la Unión Europea dirigida al sector agrario y al medio rural creada en 1962 para apoyar a los agricultores, garantizar un suministro estable de alimentos asequibles y promover la sostenibilidad ambiental y económica. Proporciona estabilidad en los ingresos mediante pagos directos, medidas de mercado y programas de desarrollo rural, financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

España es uno de los principales beneficiarios de la PAC, recibiendo más de 32 500 millones de euros en el período 2023-2027 a través de su Plan Estratégico Nacional (PEPAC), que destina cerca de 4800 millones anuales

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

a pagos directos, 582 millones a medidas de mercado y 1762 millones a desarrollo rural.

La PAC se organiza tradicionalmente en dos pilares: el primero, enfocado en pagos directos a la renta y medidas de mercado (financiados por FEAGA), y el segundo, dedicado al desarrollo rural mediante programas nacionales y regionales (financiados por FEADER). Aunque la PAC 2023-2027 enfatiza nueve objetivos específicos y planes estratégicos nacionales, mantiene esta estructura bipartita para equilibrar apoyo directo con iniciativas rurales sostenibles.

Aunque los principios básicos de la PAC están asentados en Europa desde hace muchos años, la regulación vigente procede de la reforma llevada a cabo en diciembre de 2021[9]. La nueva PAC parte de las bases y premisas tradicionales de esta política comunitaria, pero pasa de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a tres objetivos generales:

a) fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;

b) apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima, y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París;

c) fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

9. Fundamentalmente, la "nueva PAC" tiene su base en tres normas: A) Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013; B) Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013; y C) Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

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

Estos objetivos generales se desglosan, a su vez, en nueve objetivos específicos. A los efectos de este trabajo, obviamente, es el tercer objetivo general, el del fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales, el que más nos interesa. Y dentro de los objetivos específicos, como luego mencionaremos, hay varios que directamente tratan de desarrollar este tercer objetivo general. Estos objetivos, generales y específicos, pretenden utilizar la PAC como una herramienta que favorezca mantener las zonas rurales vivas y evitar con ello, siquiera sea indirectamente, fenómenos como el de la despoblación de dichas zonas rurales.

En línea con lo que comentábamos en la introducción de este trabajo respecto a la visión o conciencia negativa que en los países más desarrollados se tiene sobre la agricultura de regadío, la PAC actual y su desarrollo específico en España no tiene como un objetivo principal ni directo la ampliación de la superficie regable. Fundamentalmente, se trata de introducir medidas de fomento y apoyo a la agricultura, pero siempre que se dirijan a la modernización[10], la sostenibilidad y la corrección de externalidades negativas que ya sabemos que tiene el regadío, principalmente, aunque no exclusivamente, el elevado consumo de agua[11]. No se trata, en principio y como medida general, de aumentar la superficie de regadío, sino de modernizar lo que hay para lograr una mayor eficiencia y, por tanto, un ahorro neto en el consumo de agua que se dedica al regadío. Sin embargo, si analizamos con detalle la PAC y, sobre todo, la mayor libertad que ahora tienen los diferentes países y regiones para fijar sus propios objetivos vinculados a esta Política Agraria Común, quizás podríamos encontrar algún resquicio que permita defender la financiación y el apoyo de nuevas explotaciones de regadío, siempre y cuando, por ejemplo, se destinen a corregir situaciones que se consideren graves y perjudiciales para el interés general, como, en el caso de España, podría ser la de la despoblación y el abandono de muchas zonas rurales. No pensamos en el fomento generalizado ni de grandes extensiones de regadío; quizás estemos hablando de pequeñas zonas donde el regadío puede convertirse en la tabla de salvación ante la despoblación de determinadas comarcas[12]. Veamos la normativa comunitaria para tratar

10. Sobre la modernización de regadíos, puede verse la obra de referencia de Berbel y Gutiérrez (2017). Dentro de este libro, merece la pena destacarse el trabajo de Gómez-Limón y Villanueva (2017).

11. Sobre la nueva orientación ambiental de la PAC, puede verse el trabajo de Sadeleer (2024).

12. Así lo contempla el propio Plan Nacional de Regadíos, que establece la posibilidad de aprobar programas específicos que, por ejemplo, tengan como objetivo "Transformaciones de pequeñas superficies de áreas desfavorecidas, en declive o en proceso de despoblamiento, ubicadas fuera de las zonas regables a que se refiere el apartado anterior, y cuya finalidad se

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

de localizar estas medidas y analizar, brevemente, cómo se articulan técnicamente y cómo se están desarrollando e implementando en nuestro país.

2.1. Las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas: la despoblación como posible limitación específica que pudiera amparar, excepcionalmente, el fomento de nuevos y pequeños regadíos

Una de las normas de cabecera de la nueva PAC (2023-2027) es el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC). A estos planes estratégicos, concretamente al elaborado por España, nos referiremos un poco más adelante. Ahora mismo, simplemente, me interesa destacar el contenido del artículo 71 de esta norma, que establece la posibilidad de financiar con la PAC las llamadas zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas. Quizás, aunque no esté expresa ni directamente previsto, podríamos defender que unas de esas zonas con limitaciones específicas podrían ser las zonas rurales en riesgo de despoblación.

Literalmente, el artículo 71 señala:

"Zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas[13]:
1. Los Estados miembros podrán conceder pagos para zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas según las condiciones establecidas en el presente artículo y las especificaciones adicionales de sus planes estratégicos de la PAC, con el fin de contribuir a la consecución de uno o varios de los objetivos específicos establecidos en el artículo 6, apartados 1 y 2.
2. Los pagos en virtud del presente artículo se concederán a agricultores activos respecto de las zonas designadas en virtud del artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.
3. Los Estados miembros podrán llevar a cabo una delimitación precisa con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 32, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

orienta a fijar población, crear y sostener empleo agrario y equilibrar el territorio. Las zonas seleccionadas para estas transformaciones se relacionan en el anejo II".

13. No se trata de ninguna novedad, pues esta figura ya existía en normas anteriores; por ejemplo, en la Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas.

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

4. Los Estados miembros solo podrán conceder pagos en virtud del presente artículo con el fin de compensar a los beneficiarios por la totalidad o parte de los costes adicionales y el lucro cesante relacionados con las limitaciones naturales u otras limitaciones específicas de la zona en cuestión.
5. Los costes adicionales y el lucro cesante a que se refiere el apartado 4 se calcularán en relación con las limitaciones naturales u otras limitaciones específicas de la zona, efectuando una comparación con las zonas que no se ven afectadas por limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.
6. Los pagos en virtud del presente artículo se concederán anualmente por hectárea de superficie agrícola".

Estamos, por tanto, ante un precepto que habilita a que se puedan apoyar determinadas explotaciones agrícolas con la PAC, siempre y cuando se cumplan 2 requisitos: a) que este apoyo persiga alguno de los objetivos específicos del artículo 6, apartados 1 y 2, del propio Reglamento Europeo 2021/2115[14]; y b) que estas zonas sean definidas por los Estados de conformidad con el también Reglamento Europeo 1305/2013.

14. "Artículo 6 Objetivos específicos
1. Los objetivos generales se alcanzarán mediante los siguientes objetivos específicos:
a) apoyar una renta agrícola viable y la resiliencia del sector agrícola en todo el territorio de la Unión a fin de mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo y la diversidad agrícola, así como garantizar la sostenibilidad económica de la producción agrícola en la Unión;
b) mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad de las explotaciones agrícolas a corto y largo plazo, también mediante una mayor atención a la investigación, la tecnología y la digitalización;
c) mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor;
d) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible;
e) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química;
f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes;
g) atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores y facilitar el desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales;
h) promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible;
i) mejorar la respuesta de la agricultura de la Unión a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, incluida la demanda de alimentos de buena calidad, seguros y nutritivos producidos de forma sostenible, reducir el desperdicio de alimentos, mejorar el bienestar animal y combatir la resistencia a los antimicrobianos.
2. Los objetivos establecidos en el apartado 1 se complementarán e interconectarán con el objetivo transversal de modernizar la agricultura y las zonas rurales, fomentando y poniendo en común el conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas

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

A) Objetivos específicos de la PAC y su relación con la lucha contra el fenómeno de la despoblación.

El artículo 6 del Reglamento 2115 de 2021 marca el camino para cumplir con los objetivos generales de la PAC, que no son otros que el cumplimiento, a su vez, de una serie de objetivos específicos. Entre estos objetivos específicos podemos encontrar algunos que, sin lugar a duda, están directamente relacionados con el apoyo al mundo rural en riesgo de despoblación. Por citar algunos, podemos mencionar los siguientes (la negrita es nuestra):

> "[...]
> f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y **conservar los hábitats y los paisajes**;
> g) atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores y facilitar el **desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales**;
> h) promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el **desarrollo local en las zonas rurales,** entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible".

Estos objetivos específicos se complementarán, además, con el objetivo transversal mencionado en el apartado 2 de dicho precepto y que también se relaciona o se puede relacionar con el fenómeno de la lucha contra la despoblación: la modernización de la agricultura y de las zonas rurales.

B) La delimitación de zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas por parte de los Estados miembros o sus regiones.

El apoyo al mundo rural para evitar un fenómeno tan grave en España como el de la despoblación, como acabamos de ver, entraría entre los objetivos específicos de la PAC. Pero no es suficiente; hace falta que los Estados miembros (o las comunidades autónomas en el caso de España) definan estas zonas, incluyéndolas en alguna de las categorías establecidas normativamente. En este sentido, las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas se definen de forma general en el artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del

y rurales y promoviendo su adopción por los agricultores, mediante la mejora del acceso a la investigación, la innovación, el intercambio de conocimientos y la formación.
3. Para alcanzar los objetivos específicos que figuran en los apartados 1 y 2, los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, adoptarán las medidas oportunas para reducir la carga administrativa y garantizar la simplificación en la ejecución de la PAC".

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

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)[15]. Este reglamento, pese a corresponder al periodo anterior de la PAC continúa en vigor y es el marco regulatorio básico de esta ayuda. El artículo 32 mencionado establece que los Estados miembros designarán, sobre la base de los apartados 2, 3 y 4 de dicho precepto, las zonas que puedan optar a los pagos previstos en el artículo 31, de acuerdo con las siguientes categorías:

a) *Zonas de montaña* (art. 32.2: limitaciones naturales derivadas de la altitud, pendiente o combinación de ambas que reducen el potencial productivo agrario).

b) Zonas distintas de las de montaña con *limitaciones naturales significativas* (art. 32.3: 60 % SAU explotación requisitos anexo III — delimitación realizada por los Estados miembros —España en 2015—).

c) Otras zonas pueden optar a los pagos de zonas con limitaciones naturales "cuando se vean afectadas por limitaciones específicas y deba mantenerse en ellas la gestión de las tierras para preservar o mejorar el medio ambiente, conservar el medio rural y preservar el potencial turístico de la zona o para proteger el litoral"[16].

El propio Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en un documento que puede entenderse como una guía interpretativa para la aplicación de las ayudas en zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones

15. La Ficha Interpretativa de la Comisión sobre el Reglamento (UE) n.° 1307/2013 (que rige los pagos directos PAC) aclara que la ayuda debe focalizarse en agricultores activos para evitar el abandono de tierras, especialmente en zonas con limitaciones naturales, asegurando la gestión agraria y la sostenibilidad, no siendo un subsidio generalizado, sino una herramienta para preservar el medio rural y sistemas agrícolas.

16. Las zonas afectadas por limitaciones específicas comprenderán zonas agrícolas cuyas condiciones naturales de producción sean similares y cuya extensión total no supere el 10 % de la superficie del Estado miembro de que se trate. Además, también podrán optar a los pagos previstos en este apartado las zonas en que: a) como mínimo el 60 % de la superficie agrícola cumpla al menos dos de los criterios enumerados en el anexo III, cada uno dentro de un margen no superior al 20 % del umbral indicado, o b) como mínimo el 60 % de la superficie agrícola esté formado por zonas que cumplan al menos uno de los criterios enumerados en el anexo III en el umbral indicado, y por zonas que cumplan al menos dos de los criterios enumerados en el anexo III, cada uno dentro de un margen no superior al 20 % del umbral indicado.

Se garantizará el cumplimiento de estos requisitos a escala LAU 2 o a escala de una unidad local claramente delimitada que cubra una única zona geográfica contigua, dotada de una identidad económica y administrativa claramente definible. Al delimitar las zonas contempladas en el presente apartado, los Estados miembros deberán llevar a cabo una delimitación precisa con arreglo al artículo 32, apartado 3. Las zonas que se consideren subvencionables de conformidad con el presente párrafo se tendrán en cuenta para calcular el límite del 10 % contemplado en el párrafo segundo. No obstante lo anterior, el párrafo primero no se aplicará a los Estados miembros cuyo territorio haya sido considerado en su totalidad como una zona que se enfrenta a limitaciones específicas con arreglo a los reglamentos (CE) n.os 1698/2005 y 1257/1999.

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

específicas, establece esa evidente necesidad de ayudar económicamente a través del fomento de la agricultura a aquellas zonas, entre las que se podrían encontrar las zonas rurales en riesgo de despoblación o de abandono[17]. Así, expresamente, señala lo siguiente: "Como consecuencia de lo anterior, es necesario promover todas aquellas actuaciones encaminadas al mantenimiento de la actividad agraria para evitar el abandono de las explotaciones situadas en esas zonas desfavorecidas, así como mejorar la rentabilidad de las mismas".

Encontramos, por tanto, en esta normativa "marco" una posible justificación general, la conservación del medio rural, para que las Administraciones públicas encargadas de desarrollar y aplicar la PAC en España puedan optar, al menos parcialmente, por el apoyo al regadío que tenga como objetivo fijar a la población en el mundo rural, facilitando por tanto su conservación[18]. Como sabemos, donde hay regadío no hay despoblación. En cualquier caso, con esta posibilidad u opción no se trata de defender la implantación de grandes superficies de regadío, ya que, probablemente, en muchas de las zonas donde este regadío pueda desarrollarse "de manera natural o sin dificultades" no habrá problemas de despoblación. En todo caso, de lo que se trata es de defender que jurídicamente podríamos contar con una herramienta más que ha demostrado su eficacia y utilidad para lograr un efecto positivo indirecto como el de la conservación del mundo rural que evita la despoblación.

3. El desarrollo de la nueva PAC en España: la PEPAC y la lucha contra la despoblación desde la agricultura

Con la reforma de la PAC 2023-2027 se establece un nuevo enfoque con el que los Estados miembros deben establecer los detalles de las intervenciones o medidas de la nueva PAC, a través de un plan estratégico. La nueva PAC, a diferencia de las anteriores, no es tan rígida y da más flexibilidad a los Estados para precisar y desarrollar sus objetivos en función de sus cir-

17. https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/reforma-de-la-pac/plan-estrategico-pac-post-2020/desplegable/analisis-del-nivel-de-ayuda-en-zln-y-otras-limitaciones-especificas-al-sistema-de-agricultor-pluriactivo.pdf.

18. Para el periodo actual (PAC 2023-2027), el MAPA publica un documento específico: "Relación de municipios y códigos por comunidades autónomas y provincias a 1 de enero de 2022", donde se identifican, municipio a municipio, las zonas de montaña, zonas con limitaciones naturales y otras zonas con limitaciones específicas en España. Ese listado, junto con el mapa correspondiente, está accesible en la página del MAPA dedicada al periodo de programación 2023-2027, desde donde puede descargarse en PDF el fichero con todos los municipios y su categoría de zona (https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/desarrollo-rural/temas/periodo-de-programacion-2023-2027/zonas_desf_23-27.pdf).

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

cunstancias y necesidades particulares. El 31 de agosto de 2022 la Comisión Europea aprobó el Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC), siendo uno de los primeros Estados miembros en lograr la aprobación del plan. Con posterioridad, el 30 de agosto de 2024, la Comisión aprobó la segunda modificación del Plan estratégico, versión actualmente en vigor.

Entre las recomendaciones emitidas por la Comisión Europea para el Plan Estratégico de la PAC en España, por ejemplo, se señala en qué ámbitos debe centrar sus prioridades y concentrar sus intervenciones, teniendo en cuenta también la gran diversidad territorial de la agricultura y las zonas rurales españolas. Entre estos ámbitos figuran el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales y atender a las demandas de la sociedad, y más concretamente, reducir la tendencia a la despoblación en las zonas rurales y redoblar los esfuerzos para hacer frente al reto de la renovación generacional en la agricultura, reduciendo las barreras de entrada en el sector, así como adoptando medidas específicas para reducir la brecha entre el empleo masculino y el femenino en las zonas rurales. A su vez, también se deben redoblar los esfuerzos por promover la inclusión social en las zonas rurales, prestando especial atención a los grupos vulnerables, como los trabajadores temporales, así como los migrantes de la UE y de terceros países, de conformidad con la estrategia "de la granja a la mesa".

Pues bien, recogiendo estas recomendaciones, la PEPAC incluye la intervención FEADER 6613, que se refiere a las mencionadas —y procedentes del Reglamento de la Unión Europea— "Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas" (págs. 215 y siguientes). El pago tiene la finalidad de mantener la viabilidad de la explotación, contribuyendo parcialmente a los costes adicionales por pertenecer a una zona con limitaciones según el artículo 32 del Reglamento. No trata de cubrir íntegramente las pérdidas ni los costes adicionales. Su cobro se vincula solamente al mantenimiento de la actividad en la superficie seleccionada, no a incrementos de producción ni inversiones. Es decir, la idea es evitar el abandono de la actividad agrícola existente, no el aumento de superficie agrícola.

A pesar de las recomendaciones europeas y de que, efectivamente, la despoblación aparece identificada como un problema a resolver por el plan estratégico, la referencia a la despoblación en el PEPAC es "limitada". Se echa en falta una mayor vinculación entre la PAC y el reto demográfico. Así, por ejemplo, la PAC aparece en los documentos estatales sobre reto demográfico como un vector más, con margen para reforzar mucho más la condicionalidad demográfica de las ayudas. Se critica que, pese a las menciones al reto demográfico, no se haya configurado todavía una auténtica "línea demográ-

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

fica" autónoma en la PAC, sino un conjunto disperso de ajustes (criterios de selección, incrementos de ayuda, LEADER, jóvenes) que actúan de forma indirecta sobre la despoblación[19]. En cualquier caso, lo que quiero resaltar en este trabajo es que, a nivel europeo, la normativa base reguladora de la PAC podría habilitar una mayor vinculación entre las herramientas de apoyo a la agricultura, agricultura de regadío incluida, y la lucha contra la despoblación.

En cualquier caso, el PEPAC no deja de ser un plan estratégico, falta ahora descender al desarrollo que las diferentes comunidades autónomas han llevado a cabo de estas medidas previstas en la política agraria común para conocer realmente la viabilidad de esta vinculación entre agricultura, regadío y lucha contra la despoblación a través de la delimitación de las denominadas "zonas con limitaciones específicas"[20].

Las comunidades autónomas utilizan sobre todo razones de tipo demográfico, ambiental y agrario-estructural para calificar "zonas con limitaciones específicas" en el marco de la PAC, siempre dentro de los límites y categorías permitidos por la normativa europea y el PEPAC estatal. Una parte de las zonas con limitaciones específicas se justifica por riesgo de despoblación, baja densidad de población, envejecimiento acusado y pérdida continuada de habitantes, buscando evitar el abandono de explotaciones y mantener tejido agrario en áreas rurales frágiles. También se invocan factores como el aislamiento geográfico, la insularidad o la lejanía respecto a centros de servicios, que encarecen la actividad agrícola frente a otras zonas.

La información acerca de cómo han implementado las diferentes comunidades autónomas la delimitación y el apoyo a las zonas con limitacio-

19. Pinilla (2023).

20. Corroborando la necesidad de desarrollo de la previsión europea por parte de los Estados o de las regiones, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, de 17 de octubre de 2024, C-239/2023, señala: "46. De este modo, las zonas de montaña y otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas por las que un agricultor puede optar a los pagos a que hace referencia el apartado 45 de la presente sentencia se delimitan, con arreglo al artículo 32 de dicho Reglamento, en los programas nacionales o regionales de que se trate". Esta misma sentencia reconoce el papel meramente indicativo de las referencias europeas y, por tanto, la capacidad de los Estados y las regiones para establecer lo que se considere como financiable conforme a esta normativa: "Es cierto que los Estados miembros o sus regiones pueden, en principio, elegir lo que incluyen o no en sus programas de desarrollo rural. Por otra parte, procede señalar que, como precisa el tenor del artículo 13 del Reglamento n.º 1305/2013, la lista de medidas que figura en el anexo VI de dicho Reglamento y que presenta un interés especial para las prioridades de la Unión en materia de desarrollo rural es meramente indicativa [véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, Lauku atbalsta dienests (Ayudas para la creación de empresas agrarias), C-119/20, EU:C:2021:817, apartados 60 y 61]". Interpretando algún aspecto menor de estas previsiones, pueden verse dos recientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la de 23 de octubre de 2025, C-466/2024, y la de la misma Sala Novena y misma fecha, de 23 de octubre de 2025, C-267/2024.

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

nes específicas no es fácil de localizar. He podido localizar algunas normas que, de alguna manera, desarrollan o aplican en su territorio las posibilidades de ayuda a esas zonas con limitaciones específicas. En algunas de ellas, no en todas, podemos vislumbrar la posibilidad de que la despoblación o el intento de evitar el abandono del mundo rural constituyan fundamentos para calificar determinadas zonas como merecedoras de apoyo desde la PAC.

A) Extremadura.

La Orden de 20 de febrero de 2023, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas en la Comunidad Autónoma de Extremadura en virtud de las intervenciones establecidas en el Plan Estratégico de la PAC 2023/2027, en su artículo 4, establece:

> "Objeto y tipo de intervenciones: Las ayudas en virtud de intervenciones consistentes en pagos compensatorios a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas tienen por objeto compensar, total o parcialmente, a las agricultoras y los agricultores, por las desventajas a las que la producción agrícola está expuesta debido a las limitaciones específicas físicas o de otro tipo dentro de su área de actividad. Dicha compensación deberá permitirles continuar con el uso de las tierras agrícolas, la conservación del espacio natural, así como el mantenimiento y la promoción de sistemas de agricultura sostenible en las zonas afectadas a fin de evitar el abandono de las tierras y la pérdida de la biodiversidad".

En el caso extremeño, por tanto, esta categoría de zonas con limitaciones específicas se utiliza para tratar, al menos indirectamente, de corregir el fenómeno de la despoblación que tendría lugar con el abandono de las tierras que trata de impedir esta norma[21].

21. Aplicando la normativa extremeña de apoyo a este tipo de explotaciones, así lo reconoció el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en la Sentencia 586/2024, de 4 de octubre de 2024, rec. 116/2024: "Así las cosas, por cuanto la finalidad de estas ayudas, es la definida en El Reglamento (UE) nº 1305/2013 que establece en su considerando nº25, que los pagos a los agricultores de zonas de montaña o de otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas deben contribuir, mediante el fomento del uso continuado de las tierras agrícolas, a la conservación del medio rural y a la salvaguardia y a la promoción de métodos sostenibles de explotación. Para garantizar la eficacia de esta ayuda, los pagos deben compensar a los agricultores por las pérdidas de ingresos y los costes adicionales vinculados a las limitaciones de la zona de que se trate. Para garantizar el uso eficaz de los recursos presupuestarios del Feader, la ayuda se deberá limitar a los agricultores activos en el sentido del artículo 9 del Reglamento (UE) n o 1307/2013. Además, en la ficha interpre-

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

B) Castilla y León.

En la documentación de desarrollo rural y en notas técnicas sobre zonificación, Castilla y León vincula parte de sus zonas con limitaciones específicas al "reto demográfico", usando indicadores de baja densidad, envejecimiento y pérdida acumulada de población para justificar ayudas compensatorias adicionales[22]. Esta lógica se proyecta sobre amplias áreas de la "España vaciada" castellanoleonesa, donde la continuidad de la actividad agraria se presenta como instrumento frente al abandono rural.

La Estrategia de sostenibilidad demográfica y territorial aprobada en 2005 está dotada con más de 2300 millones de euros para 676 actuaciones vinculadas al reto demográfico con partidas específicas para el sector agrario: a) destina más de 128 millones de euros a infraestructuras de medioambiente, energía, industria y agricultura, orientados a dinamizar el medio rural y combatir la despoblación; b) incluye 264 millones para implantación de empresas en zonas rurales, donde la agricultura juega un rol clave como actividad productiva fija.

Esta comunidad autónoma, como medidas transversales de apoyo a la lucha contra la despoblación, establece una fiscalidad diferenciada y políticas que benefician al sector agrario, tratando de atraer población. Proyectos como el Plan Estratégico de Investigación e Innovación Agraria (2021-2027) complementan la Estrategia, garantizando viabilidad al sector en zonas despobladas.

C) Castilla-La Mancha.

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 de Castilla-La Mancha, clasifica zonas rurales según criterios demográficos y económicos, sirviendo de base para priorizar fondos PAC en áreas afectadas[23]. En las fi-

tativa de la Comisión para la medida de ayudas a zonas con limitaciones naturales, establece en su primer apartado, el papel que deberá desempeñar esta medida para permitir que los agricultores continúen desempeñando su actividad agraria en esas zonas con el fin de prevenir el abandono de las tierras".

22. Véase, por ejemplo, el Acuerdo de 01/06/2021, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los indicadores estadísticos a utilizar en los criterios de zonificación regulados en el artículo 10 de 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 (DOCM de 4 de junio de 2021). La Junta de Castilla y León ha venido trabajando en una Estrategia de Dinamización Demográfica de Castilla y León 2021-2027 y, más recientemente, en una Estrategia de sostenibilidad demográfica y territorial, integradas en la planificación presupuestaria y en proyectos financiados con más de 2300 millones de euros para 676 actuaciones vinculadas al reto demográfico.

23. La Ley 2/2021 clasifica el medio rural en categorías con criterios demográficos, económicos y de accesibilidad: a) zonas de extrema despoblación (densidad <8 habs./km², 523 mu-

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

chas de intervención de su programa de desarrollo rural y en la adaptación autonómica del PEPAC, Castilla-La Mancha menciona expresamente la despoblación y la baja densidad como factores clave para definir zonas con limitaciones específicas, junto con la necesidad de mantener ganadería extensiva y secanos de baja productividad. Se utilizan indicadores demográficos (pérdida de población, envejecimiento) para seleccionar comarcas donde la ayuda busca sostener el tejido agrario frente al vaciamiento territorial.

D) Navarra.

La Estrategia de Lucha contra la Despoblación de Navarra, aprobada mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 26 de abril de 2023, vincula cohesión económica rural con agricultura como fijador de población.

Por su parte, el Plan Foral de Regadíos[24] incluye proteger el territorio contra el despoblamiento y la desertización como objetivo clave, junto a la racionalización del agua y competitividad agrícola[25].

E) Aragón.

Aragón, en sus programas PAC 2023-2027, incorpora el reto demográfico como uno de los criterios para priorizar determinadas zonas específicas, en conexión con la baja densidad y la continuidad de explotaciones en áreas

nicipios, 197 762 habs.); b) zonas de intensa despoblación (densidad >8 habs./km², pero escasa, 173 municipios, 208 569 habs.); c) zonas en riesgo de despoblación (25 municipios, 31.693 habs.); d) zonas intermedias agrícolas (<2000 habs., predominio agrario). El Decreto 108/2021, de 19/10/2021, delimita 52 zonas concretas (26 principales), sirviendo de base para todas las políticas. La Orden 52/2023, de 21 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, por la que se regula y convoca el procedimiento para la selección de grupos de desarrollo rural y estrategias de desarrollo local participativo (EDLP), en el marco del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) en Castilla-La Mancha, para el periodo 2023-2027, de acuerdo con los artículos 31 al 33 del Reglamento UE 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, vincula la concesión de proyectos de apoyo al mundo rural a la clasificación de zonas en riesgo de despoblación.

24. La Ley Foral 7/1999, de 16 de marzo, de actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra, aprueba el Plan Foral de Regadíos en su versión original, que sigue vigente como marco normativo general con actualizaciones posteriores mediante decretos forales.

25. Navarra, en la documentación de su intervención "pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas", alude al riesgo de despoblación en determinadas áreas de montaña y media montaña, justificando así el mantenimiento de sistemas agrarios poco rentables pero socialmente necesarios: https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/9FA31A1A-F12B-44F5-BC24-F8FD357E7625/483266/6613FichaintervencionespecificaZLNNavarra1.pdf. El documento detalla las zonas de montaña y desfavorecidas de Navarra, basadas en limitaciones físicas (pendiente, clima, suelos) y otras limitaciones específicas, donde se incluye un coeficiente de riesgo de despoblamiento (Cd) con hasta 40 puntos: Densidad <5 habs./km²: 15 puntos; 5-10 habs./km²: 10 puntos; 10-15 habs./km²: 5 puntos. Otros indicadores: pérdida de población, envejecimiento y tamaño de núcleos, para compensar costes adicionales y retener actividad agraria.

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

de montaña y sierras interiores. Concretamente, estas medidas se establecen en la ORDEN AGA/863/2025, de 10 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones en materia de pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, en el marco del Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España:

> "Artículo 3: Objeto de la subvención.
> Las subvenciones concedidas con base en esta orden tienen como objetivo compensar a los agricultores y ganaderos por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos que se traducen en unos menores rendimientos de sus explotaciones como consecuencia de las limitaciones que supone la producción agraria en determinadas zonas con limitaciones naturales. El propósito final es evitar el riesgo de despoblación y abandono de dichas zonas, implementando para ello medidas de apoyo a las explotaciones localizadas en ellas para mejorar su viabilidad".

F) Comunidad Valenciana.

La Comunidad Valenciana califica zonas con limitaciones específicas para ayudas PAC/PEPAC mediante Orden 5/2023, de 24 de marzo, de la Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, que aprueba las bases reguladoras para intervenciones en solicitud única del PEPAC 2023-2027, incluyendo Anexo III con listado de municipios. La Orden regula pagos compensatorios en zonas de montaña (altitud/pendiente que limitan agricultura); zonas con limitaciones naturales distintas de montaña (clima, suelos, drenaje); otras limitaciones específicas (riesgo abandono agrario, medioambiental, paisaje), conforme Reglamento (UE) 2021/2115 y artículo 32 Reglamento (UE) 1305/2013[26].

G) Andalucía.

Andalucía vincula la despoblación con agricultura y regadío a través de la Estrategia frente al Desafío Demográfico 2025-2030 (aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de mayo de 2023) y el Plan RegadíA (activado en 2024 con 140 M€), que integran desarrollo rural sostenible, modernización agraria y fijación de población en 78 municipios prioritarios.

26. En la Comunidad Valenciana, respecto a las medidas para evitar el abandono de tierras, se tendrá en cuenta lo previsto en la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunidad Valenciana, incluyendo instrumentos destinados a evitar el abandono de tierras agrarias mediante la reestructuración de las explotaciones.

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

El Plan de Modernización de Regadíos de Andalucía, Plan RegadíA, moderniza regadíos con 140 M€, mejorando eficiencia hídrica y competitividad agrícola en zonas rurales vulnerables[27]. Renueva infraestructuras para cambio climático, beneficiando a medio rural despoblado. Es un documento, por tanto, alineado con el PEPAC y la PAC para la sostenibilidad agraria como fijador poblacional.

Por otra parte, la Orden de 28 de marzo de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones correspondientes a la intervención sobre el desarrollo rural relativa a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (6613) correspondiente al Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2023-2027, regula pagos compensatorios anuales por hectárea en zonas de montaña (altitud >1000 m, pendientes >20 %); zonas con limitaciones naturales distintas de montaña (clima, suelos, drenaje) y otras limitaciones específicas (riesgo abandono agrario, ambiental, paisaje; ≤10 % superficie autonómica).

H) Galicia.

En Galicia, la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, establece marco para perspectiva demográfica en políticas, incluyendo medio rural con Plan de fijación población rural. El Programa de Desenvolvemento Rural (PDR) de Galicia 2023-2027 forma parte del componente de desarrollo rural del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) español y fomenta la competitividad agrícola/forestal, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo socioeconómico rural mediante intervenciones como modernización de explotaciones, relevo generacional, LEADER y pagos a zonas desfavorecidas (83 % superficie agraria útil gallega) como herramienta contra el abandono rural.

I) Comunidad de La Rioja.

La Rioja vincula agricultura y despoblación mediante la Estrategia Regional frente al Reto Demográfico y la Despoblación, que integra el sector agrario como pilar contra el despoblamiento rural. Esta estrategia se aprueba mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de mayo de 2021 y se publica en el Boletín Oficial de La Rioja (LOR) núm. 66, de 3 de junio de 2021, como documento estratégico de planificación no normativa. La agricultura

27. La Junta de Andalucía aporta la mitad de los fondos del Plan de Modernización de Regadíos de Andalucía (Plan RegadíA) para financiar un total de 13 proyectos de mejora en la eficiencia del riego por toda la comunidad. Esta iniciativa se realiza en colaboración con la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA) y los propios regantes.

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

es contemplada como un sector general para la dinamización rural. La Rioja delimita zonas con limitaciones específicas para PAC/PEPAC en el marco de la intervención 6613 "Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas" del PEPAC 2023-2027, regulada por Orden de 28 de marzo de 2023 (bases reguladoras) y posteriores convocatorias anuales. Incluye: zonas de montaña (altitud/pendiente limitantes); limitaciones naturales distintas de montaña (clima, suelos, drenaje) y otras limitaciones específicas (riesgo abandono agrario, ambiental, paisaje; ≤10 % SAU regional).

J) Comunidad Autónoma de Madrid.

La Comunidad de Madrid establece zonas con limitaciones específicas para PAC/PEPAC mediante la intervención 6613 "Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas" del PEPAC 2023-2027, regulada por Orden 1252/2023, de 28 de noviembre, y convocatorias anuales como la Orden 127/2025, de 20 de enero. Incluye: zonas de montaña (altitud >600-1000 m, pendientes >20 %); zonas con limitaciones naturales (clima, suelos, drenaje); otras limitaciones específicas (riesgo abandono agrario, ambiental; zonas rurales prioritarias como Sierra Norte, Guadarrama).

En las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, Murcia y el País Vasco, no he encontrado vinculación específica entre ayudas basadas en el PEPAC y la despoblación. Sí hay ayudas que se vinculan específicamente con las llamadas zonas con limitaciones naturales, pero no relacionadas con la demografía y la despoblación.

4. Conclusiones

Parece evidente y admite poca discusión que la actividad agrícola en general, pero muy especialmente la agricultura de regadío, constituye un contundente y eficaz freno al fenómeno de la despoblación. Sin embargo, la regulación de la Política Agraria Común por parte de la Unión Europea y su desarrollo en España, principalmente a través del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, con su correspondiente aplicación por las diferentes comunidades autónomas, no han establecido una clara y directa intervención que vincule la PAC con la despoblación.

Esta falta de desarrollo normativo directo de una línea que vincule agricultura de regadío y despoblación no casa bien con los principios y reglas generales que inspiran, expresa o implícitamente y bajo mi punto de vista, la nueva política agraria común. De hecho, de los tres objetivos generales de la PAC, al menos uno tiene relación directa con esta idea. Con la PAC se pretende, con carácter general, "el fortalecimiento del tejido socioeconómico

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

de las zonas rurales". Por su parte, entre los objetivos específicos son varios los que se pueden relacionar con el fenómeno de la lucha contra la despoblación. A título de ejemplo, entre esos objetivos específicos, podemos citar la conservación de los paisajes, atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores, y facilitar el desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales y el desarrollo local en las zonas rurales, junto con la modernización de la agricultura y de las zonas rurales.

Aunque no exista esa clara y directa conexión normativa entre la PAC y las políticas de lucha contra la despoblación, en el presente trabajo hemos localizado un precepto que, sin ser novedoso, serviría de base para admitir una nueva reinterpretación que diese satisfacción a ese objetivo implícito de luchar por el mantenimiento del mundo rural y evitar la despoblación a través del apoyo público a la agricultura en general y a la agricultura de regadío en particular. Me refiero al artículo 71 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común. Con esta reinterpretación, este precepto permitiría destinar fondos de la PAC a la lucha contra la despoblación y al mantenimiento del mundo rural, en la medida en que podría considerarse que las zonas en riesgo de abandono o de despoblación son zonas con limitaciones de carácter específico. Aunque, según la reglamentación comunitaria, el carácter de zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas se traduce en pagos compensatorios desacoplados[28], no cabe duda de que constituiría un gran apoyo a la resolución del problema de la despoblación o del abandono del mundo rural.

La regulación de estas denominadas zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas se contiene en el todavía en vigor artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Este precepto se refiere a dos tipos de terrenos claramente identificables por sus características naturales: zonas de montaña o zonas con otras dificultades naturales. Junto a estos dos tipos de terrenos, el artículo 32 introduce una categoría mucho más amplia y no necesariamente reconducible a las características estrictamente naturales de los terrenos. En este precepto se incluyen otras zonas que pueden optar a los pagos procedentes de la PAC, zonas afectadas por limitaciones específicas en las que deba mantenerse la gestión de

28. Los pagos compensatorios desacoplados en la PAC son ayudas directas que se otorgan por superficie elegible (hectárea), sin vinculación directa a la producción específica de un cultivo o animal, para compensar desventajas naturales, económicas o específicas de ciertas zonas o sectores agrarios.

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

las tierras para conservar el medio rural. Entre esas limitaciones específicas, podríamos defender que se encuentra el fenómeno de la despoblación del mundo rural. En el mantenimiento del mundo rural frente a la despoblación y su consideración como limitación específica a efectos de la PAC, por tanto, podría encontrarse el hilo conductor que une la Política Agraria Común con la despoblación.

En el caso de España, son las comunidades autónomas las que deben precisar y concretar exactamente las circunstancias que pueden llevar a considerar zonas con limitaciones específicas. Aunque la información no es fácil de recopilar, en el análisis aproximado que he llevado a cabo en este trabajo encuentro que la despoblación y la lucha contra el abandono del mundo rural podrían ser para la mayoría de las comunidades autónomas circunstancias que justificaran la obtención, en mayor o menor medida, de recursos procedentes de la PAC. El apoyo o la conexión entre las políticas de fomento de la agricultura y las de lucha contra la despoblación no es claro ni directo; sin embargo, no habiendo una limitación o prohibición expresa por parte de la normativa comunitaria, bajo mi punto de vista, las comunidades autónomas podrían fortalecer aún más la conexión entre las políticas de fomento de la agricultura en general y de la agricultura de regadío en particular y las políticas de lucha contra la despoblación.

No se trata, por otra parte, de algo absolutamente desconocido ni novedoso en el derecho agrario español. Así, por ejemplo, el Plan Nacional de Regadíos (PNR), aprobado por el Real Decreto 329/2002, creó los denominados regadíos sociales como una categoría específica de actuaciones. Los regadíos sociales se destinaban a transformaciones en zonas de superficie inferior a 1500 hectáreas con interés social, priorizando el desarrollo rural y socioeconómico en áreas desfavorecidas. En el PNR Horizonte 2008, se preveían 86 426 hectáreas de regadíos sociales, distribuidas por comunidades autónomas, con un enfoque en modernización y consolidación. En la actualidad, es el PEPAC el que podría trasladar esta filosofía de una manera más clara a como lo hace en la actualidad. A pesar de ello, podemos encontrarnos con planes directores regionales como el de Castilla-La Mancha[29], donde se establecen objetivos explícitos para regadíos sociales en áreas de riesgo demográfico, entendiéndose que los mismos se encuentran perfectamente alineados con el PEPAC y los fondos FEADER. Se echa en falta, insistimos, una reforma o modificación del PEPAC que de manera más clara y directa

29. El Plan Director Regional de Nuevos Regadíos en Castilla-La Mancha, 2022-2030 (Regadío CLM 3.0).

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

habilite esta línea de conexión entre las ayudas a la agricultura y el freno a la despoblación y la lucha contra el abandono del mundo rural.

Sin lugar a duda, el freno a la despoblación y al abandono rural es una externalidad positiva (no la única) de carácter socioeconómico del regadío que debería ponerse más en valor en una sociedad como la actual, que mira con recelo y desconfianza este tipo de agricultura que, además de la mencionada externalidad socioeconómica, incluye otras externalidades positivas de carácter ambiental (evita fenómenos como la erosión del suelo y la desertificación; fomenta la biodiversidad, protección de hábitats y sistemas de alto valor natural; contribuye a la fijación de carbono atmosférico y al mantenimiento del paisaje rural)[30], además de contribuir a la nada desdeñable seguridad y soberanía alimentaria.

5. Bibliografía

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

Berbel Vecino, J. (coord.). (2020). *Externalidades positivas del regadío*. Edit. FENACORE.

30. El PEPAC 2023-2027 integra estas externalidades en ecorregímenes, agroambientales y condicionalidad (reducción fitosanitarios, fertilizantes), alineados con el Pacto Verde Europeo para potenciar su contribución ambiental positiva. A nivel autonómico, en Castilla-La Mancha, tenemos el Decreto 31/2023, de 28 de marzo, por el que se crea la Alianza por los Servicios de los Ecosistemas de Castilla-La Mancha. Aunque la agricultura no está directamente incluida entre las actuaciones que justificarían los pagos por servicios ecosistémicos, hay algunas de ellas que están indirectamente relacionadas y que podrían abrir la puerta para que en el futuro se pueda prever la agricultura como una actividad merecedora de su inclusión de manera directa. Las áreas temáticas que ahora mismo incluye este decreto son: a) mejora y conservación de la biodiversidad; b) gestión de la Red Natura 2000; c) gestión forestal sostenible; d) gestión cinegética para la restauración y conservación de la biodiversidad; e) mantenimiento y gestión del patrimonio público forestal y pecuario; f) conservación de suelos y mejora de la capacidad de regulación hídrica; g) almacenamiento y captura de carbono; h) gestión de espacios naturales protegidos y uso público. Siendo crítico con los retornos sociales del regadío en la actualidad, y proponiendo un cambio de modelo hacia un regadío de sistemas alimentarios territorializados y formas de manejo agrario (agroecológicas) que produzcan alimentos de calidad y empleo sostenible, que prioricen la demanda local y consuman menos agua, puede verse el trabajo de López García (2022). Proponiendo un cambio en la política de la UE para el fomento real de los pagos por servicios ecosistémicos de la agricultura, puede verse el trabajo de Pérez-Blanco (2020). Igualmente, puede verse la reflexión de este autor en Pérez-Blanco (2021). Desde este foro profesional y especializado se propone, como medida que realmente fomente el pago por servicios ecosistémicos del regadío, la sustitución de incentivos a la modernización de regadíos en la Política Agraria Común (a través de pagos directos de entre el 40-90 % del coste de la infraestructura) por incentivos a la producción de servicios ecosistémicos del regadío a través de pagos por servicios ecosistémicos.

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

Berbel Vecino, J. y Gutiérrez Martín, C. (coords.). (2017). *Efectos de la modernización de regadíos en España*. Edit. Cajamar, Caja Rural.

Berbel Vecino, J., Martínez Dalmau, J. y Espinosa Tasón, J. (2025). *Las claves del regadío español 2025*. Almería: Plataforma Tierra-Cajamar.

Chinchilla Peinado, J. A., Iglesias González, F., Agudo González, J. y Domínguez Martín, M. (coords.). (2026). *Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid*. Madrid: RDU Ediciones.

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

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2021). La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus. *La Ley Unión Europea*, 98.

Fernando Pablo, M. M. y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.). (2020). *Rural Ranaissance: Derecho y Medio Rural*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

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

Gómez-Limón Rodríguez, J. A. y Villanueva Rodríguez, A. J (2017). La Política Agraria Común y la modernización de regadíos. En J. Berbel Vecino y C. Gutiérrez Martín (coords.). *Efectos de la modernización de regadíos en España*. Edit. Cajamar, Caja Rural.

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

Lamo de Espinosa, J. y Garrido, A. (coords.). (2024). *Regadío y seguridad alimentaria*. Edit. Cajamar, Caja Rural.

López García, D. (2022). El retorno social de los regadíos. *Revista Ecologista*, 113.

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

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

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

Pérez-Blanco, C. D. (2020). Los servicios ecosistémicos en la agricultura de regadío. En J. Berbel Vecino (coord.). *Externalidades positivas del regadío*. Edit. FENACORE.

Pérez-Blanco, C. D. (2021). Retos en la conservación de los servicios ecosistémicos del regadío. *C. Dionisio Pérez-Blanco* [blog], 15/06/2021.

Pinilla, V. (2023). El reto demográfico: políticas frente a la despoblación rural en España. *Papeles de economía española*, 176.

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

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

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

Sadeleer, N. (2024). The new Common Agricultural Policy to rescue the environment. Is the agrarian revolt justified? *Revista Aranzadi Unión Europea*, 4, 89-128.

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

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

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