# La política pública de reto demográfico de Castilla y León a examen: algunas propuestas desde la óptica iuspublicista[1]

**José Luis Domínguez Álvarez**[2]
*Profesor de Derecho Administrativo.*
*Universidad de Salamanca*

"Las cosas que jamás hacemos bien, son las que definen [...]"
Siloé, *Esa estrella*

**SUMARIO. Introducción. 1. El relato del reto demográfico y territorial en Castilla y León: entre la necesidad y la (in)eficacia administrativa. 2. Análisis de la futura y tantas veces anunciada Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León: una historia interminable. 3. Breve esbozo de algunas propuestas y aportaciones en clave jurídico-administrativa.** 3.1. Blindar la prestación de servicios esenciales en las comunidades rurales: del victimismo propio de la infrafinanciación autonómica a la acción. 3.2. Potenciar el margen de actuación de las entidades locales como requisito indispensable para la dinamización rural: breves apuntes sobre suficiencia financiera y el padrón municipal. 3.3. Ordenar correctamente los bienes públicos locales: a vueltas con la protección y los usos de los bienes comunales a propósito de la malentendida transición ecológica. 3.4. Mejorar la gestión de montes y aprovechamientos forestales: potenciar la conservación de la mano de las comunidades rurales. **4. Reflexiones finales. 5. Bibliografía.**

1. La presente contribución científica forma parte de los resultados del proyecto de I+D+i "Agricultura climática: marco regulatorio para la transición" (ACLIMATRA), liderado por el Prof. Dr. Marcos M. Fernando Pablo. Asimismo, el presente capítulo de libro se enmarca en la estancia de investigación desarrollada por el autor en la Faculdade de Direito da Universidade do Porto, bajo la dirección de la Prof.ª Dra. Juliana Manuela Alves Ferraz Coutinho.

2. El autor forma parte actualmente del Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León, designado como vocal experto por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de Castilla y León. De igual forma, ha participado activamente en el "Grupo Científico País", impulsado por la Secretaría General para el Reto Demográfico del Gobierno de España con el propósito de asesorar en la elaboración y el desarrollo de la II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico.


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

## Introducción

En los últimos años, la cuestión demográfica y territorial ha logrado permear en el sustrato político, institucional y administrativo, a medida que la crispación y el descontento social del campo se incrementaban llegando incluso a propiciar una oleada de movilizaciones capaz no solamente de paralizar las principales arterias urbanas, sino también de visibilizar el importante grado de dependencia que posee el entorno urbano del vilipendiado y maltrecho medio rural[3].

Como resultado, en los últimos años el conjunto de Administraciones públicas ha destinado innumerables esfuerzos a diseñar los contornos propios de una auténtica política pública multinivel de reto demográfico y territorial[4], la cual por vez primera contempla un conglomerado de inversiones reales y tangibles con las que se pretenden paliar las carencias propias de décadas de abandono institucional, propiciadas por el repliegue, cuando no plena desaparición, de la acción social del Estado (Domínguez Álvarez, 2021, 2024).

Sin embargo, esta edificación de la política pública de reto demográfico y territorial no ha experimentado la misma evolución y desarrollo

3. Cuando se escriben estas páginas, se cumple un año de la sucesión de manifestaciones y protestas agrícolas en el marco de la conocida como "revuelta agrícola europea", la cual se hizo sentir en numerosas ciudades, desde el 6 de febrero de 2024 hasta inicios de junio del mismo año. Estas manifestaciones fueron apoyadas por las principales organizaciones profesionales agrarias (OPA) —entre las que destacan la Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos, la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores (ASAJA), la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) o la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA)—, así como por grupos de agricultores y ganaderos independientes, con el objetivo de animar a los agricultores y ganaderos españoles a manifestarse en contra de las políticas agrícolas restrictivas puestas en marcha por la Unión Europea: entre las más conocidas, la Política Agrícola Común, el Pacto Verde Europeo o el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza; instrumentos que también desencadenaron una importante serie de revueltas en países europeos vecinos, como Francia, Alemania o Polonia, entre otros.

4. El mayor exponente de este esfuerzo institucional lo constituyen las Directrices Generales aprobadas en el Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2019, las cuales plantean una Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todos los departamentos ministeriales, las comunidades autónomas, las ciudades con estatuto de autonomía y las entidades locales. El 31 de enero de 2025, la Secretaría General para el Reto Demográfico del Gobierno de España lanzaba la consulta pública previa a la elaboración de la II Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, documento que fijará las grandes líneas de acción que luego implementará cada uno de los niveles de la Administración en el marco de sus competencias. Un mes después, cuando se escriben estas páginas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha recibido más de 190 aportaciones de asociaciones, instituciones y sociedad civil.


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

en todos los territorios, como atestigua la experiencia castellanoleonesa, una de las pocas comunidades autónomas que destacan por no estar en disposición actualmente ni de instrumentos programáticos ni normativos en la materia (Sanz Larruga, 2024: 137-138), a pesar de que la cuestión demográfica y territorial se presenta aquí como uno de los grandes e impostergables desafíos que afrontar (González Bustos, 2023: 46). En los últimos tiempos, los cambios producidos en el organigrama de la Junta de Castilla y León[5], unidos al especial grado de sensibilidad y compromiso de personas concretas con la cuestión rural, aparentemente han permitido abrir una ventana de oportunidad para las áreas rurales con desafíos demográficos e inaugurar un nuevo tiempo en la configuración de las políticas públicas autonómicas en materia de dinamización rural y territorial. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para romper con la inercia inmovilista y la dejadez institucional que han caracterizado tradicionalmente la paupérrima apuesta autonómica en la materia, como evidencia la ausencia, a estas alturas, de instrumentos jurídico-administrativos frente al reto demográfico y territorial en uno de los territorios más castigados por dicho fenómeno.

En este contexto, el presente estudio pretende no solamente examinar la propuesta de Estrategia para la Sostenibilidad Demográfica y Territorial[6] anunciada recientemente por la Junta de Castilla y León, sino también ofrecer una foto fija de las iniciativas más icónicas y relevantes en materia de sostenibilidad demográfica y dinamización territorial puestas en marcha recientemente por la Administración autonómica, al tiempo que pretende esbozar una serie de propuestas *de lege ferenda* con las que se aspira a arrojar luz sobre algunos de los desafíos más acuciantes que siguen habitando en el corazón de las comunidades rurales castellanoleonesas, tales como la esperada articulación de medidas de discriminación normativa positiva, la protección del abundante patrimonio de los territorios rurales y la salvaguarda de las raíces locales o la prestación efectiva de los servicios esenciales para ampliar la esfera vital de las sociedades rurales.

5. Sirva como ejemplo el Decreto 1/2022, de 19 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías, en el que figura por vez primera como competencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio la "dinamización demográfica" (art. 2.4).

6. En el momento de elaboración de esta contribución científica, dicho texto aún está pendiente de aprobación, encontrándose en trámite de audiencia pública, sin novedad aparente desde hace más de un año. El mismo puede consultarse en https://lc.cx/DjNk9c.


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

## 1. El relato del reto demográfico y territorial en Castilla y León: entre la necesidad y la (in)eficacia administrativa

Como es sobradamente conocido, con sus 94 225 km² Castilla y León representa la mayor comunidad autónoma de España en términos de superficie. Su orografía múltiple y distinta da origen a una variedad de climas, paisajes y paisanajes tremendamente diversos y de gran valor medioambiental[7]. El territorio castellanoleonés se organiza en 9 provincias y solo hay una entidad local supramunicipal distinta de las provincias: la Comarca de El Bierzo, creada en 1991 y regulada por medio de la Ley 17/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo (Quintana López, 1993: 140).

Castilla y León se caracteriza no solamente por ser la comunidad autónoma que posee un mayor número de provincias y la que, por su extensión y posición, con más regiones limita: 9 españolas y 2 portuguesas. Lo verdaderamente destacable y lo que mayor número de quebraderos de cabeza genera a nivel institucional y administrativo, especialmente en lo que atañe a la correcta prestación de servicios públicos esenciales, es su dispersión poblacional[8]. En efecto, pese a su enorme extensión geográfica (18,6 % del territorio nacional), su población únicamente es de 2 375 969 habitantes[9], que se distribuyen en 2248 municipios (más de un cuarto de la totalidad nacional) y 6175 entidades singulares agrupadas en municipios de pequeño tamaño, por encima de cualquier otra comunidad autónoma de España[10].

7. La Red de Espacios Naturales de Castilla y León (REN) está compuesta por 33 espacios naturales protegidos que destacan por sus valores ecológicos, geológicos y paisajísticos, y suman 820 000 hectáreas declaradas: 2 parques nacionales, 2 parques regionales, 14 parques naturales, 5 reservas naturales, 8 monumentos naturales y 2 paisajes protegidos. Esta forma de conservar la naturaleza integrando todo el territorio, de manera que los espacios naturales no sean zonas aisladas, enlaza y relaciona la REN con Natura 2000, la red de espacios protegidos de la Unión Europea, figura de protección ambiental que está presente en el 26,4 % de la superficie total de la región.

8. Aunque Castilla y León es la sexta comunidad autónoma de España en cuanto a volumen de población, es la que menor densidad de población presenta. En efecto, su gran extensión hace que mantenga una baja densidad (25,28 habs./km²; 11,34 habs./km² en el ámbito rural de los municipios con menos de 10 000 habitantes) si la comparamos con la densidad de población de España (95,26 habs./km² en 2022) y la del resto de las comunidades autónomas.

9. Las cifras de población referidas a 1 de enero de 2023 son resultantes de la revisión del Padrón municipal y declaradas oficiales por el Gobierno mediante el Real Decreto 1085/2023, de 5 de diciembre (BOE n.º 306, de 23 de diciembre de 2023).

10. Para conocer el estado actual y las diferentes entidades locales de Castilla y León (recogidas en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), se crea, en virtud del Decreto 215/2000, de 19 de octubre, el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Castilla y León, donde se encuentra la relación de entidades actualizadas: provincias, municipios, mancomunidades, comarcas y entidades locales menores. El citado registro nos arroja los siguientes datos: en Castilla y León existen 2248 municipios, 244 mancomunidades, 1 comarca y 9 provincias, a los que se suman, sin aparecer en dicho listado, 2209 EATIM (entidades de ámbito


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

En esta compleja estructura territorial de Castilla y León son predominantes los 2113 municipios (un 94 % sobre el total de 2248) que tienen menos de 2000 habitantes. Este conjunto supone el 87 % de la superficie regional, y, aunque solo albergue el 25,4 % de la población, contiene el 36,4 % de las viviendas, y, lo que es más relevante, ha acogido un 41,3 % de la variación en la ocupación de suelo experimentada en la región entre 1987 y 2006 (De Santiago y González, 2019: 40). En Castilla y León nos encontramos con más de la cuarta parte de los municipios totales de nuestro país; más del 80 % de los mismos tiene una extensión inferior a la media de los municipios a nivel estatal (62 km$^2$) y, además, prácticamente ⅔ de los mismos tiene una densidad poblacional inferior a 9 habs./km$^2$. Asimismo, el 97 % de los municipios cuenta con una población inferior a 5000 habitantes (Ministerio de Política Territorial, 2009). Por otra parte, existen 5913 asentamientos o entidades de población, bien se trate de pueblos, aldeas, barrios o grupos de casas.

Por consiguiente, desde el punto de vista normativo-territorial, el resultado es que la gran parte del territorio de la Comunidad está sujeto al régimen propio de los municipios de menos de 5000 habitantes, que se compone, entre otros, de los siguientes elementos: (i) la prestación de servicios mínimos (alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, *ex* art. 26.1.a LRBRL); (ii) la coordinación, en su caso, de los mismos por la Diputación provincial (art. 26.2 LRBRL); (iii) más un tratamiento simplificado de su contabilidad, contratación y personal, en el que cobra especial relevancia la agrupación de las plazas de Secretaría-Intervención[11].

Más allá de la problemática propia que plantea esta "colmena municipal", la cual en muchas ocasiones se ha abandonado a su suerte por parte de la Administración autonómica, en lugar de emplear la Administración local como el instrumento idóneo para catalizar las políticas públicas y medidas institucionales frente al reto demográfico y territorial, también plantea importantes desafíos la controvertida fórmula seleccionada por la Junta de

territorial inferior al municipio, aunque el Consejo de Cuentas ofrece el dato de 2227 entidades locales menores) y 13 entidades históricas, todo ello en una extensión territorial de 99 224 km$^2$ y con una población total de 2 557 330 habitantes (densidad poblacional de 27,14 habs./km$^2$). Disponible en https://bit.ly/2ZwRf9q.

11. A este respecto, recuérdese que el propio art. 77.b) y c) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, prevé la aprobación por parte de la Junta de Castilla y León de un reglamento orgánico para los municipios de población inferior a 5000 habitantes, que regirá en defecto del aprobado por cada municipio, así como la posibilidad de utilizar actas tipo y modelos tipo en esta clase de municipios.


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

Castilla y León para ordenar y organizar la prestación de servicios a lo largo y ancho de la región.

En este sentido, conviene reseñar que la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Gonzalo Miguel, 2013: 112) es el instrumento normativo que configura el modelo de ordenación del territorio, que se establece a través de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio[12] (UBOST), las áreas funcionales[13] (AFE) y las mancomunidades de interés general[14] (MIG). A esta estructura se suman las áreas funcionales estratégicas, con un carácter funcional coyuntural[15]. Pese a la edificación de toda esta superestructura[16], la prestación

12. De conformidad con el art. 3 de la citada ley, las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio son espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León. Su delimitación se establecerá en un mapa de ordenación territorial, pudiendo ser de carácter rural o urbano. Actualmente, la Junta de Castilla y León contempla 15 UBOST urbanas y 177 UBOST rurales.

13. Las áreas funcionales son espacios delimitados geográficamente para el desarrollo de la ordenación del territorio de Castilla y León y la aplicación de sus instrumentos y herramientas de planificación y gestión. Las mismas pueden ser estables, que perdurarán en el tiempo, o estratégicas, que tendrán una duración determinada (art. 7).

14. Las mancomunidades aparecen reguladas en los arts. 29 a 41 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y en los arts. 32 a 51 de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Asimismo, el Decreto 30/2015, de 30 de abril, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Mancomunidades de Interés General, configura a las mismas como un ente de concentración de la prestación y/o realización de determinados servicios y obras. El ámbito competencial más común es la recogida de residuos sólidos urbanos, el abastecimiento de agua y la prevención y extinción de incendios. Solo en determinadas provincias (León, Soria y Valladolid) la capital aparece asociada a alguna mancomunidad.

15. En junio de 2021 se remitió a las Cortes de Castilla y León el Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2013, de Ordenación de Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León (Proyecto de Ley PL/000009-01, BOCL núm. 271, de 29 de julio 2021), que pretende una "integración funcional" de los municipios y fortalecer los municipios rurales, "partiendo del reconocimiento de las actuales entidades locales asociativas tradicionales... si bien, se ha configurado a la mancomunidad de interés general como una decidida herramienta útil para los municipios, para lograr una adecuada vertebración del territorio". Se diferencia ahora claramente entre las mancomunidades de interés general rurales y urbanas, si bien, respecto de las primeras, "se ha procedido a simplificar la configuración de la cartera de competencias y funciones de las mancomunidades... estableciendo un mínimo de competencias y funciones como base a un conjunto de prestaciones comunes en todos los territorios donde se constituyan".

16. Conforme a los datos que obran en poder del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid sobre la organización espacial de la prestación de servicios públicos en el territorio, en Castilla y León existen: 190 zonas de centros de asistencia social dependientes de las diputaciones; 247 zonas básicas de salud; 864 municipios con farmacia; 59 comarcas agrarias; 44 zonas LEADER; 41 partidos judiciales; 31 secciones de medio ambiente; y 1300 colegios públicos. A su vez, existen 36 localidades que reúnen a la vez servicios financieros, instituto, centro de salud y farmacia. De ellas, 10 son municipios con más de 5000 habitantes; 13, municipios entre 2000 y 5000 habitantes, y las restantes, municipios con menos de 2000 habitantes.


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

de los servicios autonómicos en el territorio castellanoleonés sigue estando lejos de los estándares que serían adecuados para preservar la dignidad y el bienestar de las comunidades rurales[17], requerimiento indispensable para hacer frente al reto demográfico y territorial.

En este punto, conviene señalar que la problemática de la despoblación (Bello Paredes, 2020: 110) y el abandono rural "tiene tintes singularmente graves en buena parte de Castilla y León, en Asturias y, de forma algo menos acusada, en las dos provincias gallegas y en Teruel" (Bandrés y Azón, 2023: 272). Así las cosas, "la Comunidad Autónoma de Castilla y León es la segunda región, tras el Principado de Asturias, que más población ha perdido desde comienzos del siglo XXI en un panorama nacional de ganancia de habitantes. A escala provincial, excepto Segovia y Valladolid, todas han padecido la caída demográfica e, incluso, varias se sitúan en los primeros lugares del ranking con mayor porcentaje de retroceso del padrón: Zamora, Palencia y León" (Hortelano Mínguez, 2024: 249).

Ciertamente, como insisten en señalar numerosos estudios geográficos y demográficos[18], en el caso concreto de Castilla y León el drama de la sangría poblacional no solamente se circunscribe al ámbito rural. Comienzan a hacerse visibles y plenamente palpables los efectos de una "segunda oleada de la despoblación" (González-Leonardo y López-Gay, 2021: 7), la protagonizada por aquellos jóvenes sobrecualificados que ante la falta de oportunidades de

17. Esta opinión no es única ni exclusiva del autor. A este respecto, Consejo Económico y Social de Castilla y León (2024: 25, 68) afirma que "se debe garantizar el acceso de toda la ciudadanía de la Comunidad a los servicios públicos en condiciones de igualdad con independencia de su residencia, estableciendo ayudas para la recepción de servicios esenciales y las bonificaciones o ayudas equivalentes para el acceso de los habitantes del medio rural a los servicios y actividades de los que carezcan en su municipio de residencia [...] es necesario seguir promoviendo actuaciones, con la financiación adecuada, que tengan como objetivo la consideración del medio rural como lugar de oportunidades, para lo que se debe fomentar el conocimiento del territorio, atrayendo tanto nuevos talentos como nuevas inversiones al entorno rural. Además, para ello, [...] es necesario aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías en el medio rural, para lo que es imprescindible eliminar las barreras tecnológicas, garantizando la comunicación en todas las zonas, especialmente en las aisladas. Para conseguir este objetivo el CES considera imprescindible adecuar e implementar la cartera de servicios públicos en los que apoyar las oportunidades en el medio rural (sanidad, educación, transporte, comercio, etc.)".

18. En opinión de Bandrés y Azón (2021: 12), "la que podría llamarse la España despoblada estaría así formada por las provincias que cumplen conjuntamente los dos criterios siguientes: tener una tasa de crecimiento demográfico negativa entre 1950 y 2019, y contar en este último año con una densidad de población inferior a la media nacional, excluyendo del cómputo en ambos casos las capitales de provincia y las ciudades de más de 50.000 habitantes. Bajo esta aproximación, las provincias en las que existen territorios susceptibles de ser considerados como áreas despobladas son 23: las 9 provincias de Castilla y León (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora), las 3 de Aragón (Huesca, Teruel y Zaragoza), 4 de Castilla-La Mancha (Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara), las 2 de Extremadura (Cáceres y Badajoz), 2 gallegas (Lugo y Ourense), 2 andaluzas (Córdoba y Jaén) y La Rioja".


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

futuro se ven expulsados de las cabeceras de comarca y capítales de provincia hacia las grandes urbes, viéndose obligados a abandonar sus raíces ante la inacción institucional que impera en estos territorios y forzados a habitar en grandes megalópolis, donde las condiciones y la calidad de vida son más una quimera que una aspiración plausible para un número creciente de personas.

Esta perniciosa tendencia, que trasciende los tradicionales cálculos vinculados a la natalidad, la mortalidad o la tasa del sobreenvejecimiento[19], es la consecuencia lógica de la inacción y pasividad institucional que ha caracterizado a la Junta de Castilla y León desde principios del siglo XXI en materia de reto demográfico y territorial. Sin embargo, con la finalidad de ser justos y ecuánimes, conviene precisar en este punto que Castilla y León se ha caracterizado por ser uno de los territorios pioneros en el desarrollo de instrumentos y diseño de políticas públicas para hacer frente al fenómeno de la despoblación, como atestiguan:

— la adopción de la Estrategia de Lucha contra la Despoblación (2005);

— la creación del Observatorio Permanente de Estudio de la Evolución de la Población en Castilla y León (2006);

— la Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020 (2010);

— la creación del Consejo para la Población de Castilla y León (2010);

— el impulso de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad;

— la creación del Consejo de Políticas Demográficas (2015);

— la creación del Consejo de Dinamización Demográfica (2022).

El problema estriba en que todas estas medidas han tenido escasos o nulos resultados[20], algo que debería hacer repensar las formas de inter-

19. En Castilla y León se estima que, en los próximos 15 años, se producirá un crecimiento de población en el grupo de edad de mayores de 64 años (22,75 %), mientras que se prevé un decrecimiento tanto en el grupo de edad de menores de 16 años (-30,00 %) como en el de 16 a 64 años (-19,35 %). Actualmente, 1 de cada 4 personas tiene más de 65 años, y en la inmensa mayoría de los municipios hay más ancianos que jóvenes; incluso hay un numeroso grupo de ellos en los que no hay ningún joven, municipios rurales repartidos aleatoriamente por la mayoría de las provincias. Las capitales provinciales y algunos otros municipios del entorno de las mismas son los que mantienen valores más positivos, mientras que el resto de la región presenta cifras muy negativas; incluso en muchos municipios hay más de 10 mayores de 65 años por cada menor de 15.

20. Esta idea no es solamente una crítica académica fundada en la experiencia propia del estudio de esta cuestión. Este mismo reproche ha sido realizado, entre otros, por algunas de


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

vención administrativa para hacer frente al reto demográfico y territorial, al tiempo que debería reducir las expectativas de aquellos académicos que realizan una ferviente y desmedida defensa de la actividad de planificación de la Administración pública, como si el simple hecho de adoptar una estrategia, plan o programa contra la despoblación fuera la solución a todos los problemas de las comunidades rurales y de aquellos otros territorios que afrontan desafíos demográficos. Por desgracia para estos últimos, la siempre caprichosa y tozuda realidad, como atestigua la pésima experiencia castellanoleonesa, demuestra que de nada sirve la actividad de planificación de las Administraciones públicas sin realizar las transformaciones normativas pertinentes[21] ni las modificaciones en términos financieros y presupuestarios necesarias, y sin el compromiso real y tangible de los poderes públicos, el cual por suerte se vislumbra en la entrega y vocación de los servidores públicos que destinan cantidades ingentes de esfuerzo para hacer de la cuestión rural una prioridad en la hoja de ruta de la Administración pública, en sus diferentes niveles.

## 2. Análisis de la futura y tantas veces anunciada Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León: una historia interminable

De conformidad con el art. 16 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León[22] (EACyL), los poderes públicos de Castilla y León, en el ejercicio de sus competencias, deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores establecidos en la Constitución y en el propio Estatuto, promoviendo y adoptando aquellas medidas necesarias que garanticen la plena eficacia de determinados objetivos, entre los que se encuentra "[l]a lucha contra la despoblación,

las instituciones propias de Castilla y León. En este sentido, el Consejo de Cuentas de Castilla y León (2019: 23) señala a propósito de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 que "las medidas que se plantean, una vez establecida la falta de definición del problema, y teniendo en cuenta la naturaleza del documento, son de carácter programático, no concreto. En todo caso, se considera que existe una falta de coherencia cuando se habla de la falta de natalidad y no se apoya precisamente medidas para su fomento. Además, se habla de falta de trabajo para jóvenes, y al mismo tiempo de falta de mano de obra cualificada y simultáneamente de aumento de la inmigración [...] no se establece un sistema de evaluación, pero en el punto 10 de sus consideraciones generales plantea que es necesario efectuar unas reevaluaciones objetivas, pormenorizadas y exhaustivas de numerosos programas y políticas establecidos en el ámbito económico, social y político, que deberán incorporar una perspectiva a largo plazo".

21. Pues entre nosotros seguiremos defendiendo que la problemática de la despoblación y el reto demográfico constituye "[u]n problema de personas; un problema de territorios; un problema, en primer lugar, jurídico, pues a ese campo pertenece la regulación de las relaciones no solo entre personas, sino también entre poderes públicos y ciudadanos, y entre personas y medio" (Fernando Pablo, 2019: 12).

22. Un análisis detallado y actual del citado instrumento normativo puede verse en Sánchez de Vega (2024).


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

articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población" (art. 16.9 EACyL).

A mayor abundamiento, dicho texto contempla como principio rector estatutario de la actuación de los poderes públicos "[e]l crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses" (art. 16.2 EACyL).

Pese a estas previsiones normativas, Castilla y León es uno de los escasos territorios del Reino de España que no dispone todavía ni de instrumentos normativos propios ni de herramientas de planificación autonómica en materia de reto demográfico y territorial. Así las cosas, todavía hoy se encuentra en proceso de elaboración de sus respectivos documentos programáticos para hacer frente al reto demográfico y territorial. No obstante, existen una serie de antecedentes que conviene reseñar a los efectos de contextualizar el marco en el que se gesta la esperada Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León.

Así las cosas, mediante el Acuerdo 88/2020, de 25 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, se procedió a la creación de un Grupo de Trabajo Interconsejerías de Dinamización Demográfica, con el objetivo de analizar, coordinar, llevar a cabo el seguimiento y formular propuestas en materia de dinamización demográfica[23].

Tiempo después, el 31 de agosto de 2021, la Administración autonómica suscribió un convenio con la Universidad de Burgos[24], en colaboración con

23. A comienzos de noviembre de 2020, la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León inició la consulta pública para elaborar un anteproyecto de ley de población y territorio de Castilla y León.

24. Por medio de dicho instrumento se autoriza a la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior la concesión directa de una subvención a la Universidad de Burgos, por un importe de doscientos cuarenta mil euros (240 000 €), para la realización de actuaciones en materia de dinamización demográfica, con la colaboración técnica de las universidades de León, Salamanca y Valladolid. Como se desprende de los términos previstos en su anexo, la finalidad de la subvención es múltiple: (i) fomentar la investigación interdisciplinar en materia de dinamización demográfica entre profesores, investigadores y especialistas universitarios procedentes de las diversas ramas del saber, incluyendo enfoques temáticos y metodológicos multidisciplinarios, así como transferir los resultados de esa investigación, generando espacios de discusión y debate que reúnan a un gran número de especialistas de muy diversos campos científicos, tratándose de estudiar el problema de la despoblación y la dinamización demográfica, ayudando a comprender tanto su trayectoria histórica como su presente y las problemáticas económicas y sociales a las que se enfrenta, analizando las causas y los retos que se plantean en el futuro; (ii) difundir los estudios sobre la realidad y nuevas aportaciones en


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

las restantes universidades públicas castellanoleonesas, para la realización de los trabajos conducentes a la elaboración de la Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León[25], la cual se encuentra actualmente pendiente de aprobación.

Como se desprende de la literalidad del documento publicitado en el sitio web oficial de la Junta de Castilla y León[26], el mismo queda definido como una Estrategia; "no es un plan, sino un enfoque, una dirección y una forma de actuar. No concreta actuaciones o medidas, sino propuestas de medidas para su valoración e implantación por los órganos competentes. Para ello se ha seguido una metodología estricta y estandarizada que da forma a un trabajo estructurado para el futuro"[27]. Con ella, se pretende que la política pública de sostenibilidad demográfica y territorial adopte un carácter estratégico y transversal para el gobierno autonómico, permitiendo asegurar la cohesión territorial y social.

Entre los objetivos estratégicos que vehiculan y dan forma a la citada Estrategia sobresalen los siguientes:

1) incentivar la natalidad[28],
2) incrementar el balance migratorio,
3) mejorar la presencia de jóvenes en los municipios rurales,
4) mejorar el sistema de gobernanza de la sostenibilidad demográfica y territorial,

materia de dinamización demográfica entre los estudiantes, los profesionales y las personas interesadas, principalmente en Castilla y León, a la vez que proporcionar formación e información pública sobre estudios e investigaciones en la materia; (iii) analizar desde una perspectiva académica los problemas económicos, sociales y culturales intrínsecamente relacionados con la dinamización demográfica en Castilla y León; (iv) fomentar iniciativas y proyectos sobre el análisis de la situación demográfica y su dinamización; y (v) elaborar propuestas de las políticas públicas necesarias para la lucha contra la despoblación en Castilla y León.

25. El citado proyecto contó con la implicación de más de un centenar de académicos del sistema universitario de Castilla y León, procedentes de diferentes áreas de conocimiento, bajo la dirección del Prof. Dr. Santiago A. Bello Paredes, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos.

26. Disponible en https://lc.cx/G6NBAB.

27. La finalidad es articular un instrumento de planificación a medio plazo con una visión integral, que agrupe actuaciones y proyectos aprovechando las potencialidades y fortalezas de la Comunidad, y que sean impulsados desde el conjunto de departamentos y entidades de la Administración regional, con la colaboración indispensable de los municipios, de las diputaciones provinciales y del Consejo Comarcal de El Bierzo (Junta de Castilla y León, 2024: 5).

28. Desde la Administración de la Comunidad se viene impulsando un conjunto extenso de planes y estrategias sectoriales que contribuyen a aportar, desde diferentes áreas competenciales, soluciones al desafío demográfico, con iniciativas específicas en materia de fiscalidad diferenciada y natalidad, entre otras.


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

5) adoptar medidas de calidad normativa que favorezcan el desarrollo económico en las zonas prioritarias,

6) garantizar normativamente los servicios esenciales[29],

7) completar la transición del modelo de ordenación del territorio supramunicipal,

8) dotar de criterios estables, homogéneos y sostenibles al desarrollo de infraestructuras en el territorio,

9) facilitar la accesibilidad de cercanía a todos los servicios y equipamientos en entornos de los centros de prestación de servicios,

10) impulsar un transporte de proximidad sostenible,

11) favorecer nuevos modelos para la transformación y comercialización de productos,

12) impulsar los equipamientos para los productos de primera necesidad,

13) favorecer la creación de servicios de mejora de calidad de vida,

14) tomar las medidas para ajustar la oferta y la demanda en la formación y el empleo,

15) potenciar modelos asistenciales de cercanía para mayores,

16) impulsar la conciliación específicamente en el medio rural,

17) abordar procesos de especialización económica que pongan en valor recursos endógenos,

18) impulsar las empresas innovadoras y apostar por la digitalización,

19) definir formalmente el vínculo de arraigo y elaborar un censo de población de residencia no permanente en los pequeños municipios,

20) impulsar la puesta a disposición de vivienda rural,

29. Recientemente hacía su aparición en escena la Ley 8/2024, de 16 de septiembre, por la que se garantiza la prestación de los servicios autonómicos esenciales en la Comunidad de Castilla y León, hito normativo que tiene por objeto garantizar al ciudadano la prestación y el acceso en condiciones de igualdad, en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, a los servicios autonómicos esenciales de asistencia sanitaria, educación y servicios sociales, que se desarrollan directamente por la Administración de la Comunidad de Castilla y León o en colaboración con otras Administraciones públicas.


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

21) fomentar los valores del medio rural,

22) fortalecer la colaboración público-privada y con las asociaciones en el territorio,

23) estructurar la coordinación interadministrativa y la cooperación institucional,

24) reforzar competencialmente a las corporaciones locales.

La Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León se organiza en cuatro ejes de actuación prioritarios, dedicando el primero de ellos a la "Gobernanza multinivel". En este se agrupan todas aquellas actuaciones orientadas a fortalecer la cooperación entre los agentes implicados en el desarrollo y la implementación de la citada Estrategia, estableciendo como líneas de actuación el diseño conjunto de un modelo de gestión en el territorio, encargado de dar respuesta a la necesidad y garantía de servicios esenciales, básicos y complementarios, estructurar la coordinación interadministrativa y la cooperación institucional, e impulsar la colaboración público-privada, aprovechando las ventajas y potencialidades del tejido asociativo en el territorio.

En el segundo eje, destinado a los "Espacios para la calidad de vida", se prevé el desarrollo de actuaciones con el objeto de asegurar un nivel adecuado de bienestar mediante el desarrollo de proyectos de infraestructuras, servicios y equipamientos con incidencia directa en la vida de las personas que habitan en los espacios rurales, medidas tendentes a incentivar la natalidad, así como la atracción de nuevos pobladores, definiendo nuevas formas de vivir y trabajar en el seno de las comunidades rurales.

El tercer eje, relativo al "Emprendimiento enfocado y conectado", pone de manifiesto la existencia de numerosas posibilidades de desarrollo impulsando los sectores estratégicos de nuestra comunidad, como el patrimonio cultural, natural, forestal y turístico, el sector agroalimentario, la energía, el medio ambiente y el hábitat, todo ello mediante líneas de actuación para favorecer un emprendimiento innovador por medio del apoyo y asesoramiento para el desarrollo de nuevos nichos, la innovación de los modelos de comercialización, así como el ajuste de la especialización productiva y de la formación profesional[30].

30. En este punto conviene señalar que mediante el Acuerdo 97/2024, de 19 de septiembre, de la Junta de Castilla y León, se ha aprobado la Estrategia de Talento 2031 y el Plan de Acción Integral de Talento de la Junta de Castilla y León 2024-2027, instrumento en el que se pone de manifiesto que el talento es factor clave para impulsar el crecimiento y la productividad de las


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

Finalmente, el cuarto eje de la Estrategia, relativo al necesario establecimiento de "Sinergias entre lo rural y lo urbano", contempla un paquete de medidas que aseguren una mirada recíproca que permita potenciar los valores rurales en las ciudades, reforzando su vínculo y mejorando así a ambos entornos mediante la puesta en marcha de medidas de sensibilización y reconocimiento de los valores de las zonas rurales, medidas de puesta en valor de los productos y economía rural, incentivos para el comercio de proximidad, y medidas para favorecer estancias de larga duración en los espacios rurales.

## 3. Breve esbozo de algunas propuestas y aportaciones en clave jurídico-administrativa

Una vez analizadas las líneas maestras de la futura Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León, la aportación que modestamente podemos realizar desde el Observatorio de Derecho Rural de la Universidad de Salamanca[31] centra sus esfuerzos en potenciar una transformación jurídico-administrativa en favor de las comunidades rurales con desafíos demográficos, con el propósito de combatir el neocolonialismo normativo autonómico que impera a sus anchas, asfixiando la dinamización económica y social de gran parte de los territorios rurales que conforman la geografía castellanoleonesa. Ante esta tesitura se han identificado una serie de ámbitos normativos que, en el supuesto de caso de Castilla y León, disponen de una trascendencia singular para nuestros preciados municipios; sectores entre los que conviene destacar los siguientes (Domínguez *et al.*, 2023: 303).

organizaciones, así como de los territorios, siendo una prioridad estratégica en Castilla y León con el objetivo de consolidar el ecosistema necesario para favorecer la generación, atracción y fidelización del talento en la Comunidad, como palanca de impulso de la economía en su conjunto.

El Plan contempla, entre otras, medidas y actuaciones específicas favorecedoras de la sostenibilidad demográfica y territorial, con medidas fiscales para el fomento del emprendimiento y para los jóvenes, así como medidas específicas en materia de vivienda para apoyar un proyecto de vida en Castilla y León, con deducciones especiales y más favorables en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en el caso de adquisición, rehabilitación o alquiler de viviendas en el medio rural, contemplando la aplicación de tipos superreducidos en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados por la adquisición de la vivienda habitual o la adquisición de inmuebles destinados a sede social o centros de trabajo de empresas o negocios profesionales en el medio rural. Se contemplan además actuaciones para la dinamización de la actividad económica en las zonas rurales, impulsando proyectos capaces de crear actividad y riqueza en nuestras zonas rurales, aprovechando y poniendo en valor sus propios recursos endógenos, facilitando asistencia técnica en el desarrollo de estos proyectos en todas sus fases, entre otras.

31. El Observatorio de Derecho Rural es una iniciativa enfocada en analizar, simplificar y hacer accesible el marco legal que afecta a las comunidades rurales. Nuestro objetivo es examinar cómo las leyes y políticas públicas impactan en estas comunidades, y proponer mejoras para asegurar que el derecho sea justo y beneficioso para el entorno rural. Más información, disponible en https://observatorioderechorural.usal.es.


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

### 3.1. Blindar la prestación de servicios esenciales en las comunidades rurales: del victimismo propio de la infrafinanciación autonómica a la acción

El art. 174 TFUE pone de manifiesto la necesidad de prestar especial atención a los territorios escasamente poblados, en los siguientes términos: "A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña". Más específicamente, el art. 175 TFUE señala que "[l]os Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174".

Por su parte, la Constitución española contiene un modelo cuya amplia formulación permite albergar opciones variadas de política económica: el progreso económico (arts. 40.1, 130.1 y 131.1); el principio de igualdad en sus dos vertientes de equilibrio entre espacios territoriales (arts. 138 y 158) y de nivelación de rentas personales (arts. 130, 131.1 y 140.1); la unidad de mercado (art. 139.2); la estabilidad económica (art. 140.1), la productividad (art. 38), etc. Entre todas las técnicas o instrumentos puestos al servicio de estos principios inspiradores, reviste especial importancia el previsto en el art. 128.2 CE, a cuyo tenor "[s]e reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general", lo que supone de facto la admisión de la eventual participación de la Administración en la vida económica, orientando en un sentido u otro la producción de bienes o la prestación de servicios (Sosa Wagner, 2008: 28).

Este precepto consagra un instrumento típico de la política económica (Muñoz Machado, 2004: 1105) y una de las características más expresivas del Estado social de derecho, antítesis dialéctica del Estado liberal, proclive a confiar la ordenación de la economía al libre juego de los sujetos privados (Fernández Rodríguez, 1980: 56).

Ante esta tesitura, y en vista de las previsiones realizadas por el derecho comunitario y la Carta Magna española, el legislador español, en un alarde


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

de astucia, mediante la promulgación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), contempla la necesidad de mejorar la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad, prestando especial atención a las mujeres y los jóvenes, agentes de los que depende, en gran medida, el futuro del medio rural.

Esta idea aparece recopilada de igual forma entre los objetivos generales de la citada norma, a tenor de lo establecido en su art. 2.1.b), al establecer como prioridad la necesidad de "[m]antener 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". Para ello, la LDSMR continúa su exposición señalando la urgencia de "[p]otenciar la prestación de 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" (art. 2.2.c LDSMR)[32].

Con todo ello se pretenden implementar medidas efectivas relativas al acceso de la población rural a unos servicios públicos básicos de calidad, prestando especial atención a la educación y la cultura, a través de la atención específica a una gran variedad de aspectos en relación con los alumnos y los centros, pero también con el mantenimiento de unos equipamientos y una oferta cultural suficientes.

En este sentido, el Consejo Económico y Social señala que, entre los muchos factores que determinan la calidad de vida en el medio rural, el funcionamiento de los servicios educativos y sanitarios adquiere una especial importancia (Consejo Económico y Social, 2018: 78). Sin embargo, la valoración de su incidencia en el bienestar no es vista de idéntica forma en el medio rural. Así, en los municipios menos poblados y con menor acceso a ambos servicios, estos resultan clave para alcanzar y/o mantener una calidad de vida adecuada, mientras que, en los municipios con mayor población, la valoración es menor, pues la oferta y el acceso a los mismos está garantizada[33].

32. Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014), que se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de los poderes públicos en relación con el medio rural, destaca como una de las principales debilidades de las zonas rurales a revitalizar la escasez de servicios a la comunidad (sanidad, educación, cultura, etc.) por razones de economía de escala debidas a la baja densidad y al aislamiento.

33. Tal y como señala el Consejo Económico y Social, la presencia de estos servicios no es un factor determinante para atraer población, pues la población que se instala en un municipio ru-


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

En esta misma línea, la Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa establece como una de las líneas estratégicas prioritarias para hacer frente a los principales desafíos estructurales que, en materia demográfica, económica y social, afectan a las regiones rurales menos pobladas de Europa, la buena dotación de servicios básicos para la población. De esta forma, señala que frenar la despoblación del medio rural español pasa, en buena medida, por que el conjunto de la población, ya sea esta rural o urbana, perciba que la calidad de vida en el medio rural es al menos equiparable a la de los territorios más densamente poblados, y que vivir en un pueblo no implica automáticamente tener que renunciar a unos servicios educativos, sanitarios o sociales suficientes y de calidad (Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa, 2018).

Ahora bien, en este punto, conviene señalar que los importantes avances realizados en la provisión tanto de los servicios educativos como de los sanitarios en el medio rural se pueden ver claramente amenazados por la tendencia a una mayor concentración de los mismos, y por el impacto de los ajustes presupuestarios en ambos ámbitos. Pero no solo se trata de la necesidad o no de más centros sanitarios o educativos en determinados territorios, sino también de ofrecer un servicio adecuado, suficiente y de calidad. Algunas claves para su mejora pueden ser aquellas actuaciones que fomenten la accesibilidad (Escalona y Díez, 2005: 181), desde el aumento y la mejora de las infraestructuras de comunicación hasta las condiciones o normas que regulen el funcionamiento de los servicios (horarios de apertura, libertad para la elección de médico, citación telefónica, etc.), así como el incremento de la movilidad derivada del uso de transportes públicos. También se hace necesario apostar por una mayor coordinación de los servicios públicos prestados a la población, especialmente en el ámbito sociosanitario, superando la visión sectorial de las distintas políticas existentes en aras de una mayor adaptación a las necesidades de la población más representativa de estos espacios, evitando con ello problemas de desatención y/o de ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Finalmente, es imprescindible aumentar la estabilidad de las plantillas de los centros educativos y sanitarios, tanto para garantizar una continuidad de la atención prestada a la población como por las consecuencias, para los profesionales y para los usuarios, que tiene la

ral suele ser "adulta-joven", y caracterizada por una gran movilidad: en estos casos, en ocasiones es más importante la calidad y el tener un acceso rápido y cómodo a los mismos. Sin embargo, unos servicios y recursos mínimos posiblemente contribuyan a que más personas puedan continuar residiendo en estos municipios, pues su ausencia incrementa los costes económicos y temporales de acceso, tanto a quienes los usan como a quienes se ocupan profesionalmente de los mismos. No obstante, su papel es clave para mantener una cierta estabilidad demográfica en los municipios de menor tamaño y más envejecidos, debido a las mayores limitaciones de movilidad de la población que reside en ellos, pudiendo ser un factor de expulsión de la población importante.


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

rotación en la reorganización de los equipos, cuestión en la que sería de vital importancia desplegar el conjunto de medidas (incentivos administrativos, profesionales o económicos) contempladas en la LDSMR con la finalidad de propiciar que los empleados públicos, preferentemente los docentes y sanitarios, se estabilicen en el medio rural.

Pese a todas estas consideraciones acerca de la necesidad de potenciar el establecimiento de unos servicios accesibles y de calidad como presupuesto indispensable para revitalizar el medio rural, lo cierto es que, sin embargo, las dificultades en la aplicación de la LDSMR y del Programa de Desarrollo Rural Sostenible han impedido en gran parte alcanzar todos estos propósitos y objetivos normativos, pues los convenios y compromisos de cofinanciación entre el Estado y las comunidades autónomas se han incumplido en su mayor parte, dejando sin efecto el contenido de la LDSMR.

Con la finalidad de romper con dicha tendencia, hace escasas fechas irrumpía en el Boletín Oficial del Estado la Ley 8/2024, de 16 de septiembre, por la que se garantiza la prestación de los servicios autonómicos esenciales en la Comunidad de Castilla y León, hito normativo que posee un doble sentido: (i) garantizar al ciudadano la prestación en el territorio de la Comunidad de Castilla y León de los servicios autonómicos esenciales de asistencia sanitaria, educación y servicios sociales; y (ii) garantizar que el acceso a estos tenga lugar en condiciones de igualdad. Se pretende, con ello, poner fin a la situación de agravio comparativo a la que durante décadas, incumpliendo las previsiones contempladas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se había sometido a los habitantes de las comunidades rurales de la región, con el pretexto de que el modelo de financiación autonómico impuesto hasta la fecha constituía un impedimento insalvable para atender las exigencias derivadas de la correcta prestación de los servicios esenciales (educación, salud y servicios sociales), fruto de la dispersión y la extensión geográfica que presenta Castilla y León.

Pese a la veracidad de este argumento esgrimido con acierto por los responsables autonómicos, el cual constituye un mal endémico que imposibilita la completa y correcta ordenación de la actividad prestacional, no solamente en el territorio castellano y leones, conviene precisar que esto no menoscaba en forma alguna la responsabilidad que las Administraciones públicas poseen en la cuestión que nos ocupa, pues la provisión de servicios públicos adecuados en el medio rural no es más que una manifestación palmaria del derecho fundamental de igualdad y no discriminación establecido en el art. 14 de la Constitución española de 1978[34], según el cual "[l]os

34. El Defensor del Pueblo ha sido claro al decir que esta "situación genera una brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. De ahí que el problema de la despoblación sea una


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

españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social"; y más concretamente, la cuestión que nos atañe supone una aseveración del mandato consignado en el art. 9.2 CE, puesto que cuando hablamos de establecimiento de servicios públicos accesibles y de calidad en el medio rural nos estamos refiriendo, en última estancia, a una manifestación directa del mandado constitucional, realizado con el fin de que los poderes públicos tomen consciencia de la urgencia de "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"[35].

Ciertamente, tal y como señala la doctrina constitucionalista, la igualdad representa un valor superior del Estado, de conformidad con el art. 1.1 CE, junto a la libertad, la justicia y el pluralismo político, valores sobre los cuales ha de cimentarse el Estado social y democrático de derecho español, y los cuales deben informar y reflejarse en la interpretación del resto de preceptos constitucionales. Por tanto, cuando nos referimos a la problemática de la despoblación y del abandono del medio rural nos estamos refiriendo, en definitiva, a un anormal funcionamiento de los poderes públicos, que lejos de atender con objetividad los intereses generales (mandato de las Administraciones públicas de conformidad con el art. 103.1 CE) supone un quebrantamiento ostensible de los valores superiores del ordenamiento jurídico, los cuales no constituyen una mera declaración constitucional, sino que se proyectan sobre otros preceptos constitucionales, modulando su interpretación y significado (Álvarez y Marhuenda, 2011: 35), y representan la aspiración ideal a la que todo ordenamiento jurídico debe tender.

### 3.2. Potenciar el margen de actuación de las entidades locales como requisito indispensable para la dinamización rural: breves apuntes sobre suficiencia financiera y el padrón municipal

Los municipios rurales de la España vaciada se han caracterizado por una continuada pérdida de población (Consejo Económico y Social de Castilla

cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan" (Defensor del Pueblo, 2018).

35. La Constitución española, como norma fundamental del ordenamiento jurídico, recoge la igualdad en sus tres facetas diferenciadas, a saber, como valor superior del Estado —entendido este en su acepción más amplia—, igualdad vinculada al principio de no discriminación, e igualdad como un mandato expreso que vincula la actuación de los poderes públicos.


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

y León, 2012: 73)[36], primero como consecuencia del éxodo masivo y, actualmente, por una dinámica natural regresiva[37]. Sin embargo, y como aspecto a destacar positivamente, existe un aporte demográfico no contabilizado. Los datos manejados revelan que, durante el periodo estival, particularmente, los residentes en estos ámbitos llegan a duplicarse holgadamente. Una realidad a tener en cuenta por su efecto socioeconómico dinamizador, ante el extraordinario número de municipios incapaces de mantener recursos y prestar servicios (Delgado y Martínez, 2014: 207).

Más allá de la articulación de políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo rural sostenible, el régimen jurídico y la ordenación de la actuación y los instrumentos de las Administraciones públicas son el entorno propicio para realizar importantes transformaciones, las cuales disponen de una poderosa influencia en los procesos de revitalización de las áreas rurales. Esta premisa, cada vez más extendida entre los regidores municipales que batallan diariamente por la pervivencia de sus municipios, encuentra uno de sus principales y más acuciantes desafíos en la necesidad de proceder a la reformular del padrón municipal[38]. El objetivo de esta propuesta no es otro que el de habilitar fórmulas innovadoras que permitan consignar y reflejar los efectos que la población flotante posee en los municipios de los territorios rurales despoblados.

La legislación española recoge la figura del padrón municipal, por vez primera, en el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, para el gobierno econó-

36. Esta pérdida progresiva de población de las áreas rurales tiene su manifestación más virulenta en la desaparición de municipios y en el abandono del territorio. Solamente entre 1960 y 1981 desaparecieron en Castilla y León 554 municipios.

37. Las pérdidas demográficas en los pequeños municipios del ámbito rural han sido una constante histórica desde hace más de un siglo, y a la par que la población española aumentaba un 151 % entre 1900 y 2011, los centros de servicios de entre cinco mil y diez mil habitantes apenas lo hicieron un 17 %, reduciéndose los residentes en municipios menores de esa entidad en el 36 %. Si a comienzos del siglo XX habitaba en ellos la mitad de la población española, a mediados lo hacía tan solo un tercio, y en estos momentos la proporción no alcanza siquiera el 13 %, consecuencia de un modelo de poblamiento cada vez más concentrado en las franjas costeras, las grandes y medianas ciudades del interior y los principales valles fluviales (Goerlich *et al*., 2006). Esta peligrosa tendencia parece estar entrando en un nuevo ciclo, toda vez que, según la información que obra en poder de la Secretaría General para el Reto Demográfico del Gobierno de España, desde 2018 se han trasladado a entornos rurales más de 350 000 personas (en 2023, 55 190 personas regresaron para vivir en pequeños municipios), y se ha incrementado ligeramente el número de pequeños municipios que rebasan el umbral de los 5000 habitantes.

38. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos (art. 16 LRBRL). Dicho instrumento se encuentra regulado en los arts. 53 y siguientes del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.


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

mico-político de las provincias. En su art. 6 se señala que los ayuntamientos "formarán en el mes de enero de cada año el padrón general para el gobierno y administración de su respectivo pueblo, comprendiendo en él los particulares que sean necesarios para que sirva a los objetos de policía, de seguridad y orden de repartimiento de contribuciones y cargas, y de los alistamientos para el Ejército permanente, y para las milicias nacionales activa y local" (Aguado i Cudolà, 2004: 198).

Por su parte, el art. 15 LRBRL establece con rotundidad que "[t]oda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón"[39].

Esta ordenación del padrón municipal contribuye al establecimiento de una concepción restrictiva de la población de los municipios rurales, que impide cuantificar, con objetividad, los efectos derivados de la presencia creciente de población flotante o pendular[40] en los municipios de la España rural. Ciertamente, en los últimos años, el aumento de población registra-

39. La importancia del Padrón radica en que se trata de un registro administrativo que recoge los vecinos residentes en un municipio. La legislación establece que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Dado el caso de que se resida en varios municipios, habrá que inscribirse en el que se habite durante más tiempo a lo largo del año. Esta es una información fundamental, ya que permite realizar diferentes gestiones, como el acceso a servicios de educación pública, atención primaria de salud o ayudas sociales. Asimismo, es un requisito indispensable para poder ejercer el derecho a voto en las elecciones municipales. De igual forma, conviene señalar que los datos que figuran en este registro se usan para calcular la población de un municipio, lo que al mismo tiempo tiene influencia en la forma en la que se distribuyen la representación política y los recursos. También es necesario en el caso de que se deba solicitar algún tipo de ayuda o servicio público. Así pues, si se reside en un municipio, pero se está empadronado en otro, se estará incurriendo en un incumplimiento de la normativa vigente, cuya sanción económica puede llegar a alcanzar los 150 euros. No obstante, el importe exacto final dependerá del municipio. A este respecto, recientemente se han publicado diferentes noticias en medios de comunicación sobre distintos expedientes sancionadores incoados en este mismo sentido. Más información, disponible en https://lc.cx/A6EEUD.

40. Este fenómeno dista mucho de ser novedoso, pues ya ejercía un importante influjo en el medio rural desde los años ochenta, consecuencia en parte del éxodo padecido en décadas anteriores y causa del retorno temporal de las familias formadas por los antiguos emigrantes. En este sentido, Delgado y Martínez (2014: 224) señalan que "en 1981 la población de derecho era ya insignificante en relación a la población de hecho a partir de la primavera y, sobre todo, durante el verano. A los visitantes estivales se sumaban además habitantes que residían prácticamente todo el año, salvo en los meses más duros del invierno, aunque siguieran empadronados en sus núcleos de origen".


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

do, principalmente durante los meses estivales, algo que deriva del traslado de la población del medio urbano a sus localidades de segunda residencia, representa una constante en gran parte de los municipios de las áreas rurales despobladas. Esta realidad se traduce en un incremento sustancial de la presión sobre el gasto municipal que las entidades locales deben soportar sin que exista una asignación de recursos financieros destinada a sufragar el coste de la utilización de los servicios públicos municipales.

Este desequilibrio entre la población de derecho, censada y correctamente inscrita en el padrón municipal, y la población de hecho, asentada de forma efectiva sobre estos territorios, derivada de la llegada de población flotante, la cual constituye un motor fundamental para dinamizar la economía local y generar rentas (Vinuesa Angulo, 2005: 79), está dando lugar a una doble problemática a la que urge buscar respuesta: por un lado, el incremento sustancial de usuarios de los servicios municipales exige realizar un importante desembolso de recursos financieros, lo que pone en serio riesgo la suficiencia financiera de las entidades locales[41]; y por otro, ese aumento puntual del número de habitantes incide de forma directa en la correcta prestación de los servicios esenciales por parte de la Administración local, dando lugar a problemas de abastecimiento de agua potable, funcionamiento del alcantarillado público, etc., elemento que colisiona una vez más con el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de las áreas rurales.

Urge, por tanto, una vez más, promover la adaptación de las medidas jurídico-administrativas pertinentes para corregir este peligroso desequilibrio entre la población de hecho y de derecho que late en el seno del padrón municipal de las áreas rurales, con la finalidad de garantizar la correcta prestación de los servicios municipales[42], avanzar en el establecimiento de un sistema de financiación de las haciendas locales acorde a las necesidades de su población real, y salvaguardar la suficiencia financiera de las entidades

41. Como tantas veces se ha reiterado, la exigencia de que las entidades locales estén dotadas de recursos suficientes es consustancial a la consagración de la autonomía local. En efecto, de forma prácticamente unánime, sobre la base de que el principio de suficiencia constituye el "complemento y presupuesto" de dicha autonomía, la doctrina no ha cesado de poner de manifiesto la indisociable relación de necesidad que vincula la vigencia efectiva de la autonomía local con un suficiente suministro de medios económicos (Leguina Villa, 1984: 273-274; García Roca, 2000: 67; González Sánchez, 1986: 103; Ramallo y Zornoza, 1993: 500).

42. Desde los postulados del Estado social el padrón es un instrumento que permite la definición de las políticas públicas a través del conocimiento de la población a la que estas van dirigidas. Y, en definitiva, desde las exigencias del Estado de derecho, el padrón debe asegurar efectivamente el más riguroso respeto a los derechos y libertades públicas (Aguado i Cudolà, 2004: 202).


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

locales, y con ella, la plena vigencia de la autonomía local[43]. Así las cosas, en la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León sobrevuela la idea de proceder a la creación de un "documento de arraigo", a través del cual la población flotante o vinculada pueda contribuir voluntariamente al sostenimiento de los gastos derivados de la prestación de los servicios municipales. Aunque es un primer paso, sin embargo, dejar esta importante cuestión a la voluntariedad de la ciudadanía parece una lánguida apuesta, que en poco o nada contribuirá a equilibrar el maltrecho saldo de las arcas municipales de aquellos ayuntamientos que no disponen de suficiencia financiera para afrontar las crecientes demandas ciudadanas (recogida de basura, abastecimiento de agua, limpieza viaria, actividades culturales, etc.) de aquellos "hijos del pueblo, ahora forasteros" que regresan momentáneamente a sus raíces. Todo parece indicar que esta carencia generalizada de recursos seguirá siendo paliada gracias al esfuerzo y compromiso de los regidores municipales, esa legión de alcaldes/as y concejales/as que ponen al servicio de la colectividad su tiempo y sus propios recursos para garantizar la prestación de los servicios esenciales allí donde la estrechez económica no permite otra alternativa plausible. Ellos son, en los pequeños municipios con desafíos demográficos, el mayor ejemplo del mejor servicio público[44].

### 3.3. Ordenar correctamente los bienes públicos locales: a vueltas con la protección y los usos de los bienes comunales a propósito de la malentendida transición ecológica

Como es sabido por todos, existen dos tipos de bienes de titularidad de la Administración pública: bienes de dominio público, y bienes de dominio patrimonial o patrimoniales. La Constitución española (art. 132) señala que

43. Quizá, en un horizonte temporal no muy lejano, sería recomendable sondear las ventajas y potencialidades que presenta el sistema de desplazamiento temporal aplicado por los servicios sanitarios, y su extrapolación al ámbito del padrón municipal, algo relativamente sencillo si tenemos en cuenta los crecientes procesos de digitalización y datificación que está experimentando el conjunto de las Administraciones públicas.

44. Sirvan estas líneas para agradecer la callada labor de esos otros representantes políticos, aquellos que, pese a las adversidades, la incertidumbre y el mar de dificultades que marcan la agenda de la gestión municipal en las comunidades rurales con desafíos demográficos, siguen trabajando de manera incansable por defender el bienestar y las aspiraciones de sus respectivas comunidades vecinales. Garantizar algo tan elemental como el abastecimiento de agua potable, la recogida de basuras o la limpieza viaria en municipios que disponen de 67 habitantes empadronados y que durante los meses estivales deben dar cobertura a las necesidades de más de 600 personas, se presenta como una auténtica odisea. Esa es otra de las realidades invisibilizadas que esconde el drama de la despoblación, y que pasa desapercibida ante los ojos de las Administraciones supraterritoriales.


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

los bienes de dominio público o demaniales (a diferencia de los patrimoniales) son inembargables, imprescriptibles e inalienables, remitiéndose a la ley para la regulación de su régimen jurídico.

Así, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, se aplica, evidentemente, a las entidades locales, y determina el régimen relativo a la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado. Por su parte, la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, completa el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como su administración, conservación y defensa.

El régimen jurídico de los bienes de las entidades locales resulta tanto de la aplicación de la ya citada Ley 33/2003 como de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Título VI, cap. I) —LRBRL—, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Título VI, Cap. I) —TRRL—, y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Un segundo bloque normativo vendría determinado por el desarrollo autonómico de la legislación básica estatal, pero no existe en Castilla y León una regulación específica en materia de bienes, siendo aplicables la legislación básica y las especialidades que se contemplan en la regulación del patrimonio autonómico, así como los aspectos tratados en la legislación de régimen local de Castilla y León. En particular, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, regula (Título VII) lo relativo a las entidades locales menores y al régimen de sus bienes, mientras que la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo, contiene alguna vaga alusión al patrimonio y los bienes de dicho territorio.

Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones las entidades locales, en uso de su potestad normativa local, dictan ordenanzas (municipales o provinciales) que muy bien pueden versar sobre el régimen jurídico de su patrimonio. Son normas reglamentarias para cuya validez deben respetar las normas enunciadas en los dos bloques normativos a que se ha hecho referencia con anterioridad.

Esta tendencia es especialmente visible en el supuesto de una categoría singular de bienes de dominio público de las comunidades rurales, como son los bienes comunales, cuyo aprovechamiento corresponde a los vecinos. En nuestra opinión, una regulación más cuidadosa de la históricamente recibida para esta importante masa territorial quizás permitiría actuar positi-


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

vamente sobre la demografía de los pequeños núcleos (muchos de ellos sin el rango de municipios) que resultan ser titulares del aprovechamiento. A este respecto, conviene destacar que otras comunidades autónomas, como la andaluza, se han dotado de legislación específica sobre los bienes de las entidades locales con esta finalidad: Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y su reglamento, aprobado por el Decreto 18/2006, de 24 de enero.

La regulación de los bienes comunales se lleva a cabo en la mayor parte de los municipios por ordenanzas locales. En este sentido, sería aconsejable confeccionar una norma modelo que fuera aplicable a los diferentes aprovechamientos, que han variado considerablemente en los últimos años, ya que los usos originales, como el aprovechamiento de pastos o maderero, han cedido su protagonismo a la instalación de parques eólicos, huertos solares, etc., cuya explotación y titularidad no recae en la comunidad vecinal, sino en grandes corporaciones empresariales, venidas de otras latitudes, que despojan a estas comunidades rurales de territorios destinados al uso compartido de estas sociedades, con sus usos y costumbres (alineados generalmente con elevados estándares de protección ambiental real), en lo que constituye una nueva fórmula de extractivismo de rentas en favor de las áreas urbanas. De esta forma, se culmina el proceso de abandono de las comunidades rurales, avanzando hacia un medio rural sin personas, con frágiles Administraciones locales y sin territorio, pues este último elemento, de manera subrepticia, está pasando a disponer, so pretexto de una malentendida transición ecológica, de usos que ponen en peligro la subsistencia del medio rural y hacen peligrar el rico patrimonio natural que albergan los territorios rurales con desafíos demográficos.

### 3.4. Mejorar la gestión de montes y aprovechamientos forestales: potenciar la conservación de la mano de las comunidades rurales

La regulación actual de los montes se contiene en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, a nivel estatal, y en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes, de Castilla y León.

Las fuentes estadísticas de la Junta de Castilla y León indican que gran parte de los bosques de la Comunidad pertenecen a los municipios (1654), las entidades locales menores (1410), las comunidades de villa y tierra, agrupaciones locales, etc. (295), y una parte escasa de los mismos es propiedad de la Iglesia, las diputaciones provinciales y otros organismos (5). Es de destacar el número de montes que son propiedad de las entidades locales menores, así como de las comunidades de villa y tierra, agrupaciones de entidades


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

locales, etc., lo que contrasta con el de otros propietarios, como particulares (2047) o la propia comunidad autónoma (171). Número que, además, varía según las provincias, destacando León (788), seguida de Burgos (292) y Palencia (285), en cuanto a los montes pertenecientes a las entidades locales menores.

Los montes de utilidad pública (MUP), catalogados como tales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ocupan una destacada posición *periférica* en el territorio de la Comunidad, y contribuyen decisivamente al perfil territorial de esta. Junto con el conjunto de limitaciones que supone la calificación de un monte como "de utilidad pública", una norma del sector de montes, no muy destacada, que llega a tener alguna repercusión en los ámbitos rurales (juntamente con otras limitaciones en materia de aprovechamientos forestales y aprovechamientos forestales menores) es la prevista en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, cuyo art. 2.2.c) establece que tienen la consideración legal de monte "[l]os terrenos cuyo cultivo agrícola hubiera sido abandonado por plazo superior a veinte años y que hubieran adquirido signos inequívocos de su estado forestal, salvo cuando se hallen acogidos a programas públicos de abandono temporal de la producción agraria"; norma que extiende el ámbito de aplicación de la legislación forestal a terrenos abandonados que hayan ganado alguna consideración forestal.

Además de esta problemática, conviene destacar el perverso efecto que está produciendo en el grado de conservación de los montes castellanoleoneses la campaña emprendida por ciertas delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, tendente a alterar la titularidad de los bosques y montes, con el fin de que los municipios renuncien a la misma, y pasen a ser gestionados por la Administración autonómica como MUP, operación que, lejos de garantizar la mejor conservación y protección de estos terrenos rurales, agudiza los procesos de abandono y asilvestramiento de estos preciados recursos y espacios naturales, al tiempo que supone una reducción del ámbito competencial y de la riqueza de pequeños ayuntamientos y comunidades que han hecho de la conservación del espacio natural su forma habitual de vida.

## 4 Reflexiones finales

Como se ha evidenciado, el procedimiento de elaboración de la Estrategia de Sostenibilidad Demográfica y Territorial de Castilla y León no solamente ha permitido escenificar la necesidad de articular respuestas jurídico-administrativas innovadoras y sustancialmente diferentes de las implementadas


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

hasta la fecha, con el propósito de transitar una senda en la que el reto demográfico y territorial constituya una prioridad real en el seno de la Administración autonómica. Al mismo tiempo, el proceso de confección y diseño del nuevo y esperado instrumento programático de la Junta de Castilla y León ha permitido evidenciar otras realidades que hasta la fecha habían pasado desapercibidas, cuando no se habían invisibilizado conscientemente por una parte importante de los responsables encargados del diseño de las principales políticas públicas autonómicas. Nos referimos, sin ánimo de ser exhaustivos, a las siguientes cuestiones: (i) la importancia de fortalecer el municipalismo, destacando con ello el poder transformador y el protagonismo que presentan las entidades locales en la conformación de medidas y políticas de reto demográfico y territorial destinadas a incrementar el bienestar y la calidad de vida de las comunidades rurales; (ii) la necesidad impostergable de garantizar la prestación efectiva y la igualdad de acceso a un conjunto de servicios públicos esenciales de titularidad autonómica como requerimiento indispensable para garantizar la dignidad de los territorios rurales; (iii) la urgencia de articular un auténtico mecanismo que garantice la adopción de medidas de discriminación normativa positiva en favor de las comunidades rurales, al tiempo que se inicien las transformaciones pertinentes para acometer la simplificación y racionalización de la burocrática prosa de las normas administrativas que lastran y/o impiden la dinamización socioeconómica de las áreas rurales[45]; y (iv) la conveniencia de interiorizar de una vez por todas, de cara al diseño de políticas públicas y medidas administrativas, que el territorio no se comporta respetando los límites administrativos tradicionales, lo que exige repensar las formas y las fórmulas de intervención administrativa, especialmente en lo que atañe a la actividad prestacional del conjunto de las Administraciones públicas.

Así las cosas, aunque la apuesta por el desarrollo de instrumentos de planificación en materia de reto demográfico y territorial en Castilla y León constituye un atisbo de esperanza para el futuro de las comunidades rurales de la región, no será hasta la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la esperada y tantas veces anunciada Ley de Población y Territorio de Castilla y León cuando pueda hablarse de un verdadero compromiso autonómico con la cuestión rural en la vieja Castilla. La dramática situación de abandono latente que experimentan las comunidades rurales de la Comunidad Autónoma hace urgente pasar de las musas al teatro, de las promesas a la acción, apostando por la articulación no solamente de una auténtica política pública que integre a las áreas rurales de manera decidida en la agenda institu-

45. Sirva como ejemplo el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa, de la Junta de Andalucía.


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

cional, sino también de una serie de medidas normativas que apuesten por la edificación de un ordenamiento jurídico adaptado a las necesidades de las áreas rurales con desafíos demográficos, poniendo freno a la sobrerregulación de las comunidades rurales, facilitando el emprendimiento y evitando que la decisión de permanecer en los núcleos de población rural sea una interminable carrera de obstáculos jurídicos y administrativos.

## 5. Bibliografía


Aguado i Cudolà, V. (2004). Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros. *Anuario del Gobierno Local*, 2003, 195-238.

Álvarez Conde, E. y Marhuenda, F. (2011). La igualdad como principio constitucional. En E. Álvarez Conde, Á. Figueruelo Burrieza y L. Nuño Gómez (dirs.). *Estudios interdisciplinares sobre igualdad* (2.ª ed., pp. 33-39). Madrid: Iustel.

Bandrés Moliné, E. y Azón Puértolas, V. (2021). *La despoblación de la España interior*. Madrid: Funcas.

Bandrés Moliné, E. y Azón Puértolas, V. (2023). La España despoblada: tendencias recientes. *Economistas*, 181, 266-273.

Bello Paredes, S. A. (2020). Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 13, 110-130.

Consejo de Cuentas de Castilla y León (2019). *Fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales de Castilla y León*. Valladolid.

Consejo Económico y Social (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial*. Madrid.

Consejo Económico y Social de Castilla y León (2012). *Población y poblamiento en Castilla y León*. Valladolid.

Consejo Económico y Social de Castilla y León (2024). *Situación Económica y Social de Castilla y León 2023*. Valladolid.

De Santiago Rodríguez, E. y González García, I. (2019). El estudio del planeamiento urbanístico municipal en España: Análisis de los instrumentos vigentes y de los municipios sin planeamiento. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 127, 1-78.

Defensor del Pueblo (2018). *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018*. Madrid.

Delgado Urrecho, J. M.ª y Martínez Fernández, L. C. (2014). Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular.




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

Análisis de la situación en Castilla y León. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65, 207-229.

Domínguez Álvarez, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

Domínguez Álvarez, J. L. (2024). Legislative and institutional reforms to adress the demographic and territorial challenge: a global perspective. En VV. AA. *Administrative rural proofing for territories with demographic challenges* (pp. 17-67). A Coruña: Colex.

Domínguez Álvarez, J. L., Fernando Pablo, M. M. y Talavera Cordero, P. (2023). Ventajas y potencialidades de ruralizar la legislación y las políticas públicas: del Pacto Rural Europeo al supuesto de caso castellanoleonés. En L. A. Hortelano Mínguez (dir.). *Gestionando la despoblación* (pp. 303-326). Cizur Menor: Aranzadi.

Escalona Orcao, A. I. y Díez Cornago, C. (2005). Retos y problemas de la accesibilidad a servicios en zonas despobladas: un caso en la provincia de Teruel (España). *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9 (2), 181-204.

Fernández Rodríguez, T. R. (1980). Reflexión sobre la empresa pública española. En AA. VV. *La empresa pública española*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Fernando Pablo, M. M. (2019). Devolver el alma a los pueblos: el encuentro "Rural Renaissance". *Ars Iuris Salmanticensis*, 7 (2), 11-13.

García Roca, J. (2000). El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 23-70.

Goerlich, F. J., Mas, M., Azagra, J. y Chorén, P. (2006). *La localización de la población española sobre el territorio. Un siglo de cambios. Un estudio basado en series homogéneas (1900-2001)*. Bilbao: Fundación BBVA.

González Bustos, M.ª Á. (2023). *Régimen jurídico administrativo de la dinamización rural*. Barcelona: Atelier.

González Sánchez, M. (1986). Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, 97-118.

González-Leonardo, M. y López-Gay, A. (2021). Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda ola de la despoblación. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 31, 7-42.

Gonzalo Miguel, C. M. (2013). Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL núm. 189, de 1 de octubre de 2013). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 29, 112-114.



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

Hortelano Mínguez, L. A. (2024). Prestación y garantía de los servicios de proximidad con un carácter social en el medio rural de Castilla y León: medida imprescindible frente al reto demográfico. En M. M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.). *Rural Renaissance: normas, territorio y conflicto* (pp. 249-268). A Coruña: Colex.

Junta de Castilla y León (2024). *Cifras oficiales de población de los municipios españoles: Revisión del Padrón Municipal*. Valladolid.

Leguina Villa, J. (1984). Gobierno municipal y Estado autonómico. En AA. VV. *Escritos sobre autonomías territoriales*. Madrid: Tecnos.

Ministerio de Política Territorial (2009). *Estudio de los datos contenidos en el Registro de Entidades Locales de Castilla y León*. Madrid.

Muñoz Machado, S. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid: Civitas.

Quintana López, T. (1993). Las comarcas en Castilla y León: la comarca del Bierzo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3, 139-152.

Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. (1993). Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 499-516.

Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (2018). *Documento de posición de la SSPA para España*. Aragón.

Sánchez de Vega, A. (2024). *Castilla y León: 40 años de autonomía*. Cizur Menor: Aranzadi.

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

Sosa Wagner, F. (2008). *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid: Civitas.

Vinuesa Angulo, J. (2005). De la población de hecho a la población vinculada. *Cuadernos Geográficos*, 36, 79-90.



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