

LA RESPUESTA NORMATIVA DE LAS CCAA AL RETO DEMOGRAFICO Y LA DESPOBLACIÓN(*)

JESÚS MARÍA RAMÍREZ SÁNCHEZ
Doctor en Derecho y abogado urbanista

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE RETO DEMOGRÁFICO: 1. Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia. 2. Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural de Castilla-La Mancha. 3. Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura. 4. Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón. 5. Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial de la Comunidad Valenciana. 6. Ley 2/2024, de 30 de abril. De Impulso Demográfico del Principado de Asturias. 7. Anteproyecto de Ley de Cantabria de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico.– III. TABLA RESUMEN Y CONCLUSIONES.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Objetivos: el trabajo lleva a cabo una aproximación a las distintas legislaciones sobre despoblación, despoblamiento, equilibrio territorial o reto demográfico aprobadas, o en tramitación, en las distintas CCAA, a fin de conocer los distintos enfoques, o acentos, dados para responder a este reto de los territorios. Metodología: se ha empleado la metodología habitual en las ciencias jurídicas; es decir, estudio, principalmente de la legislación y de la doctrina. Resultados: en la primera parte del trabajo se hace un encuadre sintético del reto que la despoblación supone para el territorio, y de cómo esa realidad se ha hecho muy presente en la agenda política. En la segunda, se analizan las distintas respuestas legislativas dadas en seis Comunidades Autónomas que han legislado específicamente sobre esta realidad. Conclusiones: las CCAA que han legislado han optado por leyes amplias, de principios y estrategias, sin crear efectivos derechos subjetivos de los ciudadanos que viven en territorios en riesgo de despoblación, siendo la aportación más relevante una discriminación positiva de los territorios, y sus habitantes, concretados en algunas CCAA en beneficios fiscales.

Palabras clave: reto demográfico; despoblación; despoblamiento; equilibrio territorial; desarrollo rural; discriminación positiva; densidad; mundo rural.

ABSTRACT: Objectives: the work carries out an approach to the different legislation on depopulation, depopulation, territorial balance or demographic challenge approved, or in process, in the different Autonomous Communities, in order to know the different

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 26/08/2024 y evaluado favorablemente para su publicación el 03/11/2024.

approaches, or accents, given to respond to this challenge of the territories. Methodology: the usual methodology in legal sciences has been used; that is, study, mainly of legislation and doctrine. Results: in the first part of the work, a synthetic framing is made of the challenge that depopulation poses for the territory, and how this reality has become very present on the political agenda. In the second, the different legislative responses given in six Autonomous Communities that have legislated specifically on this reality are analyzed. Conclusions: the CCAA that have legislated have opted for broad laws, of principles and strategies, without creating effective subjective rights of citizens who live in territories at risk of depopulation, the most relevant contribution being positive discrimination of the territories and their inhabitants, specified in some Autonomous Communities in tax benefits.

Key words: demographic challenge; depopulation; depopulation; territorial balance; rural development; positive discrimination; density; rural world.

I. INTRODUCCIÓN (1)

Durante los siglos XIX y XX en España se produce un constante desplazamiento del campo a la ciudad, un vaciamiento lento pero inexorable del mundo rural a favor del mundo urbano. La mejora de las condiciones de vida y salud produjeron un incremento de la población; el progreso tecnológico permitió un nuevo concepto de ciudad; la mecanización de la agricultura supuso importantes excedentes de mano de obra que contribuyeron a una industrialización de determinadas zonas de España, lo que obligó a un rápido desarrollo de la vivienda e infraestructuras. En España, la explosión del abandono del campo para acceder a la ciudad se produce tras la Guerra Civil, y se acelera con la industrialización asociada a los Planes de Desarrollo de los años 60-70, que derivaron del Plan de Estabilización de 1959. Es el Gran Trauma (2) y que quedó retratado en la película *Surcos* de José Antonio Nieve Conde (1951).

Pero el fenómeno se ha visto agravado en el final del siglo pasado y comienzo del XXI, con la deslocalización de actividades industriales endógenas o arraigadas, así como de la actividad comercial, y, de la producción

(1) Elsa Marina ÁLVAREZ GONZÁLEZ, «Régimen jurídico de la despoblación en España», Aranzadi, 2023, hace una breve síntesis (pp. 52 a 57) de las leyes aprobadas y en tramitación. También se debe destacar los trabajos doctrinales de los profesores Santiago Bello Paredes, sobre el balance de las políticas públicas sobre despoblación en España; y de los profesores de la Universidad de Salamanca José Luis Domínguez Álvarez, Pilar Talavera Cordero y Marcos M. Fernando Pablo. Un interesante trabajo que relaciona la ordenación del territorio y la despoblación es el trabajo del profesor Luis Mínguez Macho, «La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del mundo rural. El caso de Galicia(1)», (Práctica urbanística 2020)

(2) DEL MOLINO, S. (2016:55).

de alimentos y actividad agrícola global. Ello ha supuesto una profunda transformación de la actividad agrícola, un desplazamiento de la población al mundo urbano con mejores servicios, una terciarización de lo rural mediante actividades como el turismo o la segunda residencia procedente del arraigo, y una concentración de población, conocimiento, oportunidades y renta en el mundo urbano. Esta realidad no es solo española, sino que afecta a países de nuestro entorno como Francia (3), y produce una desconexión territorial, una fractura social del que es un buen ejemplo el Brexit.

La aparición en 2016 del libro *La España vacía*, de Sergio del Molino (4), puso nombre —trasformado en la *España Vaciada*— y dio visibilidad a una realidad hasta la fecha ajena a la agenda política y legislativa de las distintas CCAA y del Estado. La brecha entre lo rural y lo urbano, pero también el desequilibrio territorial entre la España litoral y la España interior, entre las grandes y las pequeñas ciudades; entre el mundo urbano y el rural (5).

Supuso un punto de inflexión en el relato del mundo rural, lo que durante el siglo pasado había servido para caricaturizar —Paco Martínez Soria o *Crónicas de un Pueblo*— o para dibujar una España doliente, atrasada, violenta y perdedora —*Los santos inocentes*—, ahora iba a ser una reivindicación de identidad y de autenticidad. Novelas como *Un amor* (2020) de Sara Mesa, *Un hípster en la España Vacía* (2020), de Daniel Gascón, *Feria* (2020) de Ana Iris Simón; o películas como *Alcarràs* (2022), de Carla Simón, son ejemplos de cómo el mundo rural, asociado a su problema de despoblación y envejecimiento, se empieza a entender como una cierta idealización —«superioridad moral», buena vida bucólica, tranquila y sostenible— frente a la globalización que se identifica con grandes e impersonales ciudades, y cómo las administraciones públicas deben actuar para reparar, o al menos mitigar, la situación de desventaja y desequilibrio frente a las ciudades o territorios urbanos. El desequilibrio se manifiesta en la desigualdad de servicios, infraestructuras, comunicaciones, acceso a la vivienda y en actividad económica que impide retener población. Este movimiento comenzó a tener una importante presencia en la agenda política (6) en los últimos años de la década pasada.

(3) «Donald Trump no ganó en ninguna ciudad de más de un millón de habitantes. Sus vecinos de Manhattan le detestan hasta el punto de que solo le votó [2016] un 10 por ciento. [...] En el Reino Unido, los londinenses, al contrario que la mayoría de sus compatriotas, votaron abrumadoramente por seguir en la Unión Europea». Martí Font, J.M., *La España de las Ciudades*, 2017.

(4) Coincidente con *Los últimos. Voces de la Laponia española*, de Paco Cerdá.

(5) Serán el profesor Andrés Rodríguez-Pose y Jaume Font, quienes dieran un mayor cuerpo intelectual al problema.

(6) *Teruel Existe* nace como coordinadora ciudadana en 1999, obtiene un diputado en las elecciones generales de 2019, y se inscribe como partido político en 2021

Será en 2017 (7) cuando la VI Conferencia de presidentes autonómicos (17.01.2017) acordó la «Inclusión del reto demográfico en la agenda política nacional», lo que dio lugar a la Comisionado del Gobierno frente al Reto demográfico (2017); que elaboró las Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al reto Demográfico (2019), documento orientativo y líneas de actuación que garanticen la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio. En 2020 se creó el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITECO (2020) que situó la cohesión territorial como referencia prioritaria del Gobierno, y la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico, a la que se le atribuye, entre otras funciones, «el establecimiento de directrices, en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado, para el diseño y aplicación de la estrategia nacional frente al reto demográfico, así como de los planes y actuaciones prioritarias en materia de reto demográfico».

En 2021 se aprobó la Agenda para el Reto Demográfico que incluye 130 medidas frente al reto demográfico entre las que cabe destacar el impulso a la transición ecológica, con especial atención a las energías renovables, y el autoconsumo; el fomento de la conectividad digital; la diversificación económica en áreas rurales fomentando el emprendimiento y la innovación territorial; la mejora de los servicios públicos de las zonas rurales y su descentralización así como del estado del bienestar en el mundo rural (sanidad, educación, vivienda, transporte, etcétera); igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y jóvenes rurales; y, medidas de gobernanza, reformas normativas e institucionales para afrontar el reto demográfico.

Otro factor relevante fue la crisis del covid-19, en la que se volvió la mirada hacia una vuelta al mundo rural como alternativa a la ciudad, basada en una mejor calidad de vida, buenas comunicaciones y sobre todo la posibilidad de teletrabajo. Pero la despoblación (8) no se ha frenado en la segunda década del siglo, así desde 2010 a 2020 más de 110.000 personas han emigrado del mundo rural al urbano (9), se ha ganado el «relato» —como se ha podido ver muy recientemente con las reivindicaciones del sector agrario— de lo rural, pero ello no ha «repoblado» el territorio, si bien sí que es indudable que hoy las administraciones, los medios de comunicación, y la sociedad en general asumen la obligación de hacer y actuar, de pasar de las palabras a los hechos. Los rural ha empezado a dotarse de valor y ser contemplado por parte de la

(7) Si bien fue la Ley 45/2007 de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, la que sentó las bases de la integración territorial de las zonas rurales, facilitando la complementariedad entre el medio rural y el medio urbano.

(8) La despoblación es un fenómeno demográfico, y el desdoblamiento es un fenómeno territorial.

(9) SEVILLA, J. (2022:234).

sociedad urbano como algo positivo o necesario. Lo rural como proveedor de recursos ecosistémicos necesarios para la vida urbana —metabolismo conectado—, recursos materiales (territorio, energía, agua, alimentos) pero también no materiales (salud, esparcimiento, identidad, descanso). El espacio rural en un sentido amplio está hoy revalorizado, no tanto por su función de agricultura tradicional, en transformación, sino por cuestiones vinculadas con lo urbano (10).

Pero resulta muy interesante la opinión científica del Catedrático de Derecho Administrativo Fernando López Ramón (11), para quien «no se vislumbran soluciones claras, rápidas y uniformes para combatir la despoblación rural».

«La España despoblada forma parte ya del deprimente ideario territorial que hemos ido creando a golpe de fracasos exteriores e interiores, ...Al menos, no hay un remedio universal y eficaz contra la despoblación rural, puesto que es el resultado de un complejo cuadro de causas no solo económicas y políticas, sino también sociales, ambientales y culturales. [...] Lo diré de otra manera: muchos seres humanos creen que viven o que han de vivir mejor en ciudades. [...] Lo significativo es que prevalece la voluntad individual y finalmente colectiva que nos lleva a agruparnos en ciudades».

Para la Comisión Europea la noción de espacio o mundo rural va más allá de la delimitación geográfica, se refiere a un tejido económico y social que comprende actividades diversas y cambiantes. La OCDE utiliza criterios de densidad demográfica —entre los 150 y 100 habitantes por km²—.

Nuestra Constitución no aborda de forma directa el mundo rural y la despoblación, como resulta acorde con la realidad social y territorial de la España de 1978, en la que ambas cuestiones no tenían la presencia en la agenda política, ni las problemáticas que hoy tienen. Si bien el abandono del campo, la migración a la ciudad, o la desigualdad entre territorios urbanos y rurales ya comenzaba a ser más que evidente en los años 70 del siglo pasado, la preocupación por ese fenómeno no resultaba prioritaria a los redactores de la Constitución.

Pero sí que resulta más que evidente que el texto Constitucional ofrece el marco general y conceptual para el desarrollo de políticas, y leyes, para favorecer la cohesión territorial, el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación como elemento de ambas.

Cuatro artículos enmarcan el principio general de igualdad entre los españoles. Los artículos 9.2 y 139.1 CE, como declaración general del principio de igualdad efectiva y real entre los españoles, cabe hacerlo extensible

(10) FONT, J. (2023:87).

(11) LÓPEZ RAMÓN, F (2021) «*La Lucha contra la despoblación rural*», en Instrumentos Jurídicos para la lucha contra la despoblación rural (Aranzadi-Thomson Reuters), pp. .29-52.

a todos ciudadanos y ciudadanas, independientemente de donde habiten, lo que resulta de gran relevancia en relación en las políticas dirigidas al mundo rural, a fin de lograr una igualdad efectiva de oportunidades económicas, sociales y culturales de este con las zonas urbanas. El artículo 138.1 CE asegura que el Estado garantice un equilibrio económico adecuado entre las diversas partes del territorio español, en el que cabe también incluir el desequilibrio del mundo rural frente a las ciudades o entornos urbanos, así como entre distintas partes del territorio nacional en su conjunto. El artículo 40.1 CE establecen la obligación de los poderes públicos de favorecer una distribución de la renta regional y personal más equitativa, por tanto, también entre los distintos municipios o comarcas de una región o provincia.

El artículo 130.1 CE es el más específico en relación con algunos aspectos clásicos del desarrollo del mundo rural, al establecer, dentro de las bases de la política económica, que *«los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía, con el fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles»*; con el objetivo de *«equiparar el nivel de vida de todos los españoles»*. Evidentemente hoy el desarrollo del mundo rural no es solo el sector agrícola o ganadero, sino que es mucho más poliédrico y complejo. Aspectos como el medio ambiente y la utilización de los recursos naturales (art.45 CE) o del derecho a la vivienda (art.47 CE), más allá de la igualdad en el disfrute de los servicios propios de un Estado social —estado de bienestar—, son en la actualidad cuestiones esenciales del desarrollo rural.

Es la Ley 45/2007 de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR), en la que definen exclusivamente dos artículos como básicos (art. 19 y 31), dictándose la casi totalidad de los artículos en base a la atribución del art. 149.1 norma 13ª sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica la que aporta la definición de medio rural; *«el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²»*; y define el municipio rural de pequeño tamaño el que posee una población residente inferior a 5.000 habitantes y está integrado en el medio rural (12). Pero esta norma marco para el mundo rural, de carácter transversal, en la que prima la idea de lograr armonizar el desarrollo económico con la preservación del medio natural, se preocupa de la sostenibilidad del mismo, en su triple vertiente económica, ambiental y social, pero no

(12) Para la clasificación municipal del INE, son municipios rurales los que tienen hasta 2.000 habitantes (72% municipios españoles); intermedios o semiurbanos los que tienen una población entre 2.001 a 10.000 habitantes (19%).

de aspectos y problemáticas concretas como la demografía, la despoblación o la cohesión territorial que aborda tangencialmente.

Pero serán las Comunidades Autónomas, quien en ejercicio de sus competencias hayan promulgado leyes integrales sobre el reto demográfico, la despoblación, la dinamización del mundo rural o la equidad territorial.

Las CCAA invocan una pluralidad de títulos competenciales para dictar estas normas que por su carácter transversal no pueden residir en una sola competencia autonómica. Así, una buena parte de las competencias —art. 148.1 CE— que más directamente inciden en las políticas que tiene directa relación con el mundo rural, su desarrollo, la despoblación o la cohesión territorial, tales como la ordenación del territorio, la agricultura y ganadería, las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio, los montes y aprovechamientos forestales, la ordenación del turismo en su ámbito territorial o la sanidad e higiene, son competencias de las Comunidades Autónomas. De ello puede deducirse que son las Comunidades Autónomas las que deben implementar políticas para combatir la despoblación y promover el desarrollo rural, y entre ellas, el combatir la despoblación y los desequilibrios en su territorio. Todos los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas han asumido estas competencias, en gran medida con carácter de exclusivas, dejando al Estado la labor derivada de la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Por ello, y aunque la Constitución proporciona un marco de principios que deberían favorecer el desarrollo equilibrado del mundo rural, y como parte del mismo la lucha contra la despoblación, en la práctica, están siendo las Comunidades Autónomas quienes están legislando en la materia, y adoptado estrategias y políticas que tiene como finalidad combatir la despoblación, mediante medidas de todo tipo —incentivos para la creación de empleo, la mejora de las infraestructuras y servicios públicos, la promoción de actividades económicas sostenibles en áreas rurales, discriminación positiva, fiscalidad diferenciada, etcétera—.

El presente trabajo pretende analizar las legislaciones autonómicas que abordan el reto demográfico, con el objeto de conocer su contenido, coincidencias en las materias abordadas; y, sobre todo el enfoque que ofrece la norma en relación al alcance de sus preceptos, si constituye derechos subjetivos, o se limita a enunciar principios y estrategias.

II. LEGISLACION AUTONÓMICA SOBRE RETO DEMOGRÁFICO

1. Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (13)

Es la Ley pionera en materia de reto demográfico, denominada de «impulso demográfico». El incremento de la esperanza de vida, la reducción de la fecundidad, la modificación de los marcos de convivencia, y el retorno migratorio, configuran una nueva realidad que debe afrontar la Comunidad Autónoma de Galicia. Gestionar con éxito el reto demográfico supone una de las principales tareas de la Comunidad. Y para ello la Ley de impulso demográfico tiene como objetivo *«servir como marco y orientación de las actuaciones en materia demográfica»*, que deben trascender al ámbito temporal.

La Ley —cuyo objetivo es *«servir de marco y marco y orientación de las actuaciones en metería demográfica»*— tiene 109 artículos, divididos tres Títulos, uno de disposiciones generales, otro de criterio de actuación y organización, y un tercero que contempla las políticas públicas para el impuso demográfico, dedicando un capítulo al Equilibrio Territorial. Este esquema lo veremos repetido con más o menos fidelidad en el resto de las legislaciones.

No se zonifica ni se concreta que ha de entenderse por área o municipio en riesgo de despoblamiento. Solo en las definiciones se hace referencia al: *«j) Medio rural y costero no urbano: zonas intermedias (ZIP) y zonas poco pobladas de Galicia (ZPP), según la clasificación del grado y subgrado de urbanización de las parroquias gallegas realizada por el Instituto Gallego de Estadística»*, pero luego no se utiliza esa clasificación.

La Ley persigue el «impulso demográfico», acorde con los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, que favorezca un desarrollo —social, económico y ambiental— territorial equilibrado *«que garantice el acceso equitativo a las oportunidades y los servicios públicos que corrija las desigualdades de los distintos territorios de Galicia y las zonas de interior y de costa y, particularmente, la polarización entre medio rural y el urbano»* (art. 4 e).

Destaca la idea de acceso equitativo a los servicios públicos como forma de corregir las desigualdades territoriales que se manifiestan de forma más evidente entre el medio rural y el urbano, en una ley que nace para lograr el impulso demográfico es, es decir, se relaciona la transformación demográfica —reto demográfico— con el desequilibrio territorial.

El ámbito de aplicación de la ley, como en el resto de las leyes autonómicas es *«la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia»*, y las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico. También

(13) Publicada DOG n° 26, de 9 de febrero de 2021 y BOE n° 78, de 1 de abril de 2021, entrada en vigor 10 de febrero de 2021.

serán de aplicación las disposiciones a las entidades locales *«sin perjuicio del necesario respeto a su autonomía»*. No estamos, por tanto, ante una ley de aplicación universal, de aplicación a los ciudadanos, sino solo a determinadas administraciones públicas, esencialmente la Autonómica. Esto ya resulta muy determinante sobre el alcance que se quiere dar a la ley, de principios y líneas de actuación de las administraciones públicas de Galicia en el diseño y desarrollo de políticas públicas que pueden incidir en el reto demográfico.

Resulta muy interesante la definición de «Impulso demográfico [art.3 c)]; así como los principios rectores de la ley: Igualdad y respeto a la diversidad; apoyo a la constitución de las familias; interés superior del menor; desarrollo económico inteligente y sostenible; y equilibrio territorial» (art. 4).

La ley dedica especial atención a la familia (art. 6), «como elemento fundamental de organización de la sociedad».

El Título I, criterios de actuación y organización de impulso demográfico, establecen el «carácter sistémico de las políticas demográficas». Ello se traduce en la incorporación de la perspectiva demográfica en todas la producción normativa y todas políticas públicas. El dotar de carácter sistémico a las políticas demográficas las hace transversales a todas las políticas sectoriales, como expresa el art.5 a). Quizás este sea el aspecto más importante de la ley.

El Título II se dedica a las políticas públicas, y va a repasar prácticamente todos los sectores en los que pueden incidir, pero como veremos con un carácter más estratégico y de mandato a las administraciones autonómica y local que de crear derechos subjetivos con obligaciones concretas. Pero, en cualquier caso, toda política, norma o medida de la administración (también las presupuestarias y fiscales) debe tener en cuenta la perspectiva demográfica, y no hacerlo así, y adoptar medidas contrarias, podría ser causa de nulidad por incumplir el art. 7 de la Ley.

Se crean una serie de órganos (Comisión para el Impulso Demográfico, Comisión Técnica; y, Observatorio) para el apoyo al impulso demográfico. Del mismo modo uno instrumentos de sensibilización, educación y fomento.

Los distintos capítulos se dedican al apoyo a las familias, como elemento clave de las políticas demográficas; a la conciliación de la vida familiar y laboral; apoyo a la juventud; retorno y migraciones y, actuaciones para el envejecimiento activo y saludable. Son los pilares de una política demográfica, familia y conciliación, personas migrantes; juventud y envejecimiento.

El catálogo de apoyo a las familias es amplio y no se limita a zonas deshabitadas, sino que son medidas de claro fomento de la natalidad, entendiendo la familia como núcleo esencial de la sociedad favorecedor de crecimiento demográfico. En esa misma línea debemos entender al amplio capítulo dedicado a la conciliación de la vida familiar, laboral y personal.

Será en el Capítulo VI, Equilibrio territorial donde la ley recorre todas las políticas sectoriales anudando aquel con la prestación de servicios públicos en el «*medio rural y costero no urbano*», en una clara identificación de desequilibrio territorial con mundo no urbano.

Entre las medidas para lograr el Equilibrio Territorial destaca la accesibilidad a los servicios y movilidad como forma de acercar los servicios básicos sanitario, educativo, social y de Justicia a toda la población. Pero no establece criterios imperativos, sino una remisión al diseño de las infraestructuras de servicios y transporte que garantice la movilidad. En el amplio elenco de políticas sectoriales la ley se limita a promover el diseño, impulso, apoyo, planificación, programación, incentivación, avance, etcétera, de las distintas políticas, sin cuantificación, estandarización u obligación legal de prestación de servicios en los municipios del «medio rural y costero no urbano». Como cuestiones novedosas se crea la «responsabilidad social territorial».

Las acciones para fomentar la natalidad, atraer nueva población y fijar la existente, sobre todo la juventud, políticas más propias del reto demográfico, se encuentran en los distintos artículos —en especial en el citado Capítulo VI—, pero estas acciones son más estrategias o principios aspiracionales que normas u obligaciones legales. Son un amplio catálogo de medidas que deberían adoptarse, pero sin convertirse en derechos para los ciudadanos y obligaciones para las administraciones.

No se contienen medidas fiscales o tributarias concretas y positivas.

La valoración de la ley es que es una ley que, para atender a la problemática del reto demográfico, se concreta en medidas de apoyo a la familia, como estructura social básica capaz de, sino revertir, si minorar el problema de la baja natalidad y de la longevidad. No es una ley de despoblamiento o despoblación, y, no es una ley preocupada por la brecha territorial o por la diferencia mundo rural-urbano, que afronta de forma tangencial.

2. Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural de Castilla-La Mancha (14)

La ley 2/2021 sigue la senda iniciada en Galicia, pero afronta el reto demográfico de muy diferente forma conceptual, aportando importantes y relevantes novedades y concreciones, como establecer incentivos fiscales para fijar población, tales como deducciones en el IRPF por residencia en zonas escasamente pobladas, adquisición o rehabilitación de viviendas, etcétera. Se

(14) Publicada DOCM n° 90 de 12 de mayo de 2021 y BOE n° 165, de 12 de julio de 2021. Entrada en vigor 9 de junio de 2021.

trata de una ley de lucha contra la despoblación, una consecuencia del reto demográfico, pero en la que confluyen otras causas, y por ello se afronta el desarrollo rural, pues la realidad de la región identifica despoblamiento con mundo rural, si hay más desarrollo rural habrá menos despoblamiento al ofrecerse mejores oportunidades y mejor calidad de vida (servicios) .

La Ley tiene 77 artículos, divididos en ocho Títulos. Son especialmente relevantes el Título II, Zonificación y categorización del medio rural; Título III, Políticas públicas de desarrollo del medio rural; Título IV, Cohesión económica, social y territorial; y, los Títulos V y VI de financiación y medidas tributarias.

El objeto de la ley es *«establecer principios de actuación y medidas tendentes a la consecución de un desarrollo integral del medio rural en Castilla-La Mancha»*, para lo cual los aspectos fundamentales serán:

- la lucha frente a la despoblación
- garantizar servicios básicos e igualdad de oportunidades para sus habitantes
- propiciar el desarrollo económico y social del medio rural para alcanzar la cohesión social y territorial.

Por tanto, no es una ley solo frente a la despoblación o reto demográfico, sino que es más una ley de desarrollo rural (15), en la que tiene gran influencia el reto demográfico y la despoblación en una comunidad de perfil eminentemente rural —más de la mitad de sus municipios tienen menos de 500 habitantes—.

Al igual que en Galicia, el ámbito de aplicación *«es... la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha»*; y, *«con respeto a la autonomía local, las disposiciones de esta ley serán también aplicables a las Administraciones locales de Castilla-La Mancha»*.

La definición de zona rural (art. 5) no se corresponde con una realidad demográfica o poblacional, sino con la función —*«agrupaciones municipales en las que se subdivide el medio rural, para la aplicación de las medidas derivadas de la planificación y programación de desarrollo territorial del medio rural regulado por esta ley»*— de servir de zonificación para la programación de actuaciones y políticas públicas.

Se regula, como en Galicia, la obligatoriedad del Informe de impacto demográfico, *«En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de*

(15) *«Mejorar la calidad de vida de la población del medio rural, elevando el grado de bienestar de sus habitantes y asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes, que garanticen la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, incidiendo en el acceso educativo, prestaciones sanitarias, atención social, dependencia, discapacidad, transportes, vivienda, energía, agua y dotación de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación» [Art. 4 a)].*

disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional» (art. 8)

La zonificación (Título II) al objeto de «concretar y aplicar las medidas derivadas de la planificación y programación reguladas en la ley», se efectúa por los criterios demográficos, de actividad económica, uso del suelo y accesibilidad al medio urbano, destacando para este último, el aislamiento geográfico y accesibilidad para el que se usara «el tiempo medio de acceso, en automóvil por carretera, desde los núcleos de población de los municipios de las zonas al núcleo urbano más próximo de la provincia de más de 30.000 habitantes».

La ley establece una detallada y amplia la tipología de las zonas rurales, que permiten englobar la casi totalidad de municipios de la CCAA en la categoría de zona rural, si bien las más relevantes son las zonas escasamente pobladas (16), que se subdividen en zonas de intensa despoblación —densidad superior a 8 habitantes por km²—, y zonas de extrema despoblación —densidad de población menor de 8 habitantes por km²— y, zonas en riesgo de despoblación (entre otras características, densidad de población menor de 20 habitantes por km², pero mayor de 12,5 habitantes por km²) (17).

La zonificación será utilizada para la programación de actuaciones para el desarrollo integral del medio rural y frente a la despoblación, mediante dos instrumentos de planificación estratégica, una frente a la despoblación y otra de desarrollo rural. Se establece el carácter transversal de las políticas aplicables al medio rural.

Será en el Título III en el que se establecen los principios a seguir en las distintas políticas públicas de desarrollo del medio rural y frente a la despoblación. Si bien, resultan más concretos en algunos aspectos como contratación pública, ayudas y subvenciones, o empleo público que la legislación gallega, es una norma de recomendaciones y principios y no de obligaciones.

Así, por ejemplo, el Capítulo II se denomina «Garantía del acceso a los servicios públicos en el medio rural», pero el logro de esa igualdad de acceso se remite a la planificación futura.

Se concretan el acceso a la educación y la sanidad. La primera garantizando una importante serie de medidas como el mantenimiento de colegios rurales (sin definir población) mediante ratios adaptados a la demanda; contratos programa; adecuación de la oferta de formación profesional, etcétera.

(16) municipios de pequeño tamaño con una densidad conjunta de población de menos de 12,5 habitantes por km², altas tasas de envejecimiento y pérdidas intensas de población, aislamiento geográfico con respecto a municipios de más de 30.000 habitantes, un alto porcentaje de suelo de uso forestal y elevada significación de la actividad agraria.

(17) También zonas rurales intermedias densidad de población superior a 20 habitantes por km² e inferior a 50 habitantes por km²; y, zonas rurales periurbanas.

El acceso a la sanidad pública (18) mediante una red de puntos de atención continuada, con el fin de garantizar la atención a cualquier núcleo de población de las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación o para permitir la entrega infirmada de medicamentos en domicilio;

Otros servicios como los Servicios Sociales con especial atención a las personas mayores; y, al transporte —sensible a la demanda para permitir «la contratación por plaza con pago individual».

La cohesión económica, social y territorial de medio rural no afronta la brecha territorial o la vertebración del territorio de la Comunidad, sino aquella relacionada, y desde la perspectiva, de la despoblación asociada al medio rural. Se pretende la incentivación de la diversificación económica en el medio rural mediante medidas de fomento y apoyo a sectores tradicionales (sector agrícola, ganadero y forestal, comercio, turismo, recursos naturales, economía social) y con utilización de fondos procedentes de la Unión Europea. Las medidas son más propias de una Estrategia que de una ley imperativa y transformadora. Es un catálogo para orientar las actuaciones del sector público, una vez más, con medidas de interés pero que quedan a una ejecución o concreción posterior y no imperativa. Se establecen medidas concretas de gestión forestal.

Por cohesión social se entiende la conciliación de la vida familiar, atención a la infancia y apoyo a las familias; inclusión social; cultura, ocio o deporte; el fomento de las energías renovables; o, la vivienda, destacando la idea de crear una tipología propia de Vivienda Rural Protegida, que no se concreta.

En cuanto a la financiación, resulta muy genérico, si bien en la Disposición adicional primera se concreta un *«fondo para el apoyo financiero a proyectos empresariales viables en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación con una dotación inicial de 10.000.000 de euros»*.

Resulta interesante el Título VI, donde se apunta que se establecerán beneficios fiscales a los contribuyentes —medidas de incentivación positiva— que residan en zonas rurales escasamente pobladas o en riesgo de despoblación. Es en la Disposición final novena, de modificación de la Ley 8/2013, de Medidas Tributarias, en la que se introduce el art. 12 bis en el que se concretan deducciones de entre el 15 % al 25 % de la cuota íntegra para los contribuyentes que tengan su residencia habitual en municipios incluidos en zona de intensa o extrema despoblación. También se introducen deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual y por traslado de vivienda habitual en zonas rurales.

Estas concretas medidas de incentivación fiscal, así como la modificación de concretos artículos de leyes sectoriales, resultan lo más novedoso y atractivo

(18) Modificando la Ley 8/2000, de Ordenación Sanitaria y la Ley 5/2005, de Atención Farmacéutica.

de la legislación castellano-manchega, y lo que la hacen un modelo a tener muy en cuenta si la legislación quiere ir más allá de una norma de principios y estrategias, y concretar medidas positivas, en este acaso fiscales y tributarias de discriminación positiva a los vecinos de los municipios en riesgo de despoblación o con serios problemas de brecha territorial.

3. Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (19)

La sociedad extremeña es predominantemente rural, si bien no sufre un proceso de despoblación acuciante, sí sufre un cambio demográfico, en un territorio con desequilibrios en la distribución de la población, que se *«traduce en ciertas dificultades a la hora de acceder a servicios públicos básicos y en la escasez de oportunidades socioeconómicas, especialmente para los jóvenes y para las mujeres, lo que ocasiona una desigualdad en la renta media de los hogares pertenecientes a las áreas rurales respecto a las áreas más pobladas»*.

La ley —compuesta de 103 artículos, divididos cuatro Títulos— pretende impulsar, de forma transversal, políticas demográficas y de desarrollo territorial, estableciendo un marco de actuación. Se presta especial atención a la despoblación y a la aspiración a garantizar los servicios básicos e igualdad de oportunidades a todos los habitantes de la región, y sigue el esquema normativo de las legislaciones de Galicia y Castilla-La Mancha.

Se eleva a la Agenda Urbana de Extremadura a ser *«el marco estratégico para el desarrollo territorial y urbano de sostenible de Extremadura de forma transversal e incluyente»*.

El objeto de la ley es *«establecer un marco de actuación en materia demográfica y territorial»*, prestando especial atención a la lucha contra la despoblación, para garantizar la igualdad de acceso a los servicios básicos y oportunidades a todos los habitantes de Extremadura. Como se aprecia la razón principal de la ley no es revertir el reto demográfico sino garantizar la igualdad entre los ciudadanos —principio constitucional de un Estado social y democrático de Derecho, Estado del bienestar—.

El ámbito de aplicación es a la Junta de Extremadura, sector público autonómico y a las Administraciones Locales respetando su autonomía.

Los principios de actuación (art.3), comunes a las otras leyes estudiadas, parten de la transversalidad mediante la incorporación de la *«perspectiva demográfica en todas sus políticas, tanto en la elaboración de la normativa*

(19) Publicada DOE n° 55, de 21 de marzo de 2022 y BOE n° 86, de 11 de abril de 2022. Entrada en vigor 12 de abril de 2022.

que las regule como en la dotación presupuestaria», apuntando la posibilidad de discriminación positiva para mantener el equilibrio territorial y la cohesión social.

Se incorpora un amplio catálogo de objetivos estratégicos. Así, se prevé el mantenimiento de servicios públicos básicos y accesibles en las zonas rurales; la puesta en valor del capital humano; o, frenar el proceso de despoblación del medio rural. Los objetivos parecen responder más a una legislación de desarrollo rural que de reto demográfico, mostrando claramente la identificación-confusión entre ambas cuestiones.

Se establecen instrumento de planificación —La Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura— y seguimiento.

El Título II recorre todas las políticas públicas que puede afrontar la Junta de Extremadura.

Incorpora interesantes novedades como la declaración de Interés general por razones demográficas para *«proyectos o actuaciones que puedan generar una significativa incidencia positiva en las zonas más vulnerables al fenómeno demográfico»*. Estas iniciativas o proyectos, públicos o privados, tractores para una comarca, van a verse favorecidos en sus tramitaciones —como Proyectos de Interés Regional— y exigencias por el impacto positivo que pueden conllevar en zonas vulnerables.

Se posibilitan medidas de discriminación positiva en las subvenciones de la Junta para las poblaciones menores de 5.000 habitantes, o los de población hasta 10.000 habitantes con saldo demográfico negativo en la última década; así como algunos compromisos en todos los sectores que afectan al territorio. Especialmente amplias son las medidas dedicadas a la agricultura, ganadería y gestión forestal.

La ley incorpora el planeamiento urbanístico como instrumento frente al reto demográfico, y añade a sus propias responsabilidades la de *«combatir la despoblación del término municipal que ordena»*, favoreciendo la implantación y regulando usos y actividades *«que aborden el reto demográfico»*.

Al ser una tierra de emigración, la ley dedica el Capítulo IV a el retorno de población y acogida de nuevos pobladores —Estrategia de Retorno y Conexión con el Talento—, así como medidas de comunicación y mejora de la imagen del mundo rural.

Es en el Capítulo V donde se contiene el núcleo esencial de la ley, el acceso y descentralización de los servicios públicos como pieza esencial para lograr el objetivo de equilibrar el territorio. El art. 48 contiene algo más que una declaración de principios o estrategia contiene obligaciones para las administraciones públicas de Extremadura, y, en consecuencia, derecho para sus ciudadanos: *«la igualdad y equidad de la ciudadanía extremeña en el acceso*

a las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, con independencia del lugar de residencia», garantizando «que el tiempo de acceso a los servicios básicos no excederá de 30 minutos, con carácter general».

Extremadura asume el concepto de «territorio de 30 minutos», concepto teórico y doctrinal, y lo convierte en derecho exigible, que todos los ciudadanos de la Región estén a menos de 30 minutos [en automóvil] de los «servicios básicos», que no se definen, pero se infieren de los artículos siguientes de la ley, tales como los servicios sanitarios o la igualdad de acceso a la educación (20).

La Ley, mediante estrategias, líneas de actuación y medidas sin contenido obligacional, aspira a fijar población mediante mejoras en las condiciones de empleo en el mundo rural. Incorpora *«la responsabilidad social territorial»*; y, medidas de apoyo a las familias más vulnerables. Pone especial énfasis en adoptar medidas en materia de igualdad, una preocupación transversal en toda la ley, y de identidad de género (21).

La ley no renuncia a intervenir en el debate entre energías renovables y mundo rural, entendido como parte de la necesaria transición ecológica de la Comunidad. Su apuesta es por hacer compatibles las energías renovables y el desarrollo sostenible del territorio, asegurándose la *«protección de las zonas rurales, sus tierras de cultivo y su patrimonio natural y paleontológico para impedir que sean afectadas de manera lesiva por estas instalaciones»*.

Como formas de favorecer medidas ante el reto demográfico se opta por medidas e incentivos fiscales para *«contribuyentes que residan en las zonas más afectadas por el fenómeno demográfico»*. Se introducen (22), como en Castilla-La Mancha, una deducción fiscal del 10 por ciento, por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en zona rural [municipio menor de 3.000 habitantes], así como un tipo de gravamen reducido del 4% a las transmisiones de inmuebles; y, una deducción en la cuota íntegra autonómica del 15% de su importe (23).

Resulta interesante el enfoque que la ley da al problema del despoblamiento, un problema de igualdad de derechos de todos los ciudadanos y ciu-

(20) El art. 61 garantiza *«el funcionamiento de los colegios rurales donde se impartan clases de educación infantil y primaria en aquellas localidades que cuenten, al menos, con 5 alumnos»*.

(21) El art.96 garantiza *la igualdad real y efectiva y los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgéneros e intersexuales, mediante la prevención, corrección y eliminación de toda discriminación por razones de orientación sexual, expresión e identidad de género en el medio rural»*.

(22) Disposición final primera que modifica el Decreto Legislativo 1/2018, en materia de tributos cedidos.

(23) *«Tendrán derecho a la aplicación de esta deducción los contribuyentes cuyas sumas de la base imponible general y del ahorro no superen los 28.000 euros en tributación individual y 45.000 euros en tributación conjunta»*.

dadanas de Extremadura, pero que se asocia o identifica con el mundo rural, allí donde se pueden prestar de forma menos eficiente los servicios básicos de un estado de bienestar (social y democrático de Derecho) que se debe paliar y revertir, y cuya solución solo pasa principalmente por mejorar esa prestación de servicios, la discriminación positiva y por una mejora en la fiscalidad de los municipios de menor población.

4. Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón (24)

Como el resto de las leyes autonómicas, la ley aragonesa es extensa —ocho Títulos y 97 artículos— y modifica otras normas como la legislación de ordenación del territorio y la legislación tributaria, en materia de tributos cedidos, de Aragón.

La ley establece el marco normativo para los mecanismos para garantizar la prestación equitativa de los servicios públicos básicos o de interés general, mediante medidas de discriminación positiva, *«con el fin de lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equivalente para todos los habitantes del territorio aragonés cualquiera que sea su lugar de residencia»* (art. 1). Asimismo, contiene los mecanismos adecuados de gobernanza, coordinación interinstitucional y con el sector privado en la aplicación de las políticas sectoriales en el medio rural.

No es por tanto una ley preferentemente de reto demográfico o de cohesión territorial, sino de desarrollo rural, de discriminación positiva al mundo rural, si bien se identifica cambio demográfico, despoblación, cohesión territorial y medio rural, un una de las Comunidades Autónomas con mayor incidencia del fenómeno de la despoblación.

Pretender ser un instrumento que favorezca el desarrollo económico y social en el medio rural, con el establecimiento de fórmulas de cooperación, coordinación y, a la vez, con la promoción de iniciativas que impulsen un desarrollo rural sostenible y eficaz que consiga aumentar la presencia de centros productivos y empresariales, actividades comerciales y de servicios, que permitan consolidar y aumentar la población, siendo el principio rector de actuación principal la configuración del mecanismo rural de garantía.

La nota más relevante de la ley aragonesa, para lograr sus objetivos, es la implantación de una fiscalidad diferenciada por motivos demográficos —como en Castilla-La Mancha o Extremadura—, con beneficios que afectaran a más de 70.000 personas distribuidas en 1.026 asentamientos, en un complejo sistema de zonificación.

(24) Publicada BOA nº 72 de 17 de abril de 2023 y BOE nº 108, de 6 de mayo de 2023. Entrada en vigor 18 de abril de 2023.

Se incluyen deducciones en el IRPF del 20% en la cuota íntegra autonómica por nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivos, grado de discapacidad, adopción internacional, adquisición de libros de texto o guarderías.

El ámbito de aplicación es, como en el resto de CCAA, la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y sus disposiciones de esta ley serán también aplicables a las administraciones locales de Aragón, con respeto a la autonomía local y su ámbito competencial.

Los fines se refieren en todo momento al medio rural, y así, por ejemplo, el fomento del equilibrio territorial y cohesión social se entiende «*mediante la redistribución justa, inclusiva y equitativa de los recursos entre el medio rural y urbano*», no entre territorios con diferencia sustancial de renta. Y para lograr los fines, los objetivos, también son consecuentes, y lo que se pretende es favorecer «*políticas sectoriales de dinamización del medio rural*», para lograr «*un nivel de calidad de vida a la población rural en términos de renta, calidad y bienestar, mediante el desarrollo de políticas de discriminación positiva hacia los habitantes y familias del medio rural teniendo en cuenta la estructura aragonesa de asentamientos y los instrumentos de ordenación del territorio*».

El mecanismo rural de garantía se configura como «el principio rector de actuación», con un carácter transversal e integral, por el que la Administración de la Comunidad Autónoma, deberá revisar «*todas las políticas sectoriales y de desarrollo socioeconómico, mediante la observación de la perspectiva del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación, el análisis de sus impactos reales y potenciales y sus efectos en el medio rural*». Se configura, por tanto, como una figura indefinida e inconcreta, que por ello mismo puede ser de una amplitud evidente según se decida en cada momento, pero que se articula como un principio general (rector) de toda la actuación administrativa en Aragón, y que conlleva a la incorporación del criterio de discriminación positiva territorial en las zonas rurales (despobladas).

También se fomenta la sensibilización de lo rural, el reconocimiento de su valor social, económico y medioambiental del medio rural; y, la integración de la «*perspectiva de género en todas sus acciones de desarrollo y dinamización rural, introduciendo medidas de discriminación positiva en favor de la mujer*».

Se establece una definición de medio rural el conjunto de asentamientos y municipios aragoneses que se clasifican como rural, y el suelo no urbanizable del resto; y, una compleja clasificación de los asentamientos y los municipios rurales con efectos fiscales, para establecer las medidas de discriminación positiva, las convocatorias de subvenciones de concurrencia competitiva para dinamizar el medio rural aragonés.

La Ley quiere que la CCAA participe en la redacción y programación de todos instrumentos que afecten al medio rural, incluso los por otras administraciones públicas, así como en las disposiciones normativas y planificación sectorial de

la Comunidad Autónoma con incidencia en el medio rural, para lo cual, deberá contener *«un análisis [...], sobre el impacto y valoración de los diferentes efectos y resultados de la iniciativa con detalle territorial de su alcance en las zonas rurales...»*.

También se elaborarán directrices zonales y de programas de gestión territorial, incluyendo la adaptación de su planificación y programación a la evolución del desarrollo territorial. Es importante que las actuaciones contenidas en los *«programas de gestión territorial que sean de competencia de la Comunidad Autónoma deberán ser incluidas en los anteproyectos de presupuestos de cada departamento»*, y esas actuaciones se contribuirán a financiar con el Fondo de Cohesión Territorial u otros fondos específicos.

Se prioriza la dinamización y diversificación económica, mediante políticas públicas, acciones y medidas de los departamentos —Programa de gestión territorial de dinamización económica y social para el medio rural—; el fomento y promoción de la cultura emprendedora; la economía social; y, de la actividad económica y el empleo en el medio rural, en especial a colectivos como mujeres, personas jóvenes, parados de larga duración, en riesgo de exclusión y personas con discapacidad. También se crea la responsabilidad social rural. Se pretende fomentar la economía verde y sostenible con especial atención a las energías renovables, la agricultura y la ganadería, el sector forestal, la agroindustria y el turismo en el medio rural. Los proyectos de inversión empresariales en zonas rurales que impliquen una aportación a la cohesión territorial y social, al desarrollo sostenible de estas zonas y al equilibrio demográfico, podrán ser declarados inversiones de interés autonómico para Aragón.

La ley se ocupa de las políticas sectoriales —vivienda, salud, equipamientos y servicios, cultura, etc.—; y, se adopta, como en Extremadura, la obligación de un «territorio de 30 minutos» (25), que resulta un derecho subjetivo de la ciudadanía. Se fomenta el transporte a demanda y la movilidad compartida y se incorporan las tecnologías digitales de comunicación con el fin de fomentar la conectividad rural.

Resulta innovador el escenario vital y patrimonio territorial, al incorporar la custodia del territorio como instrumento de fijación de la población en el medio rural y herramienta de conservación del medio ambiente.

Igualmente, la ley dedica especial atención a determinados colectivos. Favorecer la calidad de vida de las mujeres que viven en el medio rural y su

(25) Art. 52 «4. La distribución de equipamientos y servicios básicos como los educativos, sanitarios y de servicios sociales, así como los equipamientos culturales, deportivos y de protección civil de carácter supramunicipal se realizará conforme lo dispuesto en la Estrategia de ordenación del territorio de Aragón, garantizando un tiempo máximo de acceso a los mismos de 30 minutos. Aquellos asentamientos que por sus condiciones geográficas no puedan alcanzar este tiempo de acceso serán objeto de medidas compensatorias».

empoderamiento, así como de apoyo para el acceso de las mujeres al empleo; medidas de apoyo a las familias y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y a la corresponsabilidad; medidas de apoyo a la población joven en el medio rural; y medidas de apoyo a la población migrante y a la inclusión social en el medio rural.

La ley aragonesa opta por una fiscalidad diferenciada (Título VIII) específica para las personas y bienes que residan o se hallen en asentamientos rurales con alto riesgo de despoblación o con riesgo extremo, especialmente, en los ámbitos que afectan a la natalidad, la dependencia, la vivienda y el emprendimiento. Esta fiscalidad «rural» afecta a *«los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones en consideración del sistema de asentamientos de Aragón y el índice sintético de desarrollo territorial, al objeto de contribuir a la dinamización de la economía rural y a la fijación de la población en el medio rural de la Comunidad Autónoma de Aragón»*.

Los beneficios fiscales serán los establecidos en el art. 160-2 para el IRPF y 160-3 para el ITP y AJD. Las primeras se aplican a fomento de la natalidad, cuidado de personas, adquisición vivienda, libros y material escolar, guardería, y por residencia en determinados municipios.

Resulta una ley que pone el foco en el desarrollo rural, más que el problema demográfico o de la desigualdad territorial. Pero como vengo reiterando, se identifica mundo rural-despoblación —desigualdad—. No pretende ser una ley para luchar contra el despoblamiento sino para lograr el desarrollo del mundo rural, y ello puede traer consigo la lucha contra la despoblación del mismo. Tiene un carácter muy integral, pues abarca un amplísimo espectro de aspectos algunos propios del reto demográfico, pero principalmente del mundo rural. Resulta compleja en su zonificación y clasificación de los asentamientos y municipios rurales, y más en cuanto a la aplicación de una discriminación positiva en la fiscalidad. Este resulta uno de los aspectos más importantes y destacables de atacar el problema de la desigualdad de oportunidades y servicios.

5. Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial de la Comunidad Valenciana (26)

La ley valenciana, que distingue acertadamente despoblación, fenómeno demográfico, de despoblamiento, fenómeno territorial, pretende ser integral contra el despoblamiento, que ha adquirido un carácter estructural, muy rele-

(26) Publicada DOGV n° 9580 de 21 de abril de 2023 y BOE n° 105, de 3 de mayo de 2023. Entrada en vigor 11 de mayo de 2023.

vante para el equilibrio y la cohesión de la región, en la línea de afrontar la despoblación como una causa del desequilibrio territorial entre el mundo rural y el urbano, y no como una consecuencia de la vulnerabilidad del mundo rural.

La Ley consta de cuatro títulos, y 42 artículos, además de cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales. Es de aplicación a la Administración de la Generalitat, así como a los organismos, las entidades y las empresas que integran, y respetando la autonomía municipal, a las administraciones locales.

Los fines y principios rectores —perspectiva del despoblamiento en todas las políticas del Consell— son las que se vienen repitiendo en las otras legislaciones autonómicas: Mejorar la calidad de vida, así como la viabilidad económica y social de los municipios en riesgo de despoblamiento y garantizar el trato institucional equitativo que ordena la legislación vigente; Impulsar la cohesión social, económica y territorial en la Comunitat Valenciana; Crear y promover las condiciones para retener y atraer población en estos municipios, mediante la mejora de las infraestructuras y los servicios; Promover y garantizar la permanencia en el sistema educativo del alumnado de las zonas rurales más allá de la enseñanza básica, entre otras.

El Título I contiene los instrumentos de gobernanza y coordinación administrativa de las políticas contra el despoblamiento, así como el informe de perspectiva rural para las leyes y planes sectoriales, la planificación estratégica de las políticas contra el despoblamiento, las fórmulas previstas de participación de la ciudadanía y de colaboración interinstitucional, y las medidas de formación, investigación, estudio y divulgación sobre el fenómeno del despoblamiento.

Se crea el Fondo de Cooperación Municipal contra el Despoblamiento con el objetivo de *garantizar* la suficiencia financiera para municipios en riesgo de despoblación y que así puedan prestar los servicios locales. Es un fondo incondicional y no finalista su regulación se excluye del régimen de subvenciones. Se nutre de los presupuestos anuales de la Generalitat.

El Título II establece, en sendos artículos 14 y 15, los criterios de zonificación y la definición de municipio en riesgo de despoblamiento, con el fin de poder enfocar las medidas transversales y sectoriales en beneficio de aquellos municipios y comarcas que padecen situaciones demográficas más graves, para lograr una mayor eficacia en las medidas, si bien con un margen de flexibilidad suficiente que permita adecuar las medidas sectoriales por razones de coherencia y equidad territorial.

Resultan claves los «indicadores demográficos y territoriales relevantes a los efectos de esta Ley», así como su actualización anual, pues será la forma de conocer que municipios están en riesgo de despoblamiento. El criterio de zonificación es por el cumplimiento de al menos cuatro de los indicadores esta-

blecidos (27). También se considerarán municipios en riesgo de despoblamiento aquellos que, pertenezcan a áreas funcionales con una densidad demográfica igual o inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado; y, aquellos con población inferior a 300 habitantes.

El Título III establece las medidas que tienen por objeto la cohesión social, económica y territorial frente al despoblamiento.

Se contemplan medidas dirigidas a garantizar el acceso a los servicios públicos y para la igualdad de derechos y oportunidades, en el ámbito de las políticas públicas, tales como educación pública, propiciando una adecuada red de centros rurales, o la estabilización de plantillas e incentivación de las de difícil provisión; o el acceso a la sanidad pública potenciando los centros de atención primaria, y garantizando, en la medida de lo posible, el acceso a los servicios sanitarios básicos, pero sin comprometer medidas concretas.

Son también objeto de atención el acceso a los servicios sociales compensando los desequilibrios territoriales; medidas específicas para la juventud en el ámbito rural, en desarrollo de la ley sectorial; para las personas mayores o de igualdad de género en el medio rural.

Se atiende al acceso a la justicia, transporte —mediante servicios de transporte público, sensibles a la demanda—, acceso a la por la función social de la vivienda en los municipios en riesgo de despoblamiento; servicios bancarios; cultura; o, tecnologías de la información.

Se establece el marco para desplegar medidas dirigidas a la reactivación y la diversificación socio-económicas y la promoción del empleo; constan tanto de medidas transversales de promoción, en materia de contratación pública; para la discriminación positiva o de incentivos fiscales, como medidas específicas de ámbito sectorial de mayor relevancia para el territorio, teniendo una especial importancia las medidas en el sector agroalimentario, en el turismo, comercio de proximidad, la innovación, las energías renovables o la gestión forestal sostenible.

Se muestra una preocupación por el planeamiento urbanístico en los municipios en riesgo de despoblamiento, proponiendo medidas para agilizar la tramitación de los planes sin formulas concretar; y, se instauran uno nuevos planes de acción territorial en los municipios en riesgo de despoblamiento dentro del sistema rural valenciano, que deberá elaboran la consellería de ordenación del territorio.

Resulta un texto legal más concreto al referirse principalmente al despoblamiento y la equidad (prestación de servicios) territorial, más concreto en

(27) Densidad de población; crecimiento demográfico; tasa de crecimiento vegetativo; índice de envejecimiento; índice de dependencia y tasa migratoria.

su objeto, no así en las actuaciones que propone que se asemejan al resto de CCAA. No incorpora medidas fiscales de discriminación positiva de los municipios en despoblamiento, ni los identifica, establece los criterios mediante indicadores demográficos y territoriales. Crea un Fondo de Cooperación Municipal contra el Despoblamiento que deberá desarrollarse.

6. Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico del Principado de Asturias (28)

La legislación autonómica más reciente es la Ley de Impulso Demográfico del Principado Asturiano que combina políticas dirigidas al fomento de la actividad económica y la cohesión social en el territorio, por un lado; y, al fomento de la población, principalmente en los municipios y comarcas funcionales en mayor riesgo de despoblación.

El cambio demográfico en Asturias se manifiesta en dos ámbitos: el envejecimiento, con una población de personas mayores de más de 65 años del 26,57 % de la población —frente a un 19,97 % en el resto de España—, y unas bajas tasas de natalidad. Solo la atracción de población, preferentemente joven, talento e inversiones parece puede ayudar a paliar esta realidad. La polarización de la población (80 %) en el área central urbana, hacen que una gran parte del territorio de carácter rural sufra un intenso proceso de envejecimiento, despoblamiento y masculinización de la población, que generan una estructura social que conduce a un nivel de renta inferior de la media regional, acompañado de un riesgo de pobreza y exclusión social. En los últimos años, se han apreciado tendencias positivas en algunos concejos, derivados de una nueva generación de actividades económicas en el mundo rural, pero todavía frágiles.

La Ley tiene 81 artículos e introduce la perspectiva demográfica en todas las políticas públicas, por entender que solo con un planteamiento coordinado y transversal podrá contenerse y revertirse la tendencia poblacional. Resulta muy destacable el alto acuerdo y consenso parlamentario para la aprobación de la Ley.

(28) Publicada BOPA nº 91 de 10 de mayo de 2024 y BOE nº 134 de 3 de junio de 2024. Entrada en vigor 11 de mayo de 2024. Mediante Resolución de 8 de agosto de 2024, de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, se ordenó la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias en relación con la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, por la que se anuncia al inicio de negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 9, 69 y 79 y la disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico.(BOPA nº 180, de 16 de septiembre de 2024).

El objeto de la Ley, al igual que las restantes leyes autonómicas, es el «*establecimiento de los principios y fundamentos que deben orientar las medidas y actuaciones dirigidas a afrontar el impulso demográfico...*». El ámbito de aplicación es la Administración del Principado de Asturias y sector público autonómico. Los principios y objetivos son sumamente genéricos y bienintencionados. La perspectiva demografía se incorpora como visión transversal a las potestades normativas y desarrollo de políticas en el Principado.

Las principales notas características de la Ley:

- a) Nueva arquitectura institucional relacionada con el impulso demográfico. Importancia de la planificación demográfica operativa en desarrollo de la Estrategia regional. Nuevo modelo de gobernanza compartida y multinivel, mediante la creación de una comisión gubernamental como órgano de asesoramiento, apoyo y coordinación. Todos los proyectos de ley, decretos y planes estratégicos que se impulsen deberán ir acompañados de un informe de impacto demográfico.
- b) Incorporación de criterios demográficos en las políticas públicas, contratación del sector público, ayudas, subvenciones y empleo público.
- c) Compromiso de elaborar una zonificación por razones demográficas de los concejos (art.23). Se establecerán cuatro categorías de municipios: demográficamente dinámicos, inestables, en crisis demográfica y en riesgo de despoblamiento. Los tres últimos, se considerarán concejos en especiales dificultades demográficas, lo que les permitirá disfrutar de una fiscalidad diferenciada.
- d) Tipificación de las zonas rurales (art. 25) con el objeto de disfrutar de una atención específica para combatir los problemas demográficos y los de abandono de tierras. Se distinguirán: Zonas rurales periurbanas, intermedias y naturalizadas. Las primeras serán medidas urbanísticas para gestionar la expansión y difusión urbana; las segundas tienen una vocación agrícola de producción en las que mejorar su rentabilidad; y las terceras, las menos humanizadas, se pretende potenciar la gestión agropecuaria y forestal sostenible en espacios naturales de valor indudable. No se establecen plazos para la elaboración de la zonificación.
- e) Preocupación por la cohesión territorial, si bien sin aportar políticas o medidas concretas para lograr revertir la brecha territorial urbano-rural. Se apunta la posibilidad, sin concreción real, de que los beneficios y cargas de las actuaciones territoriales, dirigidas a hacer frente al reto demográfico, reviertan en todos los municipios de la comarca funcional o figura análoga. Se articula como elemento de gran importancia la movilidad mediante transporte público en el medio rural, pero también se arbitran formulas concretas. El Capítulo VII del Título V, de dedica

al transporte público en el medio rural como infraestructura básica que garantice la accesibilidad a los servicios independientemente del lugar de residencia, optándose, como en otras CCAA, por el transporte sensible a demanda, si bien no se concreta y se remite a la legislación sectorial.

- f) Anuncio de fiscalidad diferenciada para contribuyentes que residan en concejos con especiales dificultades demográficas o a determinados grupos sociales (art. 78). La Ley no concreta los posibles beneficios fiscales como hacen otras legislaciones autonómicas, quedando muy indefinido este aspecto de la Ley.
- g) Catálogo de acceso a los distintos servicios que compone el estado de bienestar (Título IV), con especial atención a los concejos con especiales dificultades demográfica. Se impulsará la prestación de servicios apoyados en la tecnología —por ejemplo, la teleasistencia, art. 36— con el objetivo de reducir desplazamientos.
- h) Garantía de prestación de servicios en los concejos con especiales dificultades demográficas, en especial la atención primaria y servicios sanitarios (art. 34) y a la escuela rural (art.45 y ss). En este aspecto la Ley resulta más concreta.
- i) Declaraciones de apoyo a la familia, juventud, personas discapacitadas y personas mayores, incorporando una amplia batería de propuestas, programas y iniciativas, sin concreción de medidas legales o presupuestarias (art.38 y ss.). Estas medidas son de carácter general para todo el territorio.
- j) Atención a la población migrante (Capítulo V). El artículo 52 dedica atención al apoyo e integración de la población inmigrante —también a las personas refugiadas o solicitantes de asilo— mediante medidas que favorezcan su arraigo en la comunidad. Asimismo, se articulará una estrategia de apoyo al retorno de asturianos y asturianas en el exterior.
- k) Fomento de la cohesión social (art. 55), igualdad y la conciliación. Especial atención en materia de vivienda, en la que se introducen nuevos modelos de vivienda. El Capítulo VII del Título IV se dedica al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, otorgando prioridad a las mujeres en el acceso a ayudas y subvenciones en municipios con especiales dificultades demográficas, impulsar medidas de conciliación con especial atención al medio rural y dar prioridad a las familias monoparentales.
- l) Impulso de medidas de dinamización económica (Título V) para lograr el equilibrio socioeconómico regional. Son medidas generalistas de

apoyo o impulso, sin concreción en obligaciones presupuestarias concretas. El Capítulo III se dedica al desarrollo rural (art.64 a 73) con un amplio catálogo de ideas recetas muy generales de promoción, fomento, apoyo, impulso, que deberán ser concretadas por la Administración autonómica medidas concretas.

Como conclusión se puede afirmar que la Ley Asturiana sigue la estructura, modelo y contenidos de las restantes leyes autonómicas, si bien parece ser la más inconcreta, generalista y poco ambiciosa en establecer algunas medidas más precisas, como por ejemplo la fiscalidad que hemos visto en otras CCAA.

7. Anteproyecto de Ley de Cantabria de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico (29)

El Gobierno de Cantabria (30) sometió, en febrero de 2023, a información pública el anteproyecto de la Ley de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico, pues *«abordar los desafíos demográficos es una exigencia para abordar la cohesión social y territorial»*, y con el objetivo de *«garantizar la igualdad de derechos y oportunidades de todas las personas en el territorio»*. La norma legal tratará de *«asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio»*. El anteproyecto no ha sido tramitado ni aprobado por el Parlamento de la Región hasta la fecha.

En la Comunidad de Cantabria se han declarado 39 municipios en riesgo de despoblamiento, enclavados en el mundo rural, en que confluyen el abandono del territorio, éxodo de población más joven, envejecimiento, y demás causas que conducen al reto demográfico, que demanda una respuesta integral y transversal, que abarque todos los ámbitos afectados, y un modelo de gobernanza compartido.

El anteproyecto cuenta con 61 artículos agrupados en tres Títulos. Es un proyecto cuyo objetivo es el despoblamiento y el reto demográfico, si bien, incorpora disposiciones propias de la mejora del mundo rural.

Lo más relevante del texto es que es la primera ley autonómica que va a crear un derecho subjetivo —artículo 1—, al reconocer a los vecinos de los municipios en riesgo de despoblamiento, un derecho *«a una actuación proactiva*

(29) Publicada Resolución por la que se somete al trámite conjunto de audiencia e información pública el anteproyecto de Ley de Cantabria de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico, BOC nº 34, de 17 de febrero de 2023.

(30) Cantabria aprobó en junio de 2021 la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027, como documento planificador de todas las acciones en materia de lucha contra el despoblamiento.

de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en sus diversas áreas competenciales, en materia de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico», configurado como concepto jurídico indeterminado, pero exigible mediante los Tribunales (31).

Los fines que se pretenden con el reconocimiento del «derecho a la actuación proactiva» son promover la igualdad efectiva de los vecinos de los municipios en riesgo de despoblamiento, y frenar la despoblación.

El ámbito también es distinto, más amplio y universal, que el de las restantes leyes autonómicas. La ley se aplicará a «a las actuaciones que, en materia de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico», se desarrollen por las administraciones públicas, pero también por personas físicas o jurídicas privadas que «desarrollen actividades y proyectos con incidencia en los municipios en riesgo de despoblamiento».

El Título I, regula la organización y competencia en materia de lucha contra el despoblamiento y planificación. La delimitación territorial se efectuará mediante el Mapa de municipios en riesgo de despoblamiento, y su división en tres categorías —actuación prioritaria por riesgo grave, actuación preferente por riesgo, y tratamiento especial— en base a criterios demográficos, actividad económica, usos del suelo y aislamiento y accesibilidad en relación al medio urbano.

El más extenso e importante es el Título II, relativo a los Derechos de los vecinos de los Municipios en Riesgo de Despoblamiento en materia de lucha contra el despoblamiento y reto demográfico. Resulta muy significativo el enfoque que el anteproyecto de ley da a este Título, en cuanto a ampliar la esfera de los derechos de los vecinos de los municipios en riesgo de despoblación, reconociendo un amplio catálogo de derechos sectoriales que se concretan en un importante número de actuaciones que deberá de apoyo, fomento, discriminación positiva, promoción, etcétera. El articulado del anteproyecto evita hablar de desarrollo o mundo rural, cohesión territorial o equilibrio territorial, centrandolo totalmente en las actuaciones en los municipios en riesgo de despoblamiento, sin concretar cuáles son y sin identificarlos explícitamente con el mundo rural.

El Capítulo I, relativo a los derechos generales, regula figuras ya contempladas en otras CCAA, como la incorporación del análisis de impacto demográfico en los procedimientos de elaboración de normas legales y documentos

(31) Véase la reciente sentencia del Tribunal de Estrasburgo de 9 de abril de 2024, dictada en el caso *KlimaSeniorinnen Schweiz*, que ha alumbrado un nuevo derecho fundamental de las personas a gozar de una protección efectiva por parte de las autoridades frente a los efectos adversos del cambio climático, como ejemplo de nuevos derechos subjetivos de la persona.

de planificación sectorial; la declaración de interés público por razones demográficas de *«proyectos o actuaciones que puedan generar una significativa incidencia positiva en los municipios en riesgo de despoblamiento»*; la discriminación positiva en materia de subvenciones públicas; la utilización de la contratación pública como instrumento para la lucha contra la despoblación y el reto demográfico; así como otras medidas de colaboración público-privada y sensibilización.

Se reconoce un nuevo derecho subjetivo, *«el derecho [...] a que la Administración [...] promueva la diversificación económica en sus municipios»*, y especifica mediante qué actuaciones lo debe hacer. Estas actuaciones no son medidas concretas, sino que son políticas de apoyo, incentivación y fomento que ya se vienen haciendo. Se regulan derechos en el ámbito agrícola, ganadero y forestal, pero en los municipios en riesgo de despoblamiento.

El derecho de igualdad de acceso al sistema de servicios sociales, se regula mediante medidas de discriminación positiva de apoyo a las familias, de inclusión y atención social, destacándose la necesidad de fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral, la atención a la infancia y familia, y las ciudades a personas mayores, dependientes y con discapacidad.

El derecho de igualdad de acceso al sistema sanitario prevé medidas en materia de atención primaria y servicios sanitarios adecuados, potenciando los centros de Atención Primaria y asegurando *«servicios sanitarios básicos de proximidad»*. Se reconoce una garantía de acceso a servicios de emergencias y urgencias sanitarias, así como a las citas médicas y a la coordinación de horarios.

El otro pilar básico del Estado de bienestar, el derecho de igualdad de acceso al sistema educativo garantiza el mantenimiento de los colegios en los municipios en riesgo de despoblamiento, así como la adecuación de la oferta de Formación Profesional.

Se reconoce el derecho de igualdad en materia de transporte, estableciéndose un sistema de transporte de proximidad, impulsándose el servicio a demanda, y fomentando la creación de áreas territoriales de prestación conjunta rural, y el transporte colaborativo.

La regulación de medidas en materia de urbanismo y vivienda, lo es en menor medida que otras leyes autonómicas. Se pretende el fomento de las energías renovables sin mayores concreciones; y, la eficiencia en la gestión del agua, así como la conectividad digital de toda la población.

El Título III aborda de forma genérica y abstracta la financiación de las medidas de lucha contra el despoblamiento y frente al reto demográfico, mediante incentivos fiscales *«destinados específicamente a los contribuyentes que residan en los Municipios en Riesgo de Despoblamiento y que podrán*

afectar tanto a los tributos propios como a los tributos cedidos», sin concretar, como se ha hecho en otras CCAA, en que tributos y cuantía.

Es un anteproyecto de ley que resulta innovador en cuanto a que es el único que establece derechos subjetivos, «de actuación», pero ese reconocimiento de derechos luego resulta poco concretos e identificables, pero supone un salto cualitativo en las legislaciones autonómicas. De llegarse a aprobar los vecinos de los municipios en riesgo de despoblación pudieran exigir a la administración políticas muy concretas para hacer efectivo su derecho, y que ya no se trata de un documento no normativo (estrategias) sino de una obligación de actuar proactivamente —«*Que toma activamente el control y decide qué hacer en cada momento, anticipándose a los acontecimientos*» (RAE)—, y por tanto, de no actuarse se estaría incumpliendo una norma legal, y lo que es peor, privando de un derecho legalmente reconocido.

III. TABLA RESUMEN Y CONCLUSIONES

	Ley 5/2021, Galicia	Ley 2/2021, Castilla La Mancha	Ley 3/2022, Extremadura	Ley 13/2023, Aragón	Ley 5/2023, Comunidad Valenciana	Ley 2/2024, Principado de Asturias	Ante-proyecto Cantabria
Título	Impulso demográfico	Despoblación y desarrollo mundo rural	Reto demográfico y territorial	Dinamización mundo rural	Despoblamiento y equidad territorial	Impulso Demográfico	Despoblamiento y reto demográfico
Estructura	3 títulos y 109 artículos	8 títulos y 77 artículos	4 títulos y 103 artículos	8 títulos y 97 artículos	4 títulos y 42 artículos	7 títulos y 81 artículos	3 títulos y 61 artículos
Objeto	Marco de orientación actuaciones materia demográfica	Principios de actuación para lograr desarrollo integral medio rural	Marco de actuaciones en materia demográfica y territorial	Marco normativo discriminación positiva mundo rural	Integral contra el despoblamiento	Afrontar el impulso demográfico	Abordar desafíos demográficos y cohesión social y territorial

Fines	Transformación demográfica y acceso equitativo servicios	Lucha despoblación; garantía servicios; desarrollo mundo rural	Catálogo de servicios accesibles medio rural, calidad de vida	Igualdad de oportunidades, calidad de vida y desarrollo mundo rural	Mejora calidad de vida, viabilidad municipios en riesgo, cohesión territorial	Igualdad hombres y mujeres; superación desigualdades; fomento desarrollo rural; igualdad oportunidades; cohesión territorial	Promover la igualdad efectiva, frenar proceso despoblamiento, mejor calidad vida
Ámbito aplicación	Administraciones	Administraciones	Administraciones	Administraciones	Administraciones	Administraciones	Actuaciones en materia de lucha despoblamiento
Derechos subjetivos	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Sí, a actuación proactiva
Zonificación	NO	Sí	NO	Sí	Sí, criterios	Sí	Sí, ya declarada
Categorización zonas deshabitadas o rurales	NO	Sí	NO	Sí, muy compleja	Sí	Sí	Municipios riesgo despoblamiento
Carácter transversal o sistémico	Sí, políticas demográficas	Sí, política transversal	Si, política transversal	Sí	Sí	Sí	Sí
Estrategia despoblación o reto demográfico	NO	Sí	Sí	Sí	NO	Sí	Sí
Informe de impacto o perspectiva demográficos	Si	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Gobernanza	Si	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Instrumentos Planificación	NO	Sí	NO	Sí	NO	Sí	

LA RESPUESTA NORMATIVA DE LAS CCAA AL RETO DEMOGRAFICO Y LA DESPOBLACIÓN(*)

Proyectos Interés general por razones demográficas	NO	NO	SÍ		NO	NO	
Mecanismo rural de garantía	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	
Responsabilidad social territorial	SÍ	NO	SÍ		NO	NO	
Perspectiva de género	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Políticas públicas	SÍ. Título II, estratégico	SÍ, Título II	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Garantía Acceso servicios	NO. Medidas de impulso...	SÍ, territorio 30 minutos	SÍ, territorio 30 minutos Colegio rural	SÍ, territorio 30 minutos	SÍ	NO, medidas impulso	SÍ, como derechos
Medidas apoyo mundo rural	NO específicas	SÍ, estrategia	SÍ	SÍ		NO, fomento	SÍ
Medidas apoyo natalidad	SÍ	NO concretas	NO		NO	NO	NO
Medidas apoyo familia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO, grupos edad	SÍ
Trasporte —accesibilidad servicios	Diseño futuro	SÍ, demanda	SÍ, demandada	SÍ	—	SÍ, demanda	SÍ, demanda
Fondo Cohesión —Comparación Territorial	NO	SÍ	Si (art.41), beneficios actuaciones	NO	SÍ	NO	NO

Medidas fiscales y tributarias	NO	SÍ, muy concretas	SÍ, concretas	SÍ	NO	SÍ, inconcretas	NO
Medidas discriminación positiva territorial	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Medidas cohesión territorial por razones económicas o sociales	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Como conclusión del presente trabajo, se puede decir que el problema de la despoblación o el despoblamiento, como parte del reto demográfico, ha encontrado una respuesta normativa —en la legislación autonómica— en la presente década, como una muestra más de su incorporación a la realidad social y a la agenda política.

Esta respuesta jurídica a la despoblación está siguiendo un modelo común, si bien con algunas diferencias importantes en cuanto a las prioridades, y en algunas medidas que se adoptan, principalmente fiscales, pero en general se puede decir que las CCAA que han legislado han optado por leyes amplias, de principios y estrategias, sin crear efectivos derechos subjetivos de los ciudadanos que viven en territorios en riesgo de despoblación, siendo la aportación más relevante una discriminación positiva de los territorios, y sus habitantes, concretados en algunas CCAA en beneficios fiscales.

Las leyes no son, ni pueden ser un remedio eficaz frente a la despoblación ni el reto demográfico. El modelo legislativo por el que se viene optando puede servir de llamada de atención, de concienciación y ayuda para impulsar políticas y utilizar medidas sectoriales más eficaces, con un claro reflejo presupuestario, de discriminación positiva a los territorios y quienes los habitan. Pero serán otras cuestiones, económicas, sociales y culturales, las que sin duda van a inclinar la balanza, revirtiendo la tendencia actual o profundizándola.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GÓNZALEZ, Elsa Marina (2023): *Régimen jurídico de la despoblación en España*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Reuters Aranzadi. 268 pp.

- BELLO PAREDES, Santiago (2023): «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 19, pp. 125-147.
- CERDÁ, Paco (2017): *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño, Pepitas de calabaza, 176 pp.
- DEL MOLINO, Sergio (2016): *La España vacía. Viaje a un país que nunca fue*. Turner Publicaciones, 302 pp.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, FERNANDO PABLO, Marcos M (directores) (2022): *Rural renaissance: acción, promoción y resiliencia*, Cizur (Navarra) Aranzadi, 576 pp.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, FERNANDO PABLO, Marcos M (directores), RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Alicia, TALAVERA CORDERO, Pilar (coordinadores) (2023): *Rural Renaissance: Territorio, precio y valor*, Cizur (Navarra) Aranzadi, 780 pp.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, Alicia, TALAVERA CORDERO, Pilar, FERNANDO PABLO, MARCOS, M. (prólogo) (2024): *Marco normativo para la dinamización demográfica y territorial: transformaciones jurídicas para impulsar el comercio de proximidad*, A Coruña, Editorial Colex, 284 pp.
- FONT GAROLERA, Jaume (2023): *Las Españas Despobladas. Entre el lamento y la esperanza*. Fuencarral, Los Libros de la Catarata, 318 pp.
- LÓPEZ ANDRADA, Alejandro (2017): *El viento derruido. La España rural que se desvanece*, Córdoba, Editorial Almuzara, 312 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. (2021): «La Lucha contra la despoblación rural», en SANTIAGO IGLESIAS, Diana, MACHO MÍNGUEZ, Luis y FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier (directores), *Instrumentos Jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 29-52.
- MARTÍ FONT, José María (2017): *La España de las Ciudades*. Barcelona, Economía Digital, 235 pp.
- MÍGUEZ MACHO, Luis (2020): «La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia (1)», en *Practica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, número 164.
- SEVILLA, Jordi (2022). *La España herida. Las 6 brechas sociales y cómo corregirlas*, Barcelona, Editorial Deusto, 349 pp.
- TORNOS MAS, Joaquín (2021): «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», en Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 55-83.