

# EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LOS PLANES DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN<sup>1</sup>

MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Instituto de Derecho Local-Universidad Autónoma de Madrid

Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-4436-1855> monica.dominguez@uam.es

## Resumen

Entre los elementos para mantener o aumentar población de una entidad local es necesario que la entidad local sea capaz de ofrecer, en cantidad y calidad, los servicios que demandan los ciudadanos. Por tanto, las políticas de lucha contra la despoblación deberían incluir entre sus medidas actuaciones destinadas a garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales. Este estudio pretende abordar un análisis de los planes de lucha contra la despoblación para verificar si, efectivamente, incluyen esta variable dentro de su contenido y cómo la recogen. Y, adicionalmente, se pretende verificar el carácter de estos instrumentos y su impacto sobre los servicios públicos locales: si son vinculantes o meramente programáticos y si dejan espacio de decisión a los municipios para programar estratégicamente su desarrollo en cada municipio.

**Palabras clave:** Despoblación, planificación, planes de lucha contra la despoblación, servicios públicos locales, autonomía local.

**Sumario:** —1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (DE CALIDAD) EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN. —2. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CALIDAD EN EL ÁMBITO RURAL EN LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN. 2.1. Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. 2.2. La variable autonómica: los planes autonómicos de lucha contra la despoblación. Rasgos generales y vinculatoriedad. El contenido de los planes autonómicos de lucha contra la despoblación en relación con los servicios públicos. —3. EL IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: ESPACIO DE DECISIÓN MUNICIPAL Y AUTONOMÍA LOCAL. —4. BIBLIOGRAFÍA.

- 
1. Estudio realizado en el Proyecto I+D «Políticas y servicios públicos contra la despoblación» (PID2019-105799RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y dirigido por F. Velasco Caballero y C. Navarro Gómez; y del Proyecto LoGov (Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay), convocatoria Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie Action, n. 823961. Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través del Convenio Plurianual con la Universidad Autónoma de Madrid en su línea de Excelencia para el Profesorado Universitario, en el V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica).

# 1. Introducción: la relevancia de la prestación de servicios públicos (de calidad) en la lucha contra la despoblación

Si atendemos a los anuncios y declaraciones de los responsables de los distintos niveles de gobierno, la lucha contra la despoblación rural se ubica dentro de las prioridades de las políticas públicas españolas y se presenta como una de las preocupaciones de la sociedad española, en general<sup>2</sup>. Hay un alto consenso social y político sobre la conveniencia de frenar el proceso de despoblación y, en la medida de lo posible, revertirlo. No se cuestiona que la lucha contra la despoblación es algo que se debe hacer por tratarse de una cuestión de igualdad: se parte de la presunción de que se tiene el derecho subjetivo a vivir donde se quiera y con buenas condiciones y acceso a servicios.

Este consenso generalizado tiene un reflejo en el documento España 2050<sup>3</sup>, la estrategia nacional a largo plazo, especialmente en el Desafío 5<sup>a</sup> (Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva) y el Desafío 6<sup>a</sup> (Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible). El despoblamiento ya no afecta solo a la España rural; también se da en muchas ciudades medias de nuestro país, incluidas las capitales de provincia y las cabeceras de comarca<sup>4</sup>. Si estos datos se conectan con los de envejecimiento demográfico en esos mismos municipios, claramente se puede pronosticar un agravamiento muy acusado de la despoblación de esos mismos municipios en la próxima década<sup>5</sup>.

Por tanto, el discurso formal imperante es de un claro apoyo a la lucha contra la despoblación y esto se refleja en destacadas actuaciones públicas que claramente fomentan la adopción de medidas de consolidación de la vida en el ámbito local. Pero, más allá de este “mundo de imágenes y gestos”<sup>6</sup>, al tiempo, se adoptan medidas o decisiones que resultan incoherentes o se manifiestan como claramente insuficientes: se desarrollan políticas públicas no favorables a la consolidación de la población rural, que no fomentan los servicios en el ámbito local. Por el contrario, incluso se trata de decisiones o medidas que dificultan el acceso a los servicios y la participación en las decisiones públicas de la población rural: la generalización del modelo de ciudad imperante, los reproches relativos a la insostenibilidad de ayudas vinculadas a la ganadería y al campo

---

2. F. VELASCO CABALLERO, *Financiación de los municipios pequeños y despoblación* (inédito), 2022.

3. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

4. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021 (p. 247). A. VAQUERO GARCÍA, y V. LOSA MUÑIZ, “Actuaciones desde la Administración Pública para evitar la despoblación del medio rural. ¿Qué se puede hacer desde los ayuntamientos y diputaciones?”, *Revista Galega de Economía*, núm. 29 (2), 2020 (p. 1).

5. V. PINILLA, M. AYUDA y L. SÁEZ, “Rural depopulation and the migration turnaround in mediterranean Western Europe: A case study of Aragon”, *Journal of Rural and Community Development*, 3(1), 2008.

6. “Este mundo de imágenes y gestos”, expresión utilizada por F. LÓPEZ RAMÓN, “La lucha contra la despoblación rural”, *Anuario del Gobierno local*, 2019 (p. 29).

o el choque entre los objetivos o políticas medioambientales y los intereses sectoriales del desarrollo ganadero o agrícola, el cierre de centros escolares en el ámbito rural<sup>7</sup>, la supresión de transportes, los reproches de una inadecuada política de prevención de los incendios forestales (también con choque con la política medioambiental), insuficientes políticas de protección del patrimonio cultural, etc. Todo ello pone en evidencia que puede existir en nuestra sociedad cambiante una tendencia al fomento de la concentración de la población en ciudades, más allá de la formalidad de la adopción de medidas de lucha contra la despoblación. Estamos ante políticas públicas que inciden sobre el ámbito local que resultan contradictorias o que no tienen que ver realmente con el reto demográfico: no todo lo rural es reto demográfico.

Así, aunque se parte de la evidencia de que el despoblamiento de la España rural se ha visto intensificado por el envejecimiento progresivo de su población<sup>8</sup>, no hay coincidencia entre las medidas de políticas anti envejecimiento y despoblación: las medidas son distintas y/o hay dificultad para conectar ambas, no van a la par, aunque actúan, en gran medida, sobre un mismo territorio<sup>9</sup>.

Pero, aun constatando la importancia de las políticas de protección de los mayores en el ámbito rural, esto no puede suponer, si es que se quiere afrontar el problema de la despoblación, que el centro de gravedad de los servicios públicos descuide a los segmentos de la población, especialmente, los jóvenes y las familias. En un contexto de recursos limitados, en la decisión de cuáles son las políticas públicas adecuadas, ha de tomarse en consideración la óptica de la justicia intergeneracional, teniendo en cuenta que el proceso de envejecimiento genera un desequilibrio entre jóvenes y mayores: las decisiones a adoptar en materia de envejecimiento reconducen a la cuestión acerca de hasta qué punto es justo detraer recursos de los grupos etarios más jóvenes para concentrarlos en aquellos grupos de edad avanzada<sup>10</sup>. Debería buscarse un adecuado

---

7. Además de la pérdida del servicio en sí y de las dificultades que para los ciudadanos implican, el cierre de los servicios públicos, especialmente de las escuelas, se percibe como un símbolo de la decadencia del municipio y desincentiva la permanencia de la población, especialmente de los jóvenes. N. MORALES ROMO, “Despoblación y juventud rural: elementos impulsores hacia el éxodo o la permanencia”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 122, 2018 (pp. 33-48).

8. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021 (p. 247).

9. Así, en la estrategia *España 2050*, el Desafío 5<sup>a</sup> (Preparar nuestro estado de bienestar para una sociedad más longeva) no cruza las variables de envejecimiento demográfico y despoblación. Sí que lo hace el Desafío 6<sup>a</sup> (Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible), que señala que el proceso de urbanización ha dado lugar a una distribución muy desigual de la población en el territorio. Hace notar que el envejecimiento demográfico y la falta de empleo y servicios amenazan con vaciar muchos núcleos rurales (casi la mitad de los municipios españoles están en “riesgo de despoblación”) y acelerar la pérdida de población en algunas capitales de provincia. Para promover un desarrollo territorial equilibrado, la estrategia *España 2050* apuesta por reforzar el papel vertebrador de las ciudades medias; aumentar la diversificación productiva de los municipios de menor tamaño; y asegurar el acceso a servicios, mejorando las conexiones de transporte y las infraestructuras tecnológicas, entre otras iniciativas.

10. A. EGEA DE HARO, “La definición y localización de la política de mayores”, en S. DÍEZ SASTRE y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.

modelo de cuidado y protección de los mayores, al tiempo que se realizan ajustes para que los jóvenes se sigan fiando del sistema y evitar, así, la ruptura del contrato intergeneracional<sup>11</sup>. Y, además, teniendo en cuenta que el mantenimiento (o, al menos, la no pérdida) de población en el ámbito rural ha de pasar, necesariamente, por no perder y, si es posible, atraer población joven.

Por todo ello, un factor determinante de las migraciones interiores está en la disponibilidad y calidad de los servicios públicos y privados: el mayor atractivo que presentan las ciudades en acceso a servicios, infraestructuras y oportunidades laborales, educativas y de ocio. Pese a los muchos avances acometidos en las últimas décadas, la diferencia entre el mundo rural y el urbano es todavía notable. Ello se debe a que a las Administraciones públicas y a las empresas les resulta más rentable ofrecer servicios en zonas densamente pobladas, donde, por unos costes fijos similares, obtienen una mayor cobertura de necesidades. Esto hace que los servicios e infraestructuras de las zonas rurales estén mucho menos desarrollados<sup>12</sup>.

El envejecimiento y la disminución de población han venido acompañados de un deterioro en el acceso a servicios básicos como la educación, la atención médica, el transporte público, o la banca y ha hecho que muchas personas que desean permanecer en el mundo rural se encuentren con más dificultades para lograrlo. Además, el vaciamiento de la España rural también ha acelerado el deterioro medioambiental: el difícil acceso a la tierra ha limitado la incorporación de las generaciones más jóvenes a la actividad agraria y el abandono de muchas prácticas agrícolas y silvícolas ha aumentado la vulnerabilidad ante los incendios, la erosión del suelo o la pérdida de biodiversidad, al tiempo que ha puesto en riesgo el desarrollo de algunas actividades primarias esenciales para el conjunto del país. De forma análoga, la despoblación rural está poniendo en peligro la conservación de una parte importante de nuestro patrimonio material (iglesias, arquitectura popular, caminos, puentes) e inmaterial (dialectos, tradiciones orales, danzas, festejos, técnicas artesanales, tradiciones culinarias), con todo lo que ello supone para el bienestar de la ciudadanía y nuestra identidad cultural<sup>13</sup>.

---

11. C. ARES CASTRO-CONDE, “Envejecimiento y política: un debate politológico”, *Revista de Estudios Políticos*, 179, enero-marzo 2018 (pp. 172-190 y 191), con una exposición crítica de los planteamientos sobre gerontocracia y justicia intergeneracional. Sobre esto, el Libro Verde “Haciendo frente al Cambio Demográfico: Una Nueva Solidaridad entre Generaciones”, de la Comisión Europea (16 de marzo de 2005). También el evento de la Presidencia de la Unión Europea, celebrado en Eslovenia (abril de 2008), financiado por la Comisión Europea, bajo el título “Solidaridad Intergeneracional para Sociedades Cohesivas y Sostenibles”, como ejemplo de la implicación de la Comisión Europea para promover la solidaridad intergeneracional.

12. Una realidad que se aprecia, por ejemplo, en el acceso a banda ancha, donde la brecha urbano-rural en España es aún significativa y más elevada que la observada en los países más avanzados de Europa. De forma análoga, se detecta una mayor densidad de autopistas y autovías en aquellos lugares que concentran más población, algo que facilita las interacciones con otras zonas, incrementa el tamaño del mercado de compra y venta de productos y servicios, y reduce los costes de producción. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021 (p. 249).

13. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021 (p. 256).

Un primer acercamiento a la despoblación sitúa en el nivel local los factores responsables de este fenómeno. Estos factores están vinculados a procesos demográficos (envejecimiento y baja tasa de natalidad), de gestión pública (limitaciones en la provisión de servicios) y económicos (menor productividad y diversidad de la actividad económica en las zonas menos pobladas). Existe un desequilibrio que las referidas tendencias demográficas producen entre la población activa afectada por el descenso en la tasa de natalidad y una población dependiente cada vez más amplia y con mayores necesidades de servicios y prestaciones sociales<sup>14</sup>. Entre los servicios públicos relevantes para la calidad de vida se cuentan servicios esenciales de competencia propiamente local o participados por los municipios o donde su intervención es determinante, aunque también muchos de competencia supralocal<sup>15</sup>.

En los análisis del proceso de despoblación, el tamaño poblacional del municipio parece funcionar como modulador de estos factores, de manera que, a menor población del municipio, mayor es el impacto del envejecimiento, la baja productividad, los menores incentivos para la inversión privada y la menor (o peor) provisión de servicios públicos, entre otros. El resultado es que la despoblación resulta más prevalente en los municipios menos poblados, aunque también hay que tener en cuenta que la evolución de la población no sólo se explicaría por el tamaño del municipio, sino también por factores asociados a las Comunidades Autónomas donde se localizan<sup>16</sup>. De ahí la importancia de analizar el contenido de los planes autonómicos de lucha contra la población.

En definitiva, en la mayoría de los estudios y diagnósticos realizados sobre el problema de la despoblación se considera, entre los elementos para mantener o aumentar población de una entidad local, que es necesario que la entidad local, en función del tamaño poblacional, sea capaz de ofrecer, en cantidad y calidad, los servicios que demandan los ciudadanos. La falta de servicios, o su baja calidad, los problemas de accesibilidad o el aislamiento son elementos determinantes, junto a otros factores, del progresivo abandono que han experimentado las zonas rurales españolas. Partiendo de esta premisa, las políticas de lucha contra la despoblación (plasmadas en los últimos tiempos en los distintos planes de lucha contra la despoblación aprobados por las distintas administraciones públicas) parece que deberían incluir, sin perjuicio de otras medidas, actuaciones destinadas a garantizar el acceso a las infraestructuras y a los servicios públicos esenciales.

Este estudio pretende abordar un análisis de los planes de lucha contra la despoblación, especialmente los aprobados por las Comunidades Autónomas hasta el momento

---

14. A. EGEA DE HARO, 2020.

15. Esta cuestión, con más detalle, en M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, “Los servicios sociales a mayores (en tiempos ordinarios y extraordinarios): una competencia compartida entre municipios y comunidades autónomas”, en S. DíEZ SASTRE y J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020; y M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, “Políticas públicas y configuración de los servicios de protección y atención a las personas mayores. El protagonismo de los municipios”, *El Derecho de las ciudades Envejecidas*, *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, núm. 25, 2021 (pp. 249-280).

16. A. EGEA DE HARO, *La variable autonómica en la despoblación*, 2022 (inédito).

para verificar si, efectivamente, incluyen esta variable dentro de su contenido y, más específicamente, cómo la recogen: qué medidas referidas a los servicios públicos incluyen, si suponen un fortalecimiento o impulso. Y, adicionalmente, se pretende verificar el carácter de estos instrumentos y su impacto sobre los servicios públicos locales: si son vinculantes o meramente programáticos y si dejan espacio de decisión a los municipios para programar estratégicamente su desarrollo en cada municipio.

## **2. La prestación de servicios de calidad en el ámbito rural en las estrategias de lucha contra la despoblación**

### **2.1. Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico**

Las soluciones propuestas desde la Administración pública para frenar la marcha de población de los municipios pequeños se concretan en la estrategia del Gobierno central frente al denominado “reto demográfico”, que se compone de las Directrices Generales (2020), el Plan de recuperación: 130 medidas frente al Reto demográfico (2021) y la futura Estrategia Nacional 2030 frente al Reto Demográfico. El “Plan de Recuperación: 130 medidas frente al Reto Demográfico” contiene la formulación de un extenso número de medidas, pero no aborda en detalle cómo se llevará a cabo la implementación de esas medidas que, en gran medida, inciden sobre competencias autonómicas<sup>17</sup> y con implicaciones, también, para las Administraciones locales, en su fase de implementación.

La prestación de los servicios públicos básicos a toda la población, sin que la distancia o las debilidades demográficas sean motivo de reducción de su calidad y accesibilidad se considera un objetivo de equidad irrenunciable y aparece expresamente en el Eje 7 (Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización). Aunque este Eje 7 apuesta por avanzar en la descentralización de actividades e infraestructuras públicas en el territorio, contribuyendo a frenar o revertir la tendencia a la concentración en las grandes áreas urbanas, al tiempo, apuesta recuperar la presencia de la Administración General del Estado en el territorio rural, especialmente en ámbitos como la seguridad o la protección. Las personas que viven el medio rural deben percibir una presencia cercana de la administración pública, por lo que el Plan pretende reforzar la prestación de servicios en las áreas rurales. En concreto, el Eje 7 contribuye a alcanzar los siguientes objetivos: mejorar la prestación presencial de servicios básicos en el medio rural a las personas; reforzar la seguridad y mejorar los mecanismos de protección civil; impulsar la descentralización de servicios e infraestructuras públicas hacia las provincias en declive demográfico.

---

17. L.A. SÁEZ PÉREZ, “Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España”, *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 33, 2021.

También hay presencia del refuerzo de los servicios públicos en otros ejes. En concreto, el Eje 5 (Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes), que, en general, se centra en medidas de fomento partiendo del objetivo de que las mujeres y los jóvenes pueden desempeñar un papel esencial en la revitalización de los pequeños municipios y áreas rurales. Además de la generación de oportunidades, a través del Plan se atiende la igualdad de derechos de las mujeres en el territorio, tanto avanzando en conciliación y la corresponsabilidad, como garantizando la seguridad y atención a las víctimas de violencia de género. Por eso, este Eje 5 también prevé acciones relativas a la seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres (Medida 5.6), a la garantía de recursos asistenciales y de apoyo a las víctimas de violencia contra las mujeres en el ámbito rural (Medida 5.7) y proyectos de alfabetización digital (Medida 5.8).

Y, por último, también el Eje 8 (Bienestar social y economía de los cuidados) tiene como objetivo reforzar los servicios públicos de atención al ciudadano en el ámbito rural, avanzar en la igualdad de derechos en todo el territorio, eliminando la brecha de desigualdad entre áreas rurales y urbanas, a partir de una prestación de servicios básicos, como los sanitarios y los asistenciales, próximos y en condiciones de equidad. También apuesta por unas políticas sociales en estas áreas demográficamente desfavorecidas que procuren una especial atención a las necesidades derivadas del mayor envejecimiento de la población rural, y sus implicaciones en la prestación de los servicios socio-sanitarios y asistenciales a las personas mayores. Además, el Plan impulsa acciones dirigidas a la igualdad de trato, inclusión y diversidad, así como a la atención a la infancia, con el objetivo de garantizar una plena igualdad de derechos en las áreas rurales. Así, el Eje 8 permite alcanzar objetivos referidos a: mejorar la atención sanitaria y asistencial en condiciones de equidad; atender a la población mayor de las áreas rurales, con respuestas adaptadas a las condiciones sociales y geográficas, facilitando la autonomía y la accesibilidad; impulsar la atención a los colectivos sociales más vulnerables en las áreas rurales; garantizar la igualdad de trato, la inclusión y la diversidad sin brechas en el territorio.

También en la línea de lo señalado anteriormente, la estrategia *España 2050* identifica la prestación de servicios de calidad y, en especial, la atención a las personas mayores, como elementos a tener en cuenta para conseguir un desarrollo territorial más equilibrado, que permita que la población que lo desee pueda permanecer en las ciudades medias y pequeñas, así como en las áreas rurales. Más allá de una carga o una exigencia de prestar servicios a los mayores ubicados en zonas rurales, la estrategia *España 2050* también incluye, entre las oportunidades para el desarrollo de la España rural, a la llamada *silver economy*, asociada a las necesidades e intereses de las personas mayores. Igualmente, resulta fundamental reducir la brecha digital entre zonas rurales y urbanas. Para ello, será necesario ampliar y mejorar las infraestructuras digitales en los núcleos rurales, siguiendo la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y desarrollar programas de educación digital<sup>18</sup>, especialmente por el impacto que tienen sobre la prestación de servicios sociales, sanitarios y educativos.

---

18. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021 (p. 265-266 y 268).



Igualmente, se plantea como necesidad aumentar el acceso a servicios, tanto públicos como privados, en los municipios de menor tamaño, en función de criterios de demanda, de cobertura de necesidades básicas y de eficiencia, con especial atención a los territorios en riesgo de despoblación. El principio esencial será asegurar que se provean servicios de calidad, decidiendo el enfoque o la estrategia más adecuada según la situación de cada municipio. Las nuevas tecnologías y la innovación social facilitarán tanto la provisión de servicios como el análisis y la predicción de necesidades prioritarias de cada población. Se apuesta por la integración de los núcleos rurales en los sistemas metropolitanos y por incentivar la creación de agrupaciones de municipios con intereses comunes, mediante una mejora de las comunicaciones, las conexiones de transporte público y otras modalidades de movilidad compartida, de modo que puedan beneficiarse de servicios ya existentes sin que para ello se recurra al uso del vehículo privado<sup>19</sup>.

## 2.2. La variable autonómica: los planes autonómicos de lucha contra la despoblación

### Rasgos generales y vinculatoriedad

Como ya se ha señalado, la implantación de la Estrategia Nacional tiene implicaciones sobre los distintos niveles de Administración (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Municipios) en un entramado de gobernanza multinivel. En la evolución de la población inciden factores asociados a las Comunidades Autónomas donde se localizan: además de las diferencias respecto de la tipología de municipios y los procesos de despoblación que afrontan, existen también notables diferencias regionales en cuanto a los planes y estrategias adoptadas. Especial interés reviste el análisis de los planes contra la despoblación recientemente aprobados por las Comunidades Autónomas, mientras que, en otras comunidades autónomas dichas estrategias están aún en fase de discusión o aprobación. Aunque en algunos casos las medidas en materia de despoblación se vienen adoptando desde hace 20 años, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, los programas y la normativa en materia de despoblación se encuentran aun en fase de estudio o de tramitación parlamentaria<sup>20</sup>. Veamos, en concreto, las previsiones en relación con los servicios públicos: si se prevén medidas al respecto y cómo se articula la vinculatoriedad para las Administraciones locales.

Antes de entrar en el análisis de estos planes autonómicos, hay que dejar sentado que la aprobación de un plan específico de lucha contra la despoblación no garantiza la implementación de medidas concretas, como tampoco la ausencia de un plan o normativa específica sobre despoblación supone que el gobierno autonómico correspondiente sea insensible a este fenómeno. En general, las primeras medidas que se han tomado

---

19. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021 (p. 268).

20. EGEA DE HARO, 2022, que incluye un cuadro-resumen con las iniciativas aprobadas y las que están en tramitación y en qué momento se encuentran.



contra la despoblación y los retos demográficos no suelen plasmarse en planes o leyes específicos contra la despoblación, sino que se recogen en la normativa en materia de ordenación territorial autonómica y de otras normas sectoriales o planes sectoriales en materias conexas, como vivienda o empleo<sup>21</sup>, o, como en el caso de la Xunta de Galicia, con la aprobación de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (además, de contar, con anterioridad, con diversos planes sectoriales, sobre todos demográficos, con impacto directo o indirecto sobre la población rural, con horizonte 2020).

Estos planes, estrategias, agendas o directrices autonómicos de lucha contra la despoblación, con un procedimiento de aprobación muy flexible, se pueden caracterizar como planes de gobierno o dirección política dotados de eficacia predominantemente indicativa: tienen un carácter materialmente coordinador de un gran volumen de actividades administrativas (educación, sanidad, servicios sociales, transportes, carreteras, sector agrícola, ganadero y forestal, infancia, mujer, familia, cultura, abastecimiento de agua, sostenibilidad, accesibilidad y uso de nuevas tecnologías...), que afectan a todos o la mayoría de los departamentos de la Administración autonómica. Estos instrumentos establecen prioridades políticas y prevén su desarrollo futuro a través de otros planes o instrumentos más concretos e, incluso, a través de la aprobación de normativa. Su caracterización como planes de gobierno, con una función directiva, supone que, principalmente, suministra y elabora información: a partir de la realización de un diagnóstico de situación y la fijación de unos determinados objetivos, se ofrecen medidas para su consecución. Ofrece un “banco de medidas”, de opciones, para lograr los objetivos fijados, que podrán ser desarrolladas (en principio, de forma voluntaria) por los sujetos públicos y privados implicados dentro del ámbito cubierto por el plan en cuestión. Además, ofrecen unos indicadores de control, que permiten una evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos del plan. El cumplimiento de estos indicadores da cuenta de la consecución de dichos objetivos y podrá ser utilizado por la Administración correspondiente para, en su caso, corregir y mejorar su actuación en este ámbito y podrán utilizarse para el control de la actividad del gobierno por parte de la ciudadanía. Pero es que, además, algunos de estos planes, fundamentalmente los de nivel superior, pueden tener también una eficacia o vinculación indirecta, en la medida en que, a través de convocatorias de subvenciones para la realización de proyectos encaminados a cumplir o materializar las medidas u objetivos previstos en los planes, estos alcanzan una eficacia no derivada de la propia fuerza del plan<sup>22</sup>. De tal forma que, planes que, en principio son meramente directivos, indirectamente vinculan en la medida en que, si se quieren obtener dichas ayudas, las actuaciones de las administraciones, típicamente las de nivel territorial inferior, se deben ajustar a las directrices o indicadores fijados en el plan correspondiente<sup>23</sup>.

---

21. EGEA DE HARO, 2022.

22. Esta caracterización y análisis sistemático en el detallado estudio de J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los planes contra la despoblación en el contexto de una escala de la planificación y de la función directiva de los planes*, 2022 (inédito).

23. Esta caracterización y análisis sistemático en el detallado estudio de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2022.

Otro rasgo caracterizador de la planificación sobre despoblación es que estamos en presencia de un modelo de planificación escalonada. Como ya se ha señalado, los planes autonómicos contra la despoblación se desarrollan en el marco o con posterioridad a la aprobación de un plan nacional: las directrices generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de marzo de 2019, que tiene un carácter puramente indicativo y cumple su función directiva mediante la recopilación y el suministro de información. Esto permite ubicar el contenido del plan nacional bajo la cobertura de las competencias estatales de coordinación en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), de investigación científica (art. 149.1.15 CE) y de sanidad (art. 149.1.16 CE). También se podría entender que los datos que recopila y elabora el plan son información útil en materia demográfica que permite o facilita a las comunidades autónomas ejercer sus competencias y, en esa medida, sería una manifestación del principio de colaboración conforme a lo establecido en el art. 141.1.c LRJSP<sup>24</sup>.

Estos planes autonómicos concretan la facultad autonómica de coordinar la actividad de las administraciones locales ubicadas en su territorio a través del plan, con la posibilidad de imponerles medidas vinculantes, conforme a lo previsto en el art. 59 LBRL, cuando la coherencia de la actuación de las diferentes Administraciones competencias concurrentes o complementarias (art. 10.2 LBRL) no pueda conseguirse a través de mecanismos de colaboración voluntaria interadministrativa. Para coordinar estas actuaciones se prevé un plan, no una norma (objetivos y medidas, participación, respeto a la autonomía local y fijación de objetivos por el plan), que es un instrumento idóneo para identificar los intereses a los que debe atenderse para fijar los objetivos y prioridades que se declaran vinculantes para provincias y municipios (art. 59.1, párrafo 2, LBRL). En el procedimiento de elaboración del plan se puede articular la participación de las entidades locales, para hacer presentes sus intereses (art. 59.1, párrafo 2, LBRL), justificando el plan que la coordinación es el único recurso que queda para garantizar la coherencia en la actuación pública a pesar del perjuicio que esto causa en el ámbito decisorio propio de las entidades locales, garantizado por la autonomía local (art. 59.1, párrafo 1, LBRL). Precisamente para asegurar este espacio propio local, la misma Ley reguladora de la planificación será la que precise, “con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas”.

A pesar de estas previsiones contenidas en el art. 59 LBRL en relación con la participación de las entidades locales en su elaboración, desde una perspectiva institucional y de gobernanza, la definición de estos planes ha seguido un enfoque *top-down*, con una participación limitada de los gobiernos locales en las fases iniciales. La participación del nivel local suele producirse o, al menos, preverse, en una fase posterior, en el momento de ejecución de los planes y usualmente a través de la creación de grupos de trabajo (en casos, configurados como órganos consultivos) para el seguimiento de las acciones concretas previstas, con una composición que integre representantes también de los gobiernos locales. También se promueve la firma de convenios de colaboración entre los

---

24. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2022.

municipios destinatarios de los planes y el gobierno regional para adaptar los objetivos de los planes regionales a las necesidades concretas y preferencias de los municipios<sup>25</sup>.

Sin embargo, no todos los planes autonómicos han optado por utilizar esta posibilidad. Así, la Estrategia Regional frente a la Despoblación de Castilla-La Mancha (prevista en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, aunque es formalmente vinculante para el ejecutivo autonómico, para el resto de las Administraciones públicas, en concreto, para las Administraciones locales, la Ley opta por no recurrir a la facultad autonómica de coordinar su actividad a través de un plan conforme a lo dispuesto en el art. 59 LBRL, sino que opta por establecer que el cumplimiento de los objetivos fijados por la dicha Estrategia Regional y de las medidas adoptadas por ella se realizará “de acuerdo con los mecanismos de cooperación y colaboración que se establezcan” (art. 18.4 Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha).

Con todo, este no es el único mecanismo de coordinación (o de imposición de la vinculabilidad del plan) posible. También cabe que dicha coordinación se lleve a cabo a través de la evaluación o de la financiación. En cuanto a los mecanismos de evaluación, hay que fijarse en si los planes autonómicos los establecen con carácter vinculante para los municipios o si son predominantemente indicativos, lo que es un indicio de la caracterización de estos planes como directivos. Así, en el caso de Castilla-La Mancha, las revisiones del plan se realizan cada cuatro años y tienen como finalidad “analizar su evolución y abordar los ajustes necesarios para lograr el cumplimiento de sus objetivos” y los informes de seguimiento se envían a las Cortes Regionales para su análisis, lo que permite el control político del Gobierno autonómico en relación con el cumplimiento de los objetivos medidas del plan (art. 18.5 Ley 2/2021 de Castilla-La Mancha), pero este control político no se extendería a los gobiernos locales, a los que no se hace referencia. Junto a lo anterior, la Estrategia Regional castellanomanchega establece un sistema de seguimiento y evaluación del plan, con identificación de unos indicadores que se utilizarán para ello, así como de los órganos que se encargarán de dicho seguimiento y evaluación. De igual forma, identifica las fuentes de financiación de las medidas adoptadas.

Por su parte, a diferencia del caso castellanomanchego, la Agenda para la Despoblación de Castilla y León 2010-2020, aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León (y con una nueva versión aprobada por Acuerdo 44/2017, de 31 de agosto) no está prevista en ninguna ley previa, aunque tienen en común, y aquí, quizá, más claramente, que también se configura como un plan de gobierno o dirección política, marcándose como objetivo que debe ocupar un papel relevante en la agenda política “mejorar la evolución demográfica”, tratándose de un plan del que derivarán “diversos proyectos legales, planes, acuerdos sociales y actuaciones concretas”. Cabe destacar también que se afirma la complementariedad del enfoque adoptado en la Agenda con la previsión estatutaria de un Plan Plurianual de Convergencia Interior des-

---

25. EGEEA DE HARO, 2022.

tinado a eliminar progresivamente los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias y territorios de la Comunidad<sup>26</sup>.

Con todo, en relación con la prestación de servicios públicos, aunque fuera de la planificación contra la despoblación, resulta fundamental que Castilla y León apostó por un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio mediante la aprobación de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LORSERGO), que tiene por objeto delimitar los espacios funcionales para efectuar la ordenación territorial; planificar y programar en el territorio los servicios prestados por la Administración de la Comunidad y potenciar fórmulas de gobierno y administración local más eficientes, especialmente las de carácter asociativo voluntario, así como fomentar la solidaridad de la comunidad municipal (art. 1 LORSERGO). Y, entre sus fines (art. 2 LORSERGO), destaca, en lo que aquí interesa, el de impulsar la cercanía a los ciudadanos en la gestión y prestación de los servicios y garantizar el acceso, en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León, a los servicios públicos prestados por la Administración Autonómica, especialmente aquéllos que hacen efectivos sus derechos sociales<sup>27</sup>.

Tampoco cuenta con la cobertura de una ley la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027 (aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria de 13 de mayo de 2021). En cuanto a su naturaleza, la propia Estrategia se configura como un “documento planificador de todas las acciones que se adopten en materia de lucha contra el despoblamiento” y, para valorar su ejecución y el grado de cumplimiento, se prevé llevar a cabo una labor de seguimiento y evaluación desde la Dirección General de Administración Local (p. 83): se fijan los indicadores que se utilizarán en el cumplimiento de esta tarea (p. 84) y se identifica el órgano al que se encomienda esa labor de seguimiento y evaluación (el Consejo Asesor para la lucha contra el despoblamiento de Cantabria, p. 85). Al igual que sucede con los otros planes autonómicos, el plan fija objetivos y se remite a la aprobación futura de las medidas en las que se concreta.

Algo distinto, al menos en su configuración formal, es el caso del Plan contra la Despoblación de Aragón, aprobado formalmente como un plan de ordenación del territorio, a través de la figura de las “directrices territoriales” del art. 21.1 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 2015 (TRLOTA) para articular la estra-

---

26. Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020.

27. En este sentido, establece que la Administración de la Comunidad de Castilla y León atenderá a la realidad territorial, especialmente la rural, en la prestación de sus servicios y en la gestión de sus diferentes políticas públicas, garantizando la igualdad de los ciudadanos castellanos y leoneses en el acceso a la prestación de los servicios. A tal fin, constituirá un principio rector de sus políticas la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes (art. 13 LORSERGO). Particularmente, en materia de administración electrónica, la Junta de Castilla y León impulsará el acceso de toda la ciudadanía en condiciones de igualdad a las redes de comunicaciones en todas las entidades locales de la Comunidad Autónoma, particularmente en las áreas rurales (art. 24 LORSERGO).

tegia en materia de equilibrio demográfico y prevención de la despoblación: Acuerdo 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. En cuanto a su carácter vinculante, el art. 26 TRLOTA no resulta muy claro cuando establece que las “formulaciones de carácter estratégico (...) tienen el valor de criterios determinantes del ejercicio de las potestades de todas las Administraciones públicas” (apartado 1), con ciertas salvedades: cuando los órganos de la propia Administración autonómica o las entidades locales pretendan llevar a cabo actuaciones concretas que se desvíen de los criterios fijados por las estrategias, deberán “plantear la cuestión ante el Gobierno de Aragón, que resolverá de forma motivada, valorando su conveniencia para los intereses públicos” (art. 26.1 TRLOTA). Y, por otro lado, en relación con las disposiciones normativas, establece que “tienen carácter obligatorio para sus destinatarios” (apartado 2, art. 26 TRLOTA).

En realidad, estas previsiones de vinculatoriedad no se ajustan a cómo se concreta en el plan aprobado que, como sucede con los otros planes autonómicos contra la despoblación, en realidad, no contiene ninguna “norma” vinculante, sino que constituye un plan de gobierno o dirección política de carácter indicativo: el plan prevé que se aprueben en el futuro algunas modificaciones legislativas por parte de las cortes o del gobierno autonómico, estructurándose en objetivos generales, ejes de desarrollo, objetivos concretos, estrategias y medidas<sup>28</sup>. El preámbulo de la propia directriz advierte que “los epígrafes de carácter normativo son escasos”. Predominan la identificación de estrategias que orientan la actuación de los poderes públicos en relación con un amplio ámbito material. En un esfuerzo por fijar el alcance de esos grandes ejes de actuación, en la directriz se incluyen también medidas que concretan el alcance de las estrategias.

## **El contenido de los planes autonómicos de lucha contra la despoblación en relación con los servicios públicos**

La otra dimensión para tener en cuenta a la hora de analizar los planes autonómicos es la referida al contenido material o sustantivo de dichos planes. Un rasgo característico de estos planes es que se ocupan de un muy amplio elenco de ámbitos o áreas de actuación que tienen incidencia en la actividad de la administración y de la vida local. Y, en coherencia con las prioridades que de forma genérica se han establecido como esenciales en la lucha contra la despoblación, se ocupan intensamente de los servicios públicos (acceso a la sanidad pública y servicios sociales, educación pública, formación, atención a la infancia y familia, políticas para la tercera edad, inclusión social, acceso a la vivienda, etc.) y mejora de las infraestructuras locales (accesos por carretera a zonas despobladas, red de comunicaciones o transportes, abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales, etc.).<sup>29</sup>

---

28. Este análisis, con más detalle, en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2022.

29. Así, la Estrategia de Castilla-La Mancha. En el caso del Pan contra la Despoblación de Aragón, los ámbitos de actuación son el mercado laboral, la vivienda, la sanidad, la educación, los servicios sociales, la movilidad, las nuevas tecnológicas, el envejecimiento, las mujeres, los jóvenes, la inmigración, etc.

Por su parte, la Agenda para la Despoblación de Castilla y León (en la nueva versión aprobada mediante el Acuerdo 44/2017, de 31 de agosto), incluye medidas de apoyo a las familias y beneficios fiscales y exenciones o bonificaciones para las familias numerosas, aunque, para su eficacia jurídica, se remite a aprobaciones y concreciones posteriores. En términos similares, también contiene medidas de integración de los inmigrantes, medidas para la emancipación de los jóvenes (formación, empleo, igualdad de oportunidades para jóvenes el medio rural) y medidas que se centran en el apoyo a las mujeres del sector agrario y agroalimentario, el fomento de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y la atención a mujeres vulnerables. Estas medidas tienen en común que se abordan desde el ámbito regional con nula o muy escasa referencia y, por tanto, implicación, de las administraciones locales.

El Principado de Asturias opta por la elaboración de un Plan demográfico 2017-2027 que incluye, entre sus objetivos “avanzar en la corrección de los desequilibrios demográficos territoriales que existen a nivel interno y atender las necesidades de la población”. Entre los ejes que estructura la estrategia de intervención se incluyen, en lo que aquí interesa, medidas de política migratoria, con acciones como el retorno del talento al Principado. También incluye medidas centradas en el reequilibrio territorial a través de acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras de calidad en todo el territorio o fomentando la actividad social y económica en toda la región<sup>30</sup>.

Entre los últimos, Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 13 de mayo de 2021, por el que se acuerda aprobarla Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027. Establece, como objetivo general de la Estrategia “lograr la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio”. Y, entre los objetivos específicos (objetivos transversales, les llama), en lo que aquí interesa, incluye “una apropiada prestación de servicios básicos en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio”. También incluye entre estos objetivos transversales “mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los”, lo que puede tener incidencia en los servicios públicos, en relación con sus formas de gestión/prestación. Para la consecución de estos objetivos, la Estrategia ha diseñado unos ejes estratégicos, varios de los cuales tienen incidencia o se refieren a determinados servicios públicos, de carácter social, fundamentalmente: empoderamiento del envejecimiento, apoyo a personas menores y familias, cohesión social, etc. Pero, entre ellos, en lo que aquí interesa, tiene una especial importancia el tercero (Eje estratégico de garantía de servicios públicos de calidad), que pretende garantizar la prestación de servicios básicos a la población de las zonas rurales, para asegurar una igualdad de oportunidades efectiva y su desarrollo económico y social<sup>31</sup>.

---

30. En la actualidad está en tramitación un Proyecto de ley del Principado de Asturias de reto demográfico.

31. Este tercer eje, a su vez, se concreta en acciones o medidas concretas: favorecer el acceso al capital y lucha contra la exclusión bancaria y financiera, reforzamiento del servicio educativo y de salud pública en el medio rural, servicios sociales, servicios de transporte, servicios de seguridad pública, infraestructuras básicas, vivienda, conectividad digital y telecomunicaciones, energías renovables, cultura y ocio responsable.

A pesar de que la Estrategia considera fundamental el papel de la gobernanza multinivel y la coordinación de las políticas entre los distintos niveles de gobierno y de que afirma que “es preciso impulsar la participación efectiva de las comunidades locales y agentes sociales y económicos más representativos del medio rural más despoblado en la definición de las políticas y servicios destinados a la lucha contra la despoblación”, con carácter general, la Estrategia establece sólo una representación de los intereses locales, dentro de los mecanismos de gobernanza multinivel, en un Consejo Asesor para la Lucha contra la Despoblación de los Municipios de Cantabria, creado en 2019 (Decreto 216/2019, de 21 de noviembre), con tres representantes de la Federación de Municipios de Cantabria y un representante de cada uno de los grupos de acción local de Cantabria. Además, en alguna medida concreta, se prevé algún mecanismo de colaboración con la Administración local<sup>32</sup>, si bien la regla general es que no se incluye referencia específica al papel que la Administración local puede jugar.

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 1 de agosto de 2020, se aprueba el “Plan de Reactivación de Navarra/Nafarroa Susperitu 2020-2023, que recoge medidas para salir de la crisis orientando sus actuaciones en las siguientes líneas estratégicas: “transformar la economía hacia una digitalización justa, acelerar la transición ecológica, vertebrar el territorio, profundizar en el marco de convivencia. Todo ello desde el liderazgo público y desde una dimensión exterior”. No está pensando en problemas o medidas de lucha contra la despoblación propiamente y tampoco tiene en cuenta de manera especial la dimensión municipal.

El Programa Vasco de recuperación y resiliencia, 2021-2026 cuenta con un lema que ya promete, en cuanto al papel que se deja a la Administración municipal: “una respuesta local para afrontar un reto global”. Y, efectivamente, contiene dos apartados en los que esta presencia de lo local se refleja: una verdadera gobernanza multinivel y la participación de los ayuntamientos vascos. Eso sí, el contenido del Plan no está enfocado en medidas de lucha contra la despoblación.

Por último, el gobierno catalán, en relación con la Agenda 2030, ha aprobado la Agenda Rural de Cataluña, un elemento clave para planificar sus políticas de equilibrio y cohesión territorial, que incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenible e identifica las necesidades y retos del medio rural para garantizar sus condiciones de vida y para el desarrollo territorial, socioeconómico y ambiental de la región. Las acciones incluidas en esta hoja de ruta se estructuran en siete grandes desafíos, entre los que se incluyen acciones relativos al aseguramiento de servicios sociales y económicos de la población rural catalana. Igualmente, se apuesta por la gobernanza: descentralizar y democratizar la participación y la toma de decisiones. Aunque no es propiamente un plan de lucha

---

32. Así, dentro del Eje 3, en la acción relativa a favorecer el acceso al capital y lucha contra la exclusión bancaria y financiera, se prevé la firma de un convenio de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y los Ayuntamientos que necesiten la instalación de un cajero automático. En el ámbito de la seguridad pública, de forma muy genérica, hace referencia a fomentar el asociacionismo municipal para la creación de servicios de policía local. En términos parecidos, en relación con las medidas en materia de vivienda, apuesta por promocionar la aprobación de planes municipales o comarcales de regeneración urbanística.



contra despoblación, este documento muestra rasgos compartidos con dichos planes, con una clara preocupación por las cuestiones demográficas y pretende adoptar medidas para avanzar hacia un territorio mejor conectado, además de sostenible e innovador, en lo que se refiere a los servicios públicos en el ámbito local. En concreto, señala que los ayuntamientos “constituyen la base de la organización institucional a nivel local” y destaca que los ayuntamientos rurales “tienen la oportunidad de poner en marcha la participación de los vecinos en la toma de decisiones y la realización de actividades, de modo que la comunidad local se implique en la solución de las actividades colectivas”. Por tanto, pone en valor el importante papel que pueden jugar los municipios en la solución de sus propios problemas, aunque teniendo presentes las dificultades a las que se enfrentan los “micropueblos” que no llegan a los 500 habitantes para emprender proyectos por iniciativa propia. Por ello, destaca la necesidad de que los municipios dispongan de autonomía política y presupuestaria, para lo que resultan fundamentales las líneas de ayuda por parte de las administraciones superiores que, a menudo, encajan con dificultad con las particularidades de estos pequeños municipios.

### **3. El impacto de la planificación de lucha contra la despoblación sobre los servicios públicos locales: espacio de decisión municipal y autonomía local**

En definitiva, los planes autonómicos de lucha contra la despoblación son el resultado de un diagnóstico de la situación y fijan unos objetivos generales, diseñan la política pública de lucha contra la despoblación con remisión a la aprobación futura de las medidas concretas que integran dicha política, estableciendo, a lo sumo, los órganos, las figuras jurídicas y/o los procedimientos a través de los que se aprobarán. Ofrecen, por tanto, un “banco de medidas”<sup>33</sup> para la ejecución de esa política pública por parte de las Administraciones públicas implicadas o afectadas en la consecución de los objetivos previamente fijados. Y, adicionalmente, podemos considerar que no sólo fijan unos objetivos generales hacia los que caminar, también intentan crear una imagen, un determinado modelo de sociedad en el ámbito rural, con una construcción narrativa emocional. El plan le aporta al ayuntamiento legitimidad para adoptar las actuaciones (decisiones) que tome. Hoy la Administración se justifica ante la ciudadanía por los planes: a través de la planificación se fija la estrategia la actuación pública o de las herramientas de la nueva gestión pública, fija los objetivos hacia los que caminar.

Por otro lado, la función directiva que cumplen estos planes no se limita a la fijación de dichos objetivos generales, sino que se extiende, también, a la evaluación y el seguimiento del plan, con determinación de los indicadores que se utilizarán para el cumplimiento de esta tarea, así como de los órganos encargados de realizarla y/o de los procedimientos a través de los que llevarla a cabo. Por tanto, aunque formal o nominalmente los planes no sean vinculantes, en cuanto que son meramente directivos, esto no supone

---

33. Esta expresión es utilizada por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2022.

que carezcan de fuerza vinculante. La función directiva puede actuar como mecanismo de coordinación (o de imposición de la vinculatoriedad del plan) fundamentalmente a través de los instrumentos de financiación o de los mecanismos de evaluación previstos en los propios planes. Se trata de criterios no estrictamente vinculantes pero que deben ser tenidos en cuenta por el destinatario del instrumento que los establece<sup>34</sup>, para el que puede tener consecuencias el hecho de separarse de las previsiones del plan (en términos de pérdida de ventajas, de algún tipo de gravamen o de tener la carga de justificar su decisión). Por tanto, hay que ver, en cada caso, el grado de concreción de esos indicadores y el procedimiento, así como el órgano al que se encarga esa evaluación. Igualmente, verificar si se establecen estímulos de cumplimiento del plan o de actuación conforme al plan (a través, por ejemplo, de subvenciones o desgravaciones fiscales) o si se prevén consecuencias negativas o de gravamen para el caso de no cumplimiento de sus objetivos o de actuaciones disconformes con el plan. Y, por último, si las medidas se concretan en una financiación adecuada que de cobertura para su efectividad.

Aunque existe una alta coincidencia respecto de los objetivos y ámbitos materiales cubiertos por estos planes y normas regionales, sin embargo, la diferencia entre ellos podría estar en cómo se concretan estas medidas y si disponen de recursos adecuados para ser llevadas a cabo, en los recursos disponibles. Dentro del contenido de estos planes, la amplitud en el diseño de las áreas de actuación contrasta con el menor detalle o especificación de la dotación presupuestaria para la ejecución de las medidas o de los criterios de distribución de los recursos económicos<sup>35</sup>. Ahí radica la posible trascendencia e impacto real de estos planes y sus medidas sobre el diseño de la política pública de lucha contra la despoblación, en general, y sobre la acción de las administraciones locales, en particular.

La falta de medios de los municipios rurales o el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarias, conducen a que el diseño de la estrategia de lucha contra la despoblación se aborde a nivel supramunicipal, autonómico y estatal. Es necesario asumir la necesidad de establecer planes y programas que permitan articular las actuaciones de todos los niveles de poder territorial<sup>36</sup>, que es una tarea pendiente. Esto permitiría tomar en consideración a todos los actores con algo que decir en este ámbito y, adicionalmente, evitar las distorsiones o incoherencias existentes. En esta línea, entre las propuestas que se fijaron en la Comisión de Despoblación constituida por la Federación Española de Municipios y Provincias y en su listado de medidas para luchar contra la regresión demográfica (2017) se incluye la constitución de una mesa estatal contra la despoblación integrada por representantes de los tres niveles de ad-

---

34. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2022, que hace referencia a esta forma “débil” de vincular característica de lo que se conoce como *soft law* o los mandatos de optimización. Cuando lo que impone el plan es un principio o mandato de optimización, la Administración destinataria del plan podrá separarse de dicho mandato, pero tendrá que proporcionar una justificación convincente. No basta cualquier motivación que explique las razones de la desviación respecto de lo previsto en el plan. La decisión planificadora que vincula con la fuerza de un principio impone a la Administración destinataria del plan la realización de un juicio de ponderación.

35. EGEA DE HARO, 2022.

36. LÓPEZ RAMÓN, 2019: 46.

ministraciones territoriales: locales, autonómicas y estatal. Todo ello, según se afirma, con la finalidad de lograr compromisos presupuestarios y tributarios para fomentar el desarrollo local, el empleo, los servicios públicos, las infraestructuras, la vivienda y otros objetivos de reequilibrio demográfico.

Teniendo en cuenta nuestro modelo territorial, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la prestación de un buen número de los servicios básicos de sus vecinos. Por ello, parece que, sin perjuicio de las actuaciones que puedan llevarse a cabo en el ámbito estatal, en el marco de una estrategia general contra la despoblación, o de la iniciativa y planificación autonómica en este ámbito, debería dejarse también un espacio protagonista a las entidades locales a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en esta materia.

Los intentos por corregir las corrientes migratorias de huida del ámbito rural tendrán mayores posibilidades de prosperar si parten de las propias comunidades afectadas, si tienen en cuenta las necesidades y preferencias de los municipios, que tenga voz y sean tomados en consideración como entidades fuertes, dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Hasta ahora, parece que la promoción del desarrollo rural por impulsos externos produce escasos efectos positivos y de débil permanencia temporal, además de poder activar reticencias de las propias entidades locales ante la amenaza de una posible pérdida de su identidad. Esto explicaría, precisamente, la resistencia mostrada a utilizar la opción de las fusiones de municipios, que conlleva la desaparición de las entidades jurídicas de origen<sup>37</sup> y que ha tenido una casi nula aceptación por parte de los municipios españoles<sup>38</sup>.

---

37. LÓPEZ RAMÓN, 2019: 47-48.

38. M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, “Fusión de municipios y lucha contra la despoblación (a propósito del caso de Don Benito y Villanueva de la Serena)”, *Blog IDL UAM*, 15 de diciembre de 2021.

## Bibliografía

- C. ARES CASTRO-CONDE, “Envejecimiento y política: un debate politológico”, *Revista de Estudios Políticos*, 179, enero-marzo (2018)
- J.A. CHINCHILLA PEINADO, “La participación en los procesos de regeneración de las ciudades envejecidas y menguantes. El modelo de las ciudades amigables con las personas mayores”, en S. Díez Sastre y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- S. Díez Sastre, “Ciudades envejecidas y envejecimiento activo. Participación y protección de las personas mayores”, en S. Díez Sastre y J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, “Los servicios sociales a mayores (en tiempos ordinarios y extraordinarios): una competencia compartida entre municipios y comunidades autónomas”, en S. Díez Sastre y J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, “Fusión de municipios y lucha contra la despoblación (a propósito del caso de Don Benito y Villanueva de la Serena)”, *Blog IDL UAM*, 15 de diciembre de 2021.
- M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, “Políticas públicas y configuración de los servicios de protección y atención a las personas mayores. El protagonismo de los municipios”, *El Derecho de las ciudades Envejecidas, Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, núm. 25, 2021 (pp. 249-280).
- A. EGEA DE HARO, “La definición y localización de la política de mayores”, en S. Díez Sastre y J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- A. EGEA DE HARO, *La variable autonómica en la despoblación*, 2022 (inédito).
- F. LÓPEZ RAMÓN, “La lucha contra la despoblación rural”, *Anuario del Gobierno local*, 2019
- V. LOSA MUÑIZ y A. VAQUERO GARCÍA, “La problemática de la despoblación rural y el reto demográfico. ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local?”, *Red Localis, Documento 14/2020* (p. 26-27).
- N. MORALES ROMO, “Despoblación y juventud rural: elementos impulsores hacia el éxodo o la permanencia”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 122, 2018 (pp. 33-48).
- V. PINILLA, M. AYUDA y L. SÁEZ, “Rural depopulation and the migration turnaround in mediterranean Western Europe: A case study of Aragon”, *Journal of Rural and Community Development*, 3(1), 2008.
- J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los planes contra la despoblación en el contexto de una escala de la planificación y de la función directiva de los planes*, 2022 (inédito).
- L. A. SÁEZ PÉREZ, “Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España”, *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 33, 2021.
- A. VAQUERO GARCÍA y V. LOSA MUÑIZ, “Actuaciones desde la Administración Pública para evitar la despoblación del medio rural. ¿Qué se puede hacer desde los ayuntamientos y diputaciones?”, *Revista Gállega de Economía*, núm. 29 (2), 2020.
- F. VELASCO CABALLERO, *Financiación de los municipios pequeños y despoblación*, 2022 (inédito).

## Nota biográfica

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, es Doctora en Derecho y Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora visitante en varias universidades europeas y americanas. Actualmente es Directora del Máster en Derecho y Administración Local, Subdirectora del Máster de Urbanismo del Instituto de Derecho Local (UAM) y Subdirectora de Formación de la Escuela de Doctorado de la UAM.