

Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población * **

MARCOS ALMEIDA CERREDA

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universidade de Santiago de Compostela*

DIANA SANTIAGO IGLESIAS

*Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo.
Universidade de Santiago de Compostela*

1. Introducción: los fenómenos de la urbanización y de la despoblación

2. La colaboración interadministrativa

2.1. Delimitación conceptual: la autocoordinación como sistema de relación preponderante en el ámbito de la lucha contra el desequilibrio poblacional

2.2. Los principios que han de regir la autocoordinación en materia de lucha contra la despoblación, en cuanto manifestación del principio de colaboración interadministrativa

2.2.1. El principio de respeto competencial

2.2.2. El principio de buena coadministración

3. La planificación administrativa

3.1. Delimitación conceptual: los instrumentos de planificación en la lucha contra la despoblación

Artículo recibido el 27/10/2021; aceptado el 10/11/2021.

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto: “Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100”, financiado por el FEDER, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y la Agencia Estatal de Investigación del Gobierno de España.

** Este trabajo se ha elaborado a partir de las siguientes investigaciones: Almeida Cerredá (2020a) y Santiago Iglesias (2021).

- 3.1.1. Delimitación conceptual: planificación, diseño estratégico, programación y proyección; planes, estrategias, programas y proyectos
- 3.1.2. Los instrumentos de planificación en la lucha contra la despoblación
- 3.2. El ámbito y contenido de la planificación en la lucha contra la despoblación
 - 3.2.1. La planificación para la revitalización de pequeñas y medianas ciudades
 - 3.2.1.1. Ámbito territorial y destinatarios
 - 3.2.1.2. Ámbitos materiales
 - 3.2.2. La planificación para la revitalización de zonas rurales
 - 3.2.2.1. Ámbito territorial y destinatarios
 - 3.2.2.2. Ámbitos materiales
 - 3.2.2.2.1. Las actividades económicas
 - 3.2.2.2.2. Las infraestructuras y los equipamientos públicos
 - 3.2.2.2.3. Los servicios públicos
 - 3.2.2.2.4. La ordenación territorial, paisajística, urbanística y habitacional

4. Un ejemplo de planificación inteligente útil para la corrección de los desequilibrios demográficos: las *smart communities*

- 4.1. *Smart communities*: aproximación conceptual
- 4.2. El diseño y la implementación autocoordinada de la planificación de una *smart community*
 - 4.2.1. Primera fase: diseño de estrategias y programas de territorios inteligentes
 - 4.2.2. Segunda fase: la aprobación de proyectos
 - 4.2.3. El procedimiento de elaboración de estrategias, programas y proyectos
 - 4.2.4. El nivel de madurez de un proyecto *smart community*

5. Bibliografía

Resumen

En el presente trabajo se estudia el posible papel de las *smart communities* en la consecución de una distribución equilibrada de la población. Así, tras una breve introducción a los fenómenos de la urbanización y de la despoblación, se analizan los posibles instrumentos de colaboración interadministrativa y de planificación que podrían emplearse, con carácter general, en la lucha contra la despoblación para, a continuación, profundizar en el estudio de las *smart communities*, en cuanto ejemplo de planificación inteligente útil en la consecución de dicho fin.

Palabras clave: *colaboración interadministrativa; planificación administrativa; planificación inteligente; territorios inteligentes; despoblación rural.*

Smart communities: an instrument with a view to achieving a more balanced geographical distribution in a planned and concerted way

Abstract

The aim of this paper is to study the possible role of smart communities in achieving a balanced distribution of the population. Specifically, this work analyzes, after a brief introduction to the phenomena of urbanization and depopulation, the possible instruments of inter-administrative collaboration and planning that could be used, in general, in the fight against depopulation, in order to delve into the study of smart communities, as an example of smart planning useful in achieving this goal.

Keywords: administrative collaboration; administrative planning; smart planning; intelligent territories; rural depopulation.

1

Introducción: los fenómenos de la urbanización y de la despoblación

Desde el punto de vista demográfico, el siglo XX, comienzo del Antropoceno¹ —con todos los peligros y riesgos que esta nueva era trae consigo—, se caracterizó, entre otros factores —como el envejecimiento social—, por la consolidación de un imparable proceso de concentración de la población en las ciudades²; *rectius*, en determinadas ciudades, especialmente en las que se sitúan en el litoral o en las que constituyen centros administrativos o económicos relevantes, dando lugar a metrópolis que, poco a poco, han ido quitando importancia a pequeñas urbes, burgos y villas³.

Así, de acuerdo con los datos y las estimaciones que proporciona ONU-HÁBITAT, en 1950, tan solo una tercera parte de la población mundial vivía en ciudades, mientras que, en el año 2000, esa proporción aumentó a la mitad y se prevé que, en otros 50 años, dos tercios de la humanidad habite en grandes ciudades⁴.

1. Arias Maldonado (2018: 16).

2. Glaeser (2011).

3. Collier (2019: 175-213).

4. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU). (2018).

Este es, en consecuencia, un fenómeno complejo que tiene un doble perfil. Una cara amable, el “proceso de urbanización”, que consiste en la progresiva aglutinación de las personas y sus actividades económicas en las ciudades, centros de innovación y progreso⁵, que se han transformado en actores esenciales del nuevo mundo “glolocal”⁶. Y una amarga cruz, el “proceso de vaciamiento rural”, el cual se puede definir como la pérdida masiva y acelerada de habitantes de las zonas no urbanizadas por causas socioeconómicas (emigración) y naturales (envejecimiento y muerte), con el consiguiente deterioro de la cohesión social y de la capacidad nacional de autoabastecimiento de alimentos, y, en consecuencia, la dependencia del exterior para la importación de estos⁷.

Hay que subrayar que el proceso de urbanización no constituye un fenómeno perfectamente correlativo del proceso de vaciamiento rural⁸. Así, la población que abandona las zonas no urbanas no se distribuye por igual entre todas las ciudades de su marco espacial de referencia (región, Estado, etc.), como ya se ha indicado, sino que se dirige preferentemente hacia aquellas urbes que cuentan con unas mayores dimensiones (en especial, desde los años 80 del siglo XX)⁹. Además, estas últimas, al mismo tiempo, también son un polo de atracción para los habitantes de pequeñas y medianas ciudades (en adelante, PYMC), quienes, en un número no desdeñable, también terminan emigrando a la metrópolis, debilitando, de tal forma, la estructura socioeconómica de estas aglomeraciones urbanas intermedias¹⁰. Si continuamos con la metáfora de la moneda, se podría decir que se trata de una pieza cuya cara tiene, en el centro, un esmaltado en oro, que atrae todas las miradas.

Estos movimientos de población del ámbito rural a la gran urbe y de las ciudades intermedias a la metrópolis provocan un fuerte desequilibrio en la distribución territorial de la población, hecho que, como se ha apuntado, es potencialmente perjudicial para el adecuado desarrollo de las sociedades nacionales¹¹, en la medida en que puede ser el origen de numerosos e impor-

5. Glaeser (2011).

6. Beck (2017, 2002).

7. Malagón y León (2017).

8. Sobre el modelo de crecimiento de las ciudades en España y en el mundo: Alonso Teixidor (1999) y Bendala *et al.* (2010).

9. Collier (2019: 175).

10. Collier (2019: 175) y Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019: 77).

11. Si bien hay que destacar que este proceso no solo conlleva consecuencias negativas; también se pueden apreciar aspectos positivos, como la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, por un más eficiente acceso a los servicios públicos o por la generación de nuevos modelos de actividad económica, en cuanto lugares proclives para la creación y la difusión de ideas. *Cfr.* Glaeser (2011).

tantes problemas económicos, sociales y ambientales para la sociedad en su conjunto¹² y también, en especial, para las grandes conurbaciones cuya configuración ha de ser repensada¹³.

En consecuencia, desde principios del siglo XXI, se han generalizado las políticas dirigidas a luchar contra este fenómeno¹⁴, aunque se puede constatar que, en general, se ha puesto mayor énfasis en la lucha contra la despoblación de las zonas rurales que en el apoyo específico a la supervivencia y al desarrollo de las PYMC¹⁵. Como se justificará de modo minucioso más adelante, es necesario corregir este sesgo en la acción pública, pues las PYMC constituyen los nodos necesarios para poder articular una red de acciones verdaderamente eficaz para la implantación y ejecución de las políticas de lucha contra la despoblación rural¹⁶.

Hay que señalar, además, que este es un tiempo especialmente favorable para llevar a cabo esta reflexión sobre cuál ha de ser la estrategia pública global para lograr el equilibrio territorial de población y cómo han de participar en su gestación e implementación las diferentes entidades del sector público, pues, tras el confinamiento impuesto por la batalla contra la pandemia ocasionada por el SARS-CoV2¹⁷, se ha abierto una doble ventana de oportunidad.

En este momento, por una parte, como muestran diversas encuestas y evidencia el mercado inmobiliario en el ámbito rural, numerosas personas están dispuestas a abandonar las ciudades para residir (y trabajar) en áreas rurales, con el fin de contar con una mayor seguridad, en caso de futuros brotes de esta u otra enfermedad, y con el objetivo también de tener una mejor calidad de vida, sea en las condiciones extraordinarias que determine una crisis

12. Bielza de Ory (2003).

13. En este sentido, destacan los innovadores conceptos de Carlos Moreno: la “Ciudad digital y sostenible”, la “*Smart City Humana*”, la “Ciudad viva”, la “Ciudad de los 15 minutos” y el “Territorio de los 30 minutos” (<https://bit.ly/3kq5Qbn>, consultado en octubre de 2021).

14. Si bien hay que destacar que, aunque partiendo de presupuestos diversos, la lucha contra la despoblación es una constante histórica, desde la época del Imperio Romano a la Postguerra Civil, pasando por la Reconquista y el Despotismo Ilustrado, con los fenómenos de la repoblación y la colonización interior. *Vid.* López Ramón (2020); González Díez (2019); Pérez Marcos (2002); y Larubia-Prado (1999).

15. Gault (1989).

16. En este sentido, en la *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* se puede leer: “Las políticas de desarrollo territorial, en las que las ciudades pequeñas e intermedias juegan un papel articulador esencial, suponen la generación de oportunidades en el medio local y rural, el reforzamiento de las relaciones entre las ciudades y el campo y la generación de valor añadido en los territorios. Son políticas fundamentales para la cohesión social y territorial (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019: 82)

17. *Vid.*, sobre esta medida, las reflexiones de Velasco Caballero (2020).

(médica o de otro tipo), sea en las condiciones ordinarias de la vida diaria¹⁸. Y, por otra parte, es posible que el empeoramiento de la situación sanitaria y económica en muchos países, especialmente en América, estimule el que numerosos emigrantes españoles en el extranjero (o descendientes de los mismos) se planteen regresar a España¹⁹; en este caso, teniendo muchos de ellos sus orígenes en el mundo rural, donde conservan no pocos bienes inmuebles, resultaría relativamente fácil dirigir su retorno a esos lugares, siempre que, como se explicará, se garanticen las necesarias condiciones de empleabilidad y, al menos, de acceso a los servicios públicos esenciales.

Así, en el presente trabajo, en primer lugar, se trata de explicar cómo las diferentes entidades que integran el sector público –esencialmente en los Estados descentralizados– han de diseñar e implementar una estrategia pública global para lograr el equilibrio territorial de la población, mediante el apoyo a las PYMC y la lucha contra la despoblación del mundo rural. Para ello, se expondrá cuáles son los principios que han de guiar la actuación de dichos organismos en este ámbito material (colaboración y planificación) y cuáles son los rasgos que caracterizan su aplicación en el mismo. Y en segundo lugar, en particular, se examinará tanto cómo articular el procedimiento para el diseño y la implementación de la antedicha estrategia global como los posibles contenidos de esta, especialmente aquellos que presenten una mayor capacidad de transformación, partiendo para ello de una revisión sistemática de los que se han ido experimentando a lo largo de las últimas dos décadas en España, Italia y Portugal²⁰.

2

La colaboración interadministrativa

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, la lucha contra el vaciamiento poblacional es una actividad multidimensional y poliédrica, que compete a diferentes niveles de la organización administrativa y que implica actuar en distintos ámbitos materiales. En consecuencia, para afrontar de manera adecuada esta realidad, las entidades del sector público han de colaborar, actuando coordinadamente, en los términos que se explican a continuación.

18. Escuela de Periodismo UAM - EL PAÍS (2020).

19. Alfonsín (2020).

20. Almeida Cerredá (2020b).

2.1

Delimitación conceptual: la autocoordinación como sistema de relación preponderante en el ámbito de la lucha contra el desequilibrio poblacional

Es preciso, en este punto, realizar, antes de nada, una correcta aproximación a los conceptos de colaboración, auxilio, cooperación y coordinación; ya que, en torno a los mismos, existe una notable confusión legislativa, jurisprudencial, doctrinal y aplicativa. Tal aclaración es imprescindible, a efectos prácticos, para garantizar una adecuada actuación e interacción de las diferentes administraciones implicadas en la lucha contra el vaciamiento poblacional, tanto a la hora de diseñar las medidas para tratar de atajarlo como en el momento de implementar las mismas. En última instancia, al fijar cuál de tales principios rige las relaciones entre ellas y, sobre todo, su contenido, se va a determinar la posición y poderes que corresponden a cada una de dichas entidades en el concierto de los actores públicos concurrentes en este ámbito.

Este acercamiento requiere comenzar recordando que todos estos conceptos se incardinan en el seno de la teoría de las relaciones interadministrativas²¹. El objeto del presente estudio, en concreto, queda dentro del ámbito de la subespecie de las relaciones interadministrativas de colaboración²². Estas son aquellas relaciones que entablan entre sí varias administraciones públicas, voluntaria o forzosamente, para ordenar el ejercicio conjunto, simultáneo o sucesivo de sus competencias, con el fin de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar para perseguir la realización de concretos objetivos de interés público, cuya consecución el ordenamiento jurídico les ha encomendado, de modo que dichas actuaciones alcancen la mayor eficacia y/o eficiencia posible en la realización de tales metas.

Como se puede observar, el auxilio, la cooperación y la coordinación son los fines de las relaciones interadministrativas de colaboración, y, en consecuencia, caracterizan las diferentes modalidades de estas relaciones.

Así, en primer lugar, las relaciones de auxilio o asistencia se entablan cuando, en un caso concreto, un organismo público no se halla en condiciones

21. Estas se pueden definir como aquellas relaciones jurídicas que establecen entre sí dos o más administraciones públicas territoriales, directa o indirectamente (a través de un ente instrumental), en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, corresponden a cada una de ellas, para garantizar la efectiva y correcta ejecución de las mismas. *Cfr.* Almeida Cerredá (2009).

22. Como es sabido, tales relaciones pueden ser de colaboración, de control o de conflicto. *Vid.* Sánchez Morón (2020: 260) y Cosculluela Montaner (2020: 206-213).

para llevar a cabo el completo y correcto ejercicio de una competencia propia, por lo que se ve obligado a solicitar a otra u otras entidades, apelando al principio de lealtad institucional²³, las ayudas puntuales necesarias para lograr la adecuada ejecución de dicha competencia.

En segundo lugar, las relaciones de cooperación tienen lugar cuando varias administraciones persiguen un mismo fin de interés público, bien porque todas ellas tienen atribuida la función de actuar una misma competencia sobre una determinada materia, o bien porque una administración tiene encomendada la función de ejercer una competencia sobre dicha materia y otra u otras tienen como atribución la cooperación en tal actividad. En cualquiera de estos supuestos, estos entes, en virtud del principio de lealtad institucional²⁴, han de obrar conjuntamente, contribuyendo en paridad de condiciones a las acciones en que se concrete la ejecución de la competencia de que se trate, con el fin último de conseguir los medios necesarios para dicha ejecución o de optimizar el uso de los ya disponibles.

Finalmente, en tercer lugar, las relaciones de coordinación se producen cuando varias administraciones públicas, que ostentan distintas competencias que inciden sobre una misma realidad, atribuidas a cada una de ellas para la tutela de diversos intereses públicos, pretenden actuar para ejercer tales competencias. En estos supuestos, dichas entidades, por imperativo ordinamental, han de colaborar ordenando el ejercicio de sus competencias de modo que logren una única solución global que satisfaga, en la mayor medida posible, todos los intereses públicos presentes de la forma más eficaz y eficiente. Se trata de evitar, por una parte, la realización de actividades aisladas que son tendencialmente ineficientes, ya que suelen traducirse en la reiteración de actuaciones, y, por otra parte, la realización de actividades divergentes, las cuales dan lugar a situaciones de ineficacia, en la medida en que muchas veces se neutralizan al buscar resultados total o parcialmente opuestos.

Las relaciones de coordinación se pueden presentar bajo dos especies, en función de las competencias sustantivas (es decir, aquellas que recaen sobre determinadas materias concretas) o estructurales (es decir, competencias que tratan de garantizar la coherencia y unidad de un sistema jurídico-administrativo) que ostentan las administraciones implicadas:

a) Las relaciones de coordinación, en su especie de *autocoordinación*, surgen cuando todas las administraciones públicas ostentan distintas competencias sustantivas en determinadas materias que inciden sobre la misma realidad. En estos casos, las entidades implicadas, que se encuentran en posi-

23. *Vid. ut infra.*

24. *Vid. ut infra.*

ción paritaria, han de disciplinar unitaria y coherentemente las actividades a realizar para lograr la satisfacción de todos los intereses presentes, mediante el empleo de técnicas de colaboración voluntaria como, por ejemplo, los planes o programas, los convenios, o la articulación de órganos u organismos de composición mixta. Si no llegan a un acuerdo sobre el modo en que cada una de ellas debe ejercer sus atribuciones, y, en consecuencia, no se logra la autocoordinación, se pasará a una situación de conflicto, en donde la instancia correspondiente decidirá sobre la actuación a realizar²⁵.

b) Las relaciones de coordinación, en su especie de *heterocoordinación*, surgen cuando una de las administraciones públicas presentes tiene atribuida una competencia estructural, como puede ser la garantía de la coherencia y unidad del sistema administrativo global o sectorial, estatal o regional, y las demás administraciones públicas ostentan distintas competencias sustantivas sobre concretas materias que inciden sobre una misma realidad²⁶. En estos casos, la Administración que tiene atribuida la competencia estructural asu-

25. En defensa del sistema judicial para la resolución de conflictos interadministrativos, *vid.* Almeida Cerredá (2008).

26. Conviene recordar aquí que, en el seno de los Estados descentralizados, la utilización de técnicas e instrumentos de heterocoordinación requiere la observancia de una serie de límites:

– En primer lugar, se exige que los supuestos de heterocoordinación estén expresamente previstos en el ordenamiento jurídico, en forma de atribuciones competenciales constitucional o legalmente encomendadas a la Administración llamada a ejercer las funciones de Administración coordinadora. Además, dichas atribuciones han de hacerse teniendo en cuenta el criterio de subsidiariedad de la heterocoordinación frente a la autocoordinación, en la medida en que este es un instrumento de garantía del adecuado respeto de la autonomía de la que gozan los diferentes niveles administrativos.

– En segundo lugar, en el momento de fijar normativamente los supuestos en los que procede la heterocoordinación y a la hora de poner en marcha los mecanismos de heterocoordinación es necesario asegurarse, en el primero de los casos, de que existe, y en el segundo de los supuestos, de que concurre, el presupuesto que permite el recurso a la heterocoordinación: la necesidad de garantizar la coherencia y unidad de un sistema administrativo, cuando se hallan presentes diferentes intereses públicos cuya tutela se encuentra atribuida a distintas administraciones públicas.

– En tercer lugar, en el instante de poner en práctica el concreto instrumento de heterocoordinación que pretenda emplearse, ha de observarse el principio de proporcionalidad. Así, la configuración de dicho instrumento ha de ser lo menos lesiva posible para la autonomía de las administraciones coordinadas (en ningún caso se puede llegar a situarlas en una posición de dependencia jerárquica o cuasijerárquica) y su alcance ha de ser el estrictamente indispensable para lograr la armonización de la actuación de todas las administraciones implicadas. Por lo tanto, los instrumentos de heterocoordinación deben fijar el marco dentro del cual han de actuar las administraciones coordinadas y establecer las directrices conforme a las cuales estas deben obrar dentro de dicho marco, siendo dichas limitaciones negativas y positivas las mínimas indispensables para lograr un resultado coherente y armónico, eficaz y eficiente; de modo que, necesariamente, en la ejecución de dichos instrumentos de heterocoordinación, las administraciones coordinadas gocen de un ámbito propio de actuación en el que ejercer sus propias competencias.

Vid. Almeida Cerredá (2009).

me el papel de entidad coordinadora y goza, en consecuencia, de poderes de dirección, más o menos amplios, que se traducen en la posibilidad de dictar instrucciones, directrices²⁷, etc.

En el caso de la lucha contra la despoblación, es posible identificar el siguiente escenario: existe una misma realidad (un ingente trasvase de población del campo y las PYMC a las grandes ciudades), y una pluralidad de competencias sustantivas (ordenación del territorio, urbanismo, servicios públicos, fomento de la actividad económica, etc.) con potencial para incidir en la antedicha realidad, corrigiéndola. Estas facultades están atribuidas, en todo o en parte, a distintas entidades públicas, colocadas en diferentes niveles de la pirámide organizativa estatal. Por otro lado, acertadamente, en esta materia el ordenamiento jurídico no confiere a ninguna Administración una competencia estructural para garantizar la unidad y coherencia de este sistema jurídico-administrativo sectorial.

En consecuencia, todas las administraciones que ostentan los diferentes títulos competenciales antedichos se encuentran en posición paritaria y ante el reto de cohesionar las actividades a realizar en ejecución de sus potestades para la consecución del fin público de interés común, en sus diferentes declinaciones: la correcta distribución de la población en todo el territorio, la sostenibilidad socioeconómica de las grandes ciudades, la revitalización de las PYMC y la recuperación de los asentamientos rurales. En definitiva, todos los actores públicos han de practicar la autocoordinación –sin que ninguno de ellos goce de preeminencia, ni de capacidad de dirección forzosa– para lograr una acción pública global, eficaz y eficiente en la lucha contra la despoblación, y para la consecución del reequilibrio territorial de la población.

2.2

Los principios que han de regir la autocoordinación en materia de lucha contra la despoblación, en cuanto manifestación del principio de colaboración interadministrativa

Es necesario subrayar que la actuación concurrente de las diferentes entidades públicas en la lucha contra la despoblación se asienta en el respeto a un metaprincipio organizativo, la “lealtad institucional”²⁸, al que se han hecho reiteradas referencias anteriormente, que opera a través de dos apotegmas

27. *Vid.* Aguiló (2005).

28. *Vid.* STC 215/2014.

esenciales: el principio de respeto competencial y el principio de buena coadministración²⁹.

2.2.1

El principio de respeto competencial

Este principio impone a las administraciones públicas el cumplimiento de dos obligaciones en su actuación: una de *facere* y otra de *non facere*.

En sentido positivo, en el desarrollo de sus funciones, los organismos del sector público han de adecuarse al sistema de distribución de competencias establecido en el ordenamiento jurídico³⁰.

En sentido negativo, a la hora de realizar las tareas que tienen encomendadas, las administraciones han de respetar el ejercicio legítimo por las otras entidades públicas de sus competencias³¹. Esto es, ninguna de ellas debe obstaculizar, o dificultar con su actuación, la ejecución de las funciones propias de otra Administración³².

2.2.2

El principio de buena coadministración

El principio de buena coadministración es una declinación del principio de buena administración propio de los Estados compuestos³³.

En general, según la doctrina, el citado principio exige que los poderes públicos sirvan con objetividad a los intereses generales, adoptando, de forma transparente, participativa y motivada, las decisiones que, de la manera más eficaz y eficiente posible, permitan la consecución efectiva de los mismos³⁴.

En los Estados con una estructura multinivel, este principio implica, además, que la actividad de las diferentes administraciones, con competencias en un mismo ámbito de interés general, ha de realizarse de forma concertada, para garantizar que se alcance, del mejor modo posible, la satisfacción de este³⁵.

29. *Vid.* Almeida Cerredá (2017).

30. *Cfr.* artículo 140.1.b de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

31. *Cfr.* artículo 141.1.a LRJSP.

32. *Cfr.* STC 64/1990.

33. Sobre este modelo de organización estatal, *vid.* López Ruiz (1997).

34. *Vid.*, por todos, Ponce Solé (2019).

35. *Vid.*, sobre las posibilidades y formas de la actuación conjunta en los Estados multinivel: Gabriel Carranza (2019).

En sentido estricto, realmente, bajo esta denominación de principio de buena coadministración, no se halla un único canon, sino un haz de criterios de actuación, de alcance y contenido muy diversos. De entre ellos, cabe destacar los tres siguientes:

a) El principio de actuación sistémica coherente

De acuerdo con este apotegma, las administraciones han de ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras entidades del sector público³⁶.

Para la efectiva realización de este principio, todas las administraciones tienen la obligación de facilitar a las demás las referencias que precisen sobre la actividad que las mismas desarrollan en el ejercicio de las facultades que tienen atribuidas³⁷.

b) El principio de actuación sistémica eficiente

Para lograr que la actuación del sector público, en su conjunto, sea eficiente, por una parte, todas las administraciones tienen que prestar, en el ámbito propio, la asistencia que otras pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias³⁸, y, por otra parte, en el ámbito específico de los recursos públicos, todas las entidades han de compartir el uso de recursos propios de interés común³⁹.

c) El principio de actuación sistémica responsable, igualitaria y solidaria

De acuerdo con este principio, las diferentes administraciones públicas actúan y se relacionan con otras entidades del sector público: en primer lugar, asumiendo plena responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos que hayan adquirido⁴⁰; en segundo lugar, garantizando la igualdad en el ejercicio efectivo de sus derechos a todos los ciudadanos, sin permitir trabas o complicaciones derivadas de la articulación compuesta del Estado⁴¹; y,

36. *Cfr.* artículo 141.1.b LRJSP.

37. *Vid.* el artículo 141.1.c LRJSP. La antedicha información solo podrá negarse por la entidad requerida cuando los datos solicitados tengan carácter confidencial o reservado; *vid.* artículo 141.2 LRJSP y artículo 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

38. *Vid.* artículo 141.1.d, artículo 141.3 y artículo 141.2 LRJSP.

Ahora bien, el cumplimiento de esta obligación de asistencia o auxilio, que no siempre se ejecutará a título gratuito, tiene, necesariamente, ciertos límites: la falta de capacidad del organismo público del que se solicita la asistencia; la carencia de medios suficientes para llevar a cabo el auxilio por parte de esta entidad o la lesión grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada el ente del que se solicita la asistencia o, por último, el perjuicio grave al cumplimiento de las funciones propias del mismo.

39. *Vid.* artículo 140.1.f LRJSP.

40. *Vid.* artículo 140.1.g LRJSP.

41. *Vid.* artículo 140.1.h LRJSP.

en tercer lugar, asegurando la efectividad de la solidaridad interterritorial consagrada por la Constitución⁴².

3

La planificación administrativa

La lucha contra el vaciamiento poblacional, como cualquier actividad pública, ha de estar precedida de una correcta planificación, de modo que la misma se rija por criterios racionalmente adecuados, que garanticen su eficacia y que le permitan alcanzar un grado óptimo de eficiencia⁴³. En este sentido, hay que destacar que la planificación permite a las administraciones establecer prioridades en su actividad de combate contra la despoblación y asegurar la coherencia de sus actuaciones para alcanzar el reequilibrio territorial, a nivel intra e interadministrativo (dándose cumplimiento así al principio de buena coadministración)⁴⁴.

3.1

Delimitación conceptual: los instrumentos de planificación en la lucha contra la despoblación

3.1.1

Delimitación conceptual: planificación, diseño estratégico, programación y proyección; planes, estrategias, programas y proyectos

Como sucedía con los conceptos de colaboración, auxilio, cooperación y coordinación, también con los términos planificación, programación y proyección existe una notable confusión legislativa, doctrinal y práctica. Por ello, también en este caso, es necesario empezar realizando una adecuada delimitación conceptual.

Esta tarea se debe comenzar, defendiendo que, dada su amplitud, y, por tanto, su falta de concreción, lo más oportuno es reservar el vocablo “planificación” como una voz genérica que sirva para referirse globalmente a todas las manifestaciones de esta función administrativa de ordenación e intervención o, puntualmente, como sinónimo imperfecto de cada una de ellas. Así,

42. *Vid.* artículo 140.1.i LRJSP.

43. *Vid.* Martín-Retortillo Baquer (1966) y Hoppe (1993).

44. *Vid.* Martín-Retortillo Baquer (2016: 82-83).

la planificación sería el género, y el diseño estratégico, la programación y la proyección, las especies.

Así, en primer lugar, el diseño estratégico constituye una actividad a través de la cual, en función de la valoración de una multitud de aspectos y de circunstancias de carácter territorial, ambiental, económico, político y social, los órganos superiores de las administraciones públicas, dotados de legitimidad democrática, directa o indirecta, fijan un objetivo de interés general a alcanzar en el largo plazo (se trata, en consecuencia, de una actuación pública de naturaleza eminentemente política). Además, de forma simultánea, en aras de la consecución de este, dichos órganos establecen prioridades y directrices, y también deberían, aunque no es frecuente que lo hagan, determinar criterios de medición y valoración de los resultados que se obtengan⁴⁵.

En segundo lugar, la programación se puede definir como aquella intervención pública que tiene como objeto perfilar y condicionar, de manera singular y específica, el desarrollo de las directrices fijadas a través del diseño estratégico, estableciendo pautas detalladas de actuación y un cronograma, a medio plazo, para su realización (implica, por lo tanto, esta actividad una actuación de las entidades públicas de naturaleza técnico-política)⁴⁶.

Finalmente, en tercer lugar, la proyección es la actividad administrativa dirigida a la concreción y a la ejecución, en el corto plazo, de todas y cada una de las previsiones contenidas en la programación (por ello, su naturaleza es exclusivamente técnica).

Estas tres formas de intervención administrativa dan lugar a tres diferentes medios o instrumentos a través de los que se canalizan tales modos de la acción pública: estrategias, programas y proyectos⁴⁷.

En primer lugar, las estrategias son disposiciones eminentemente políticas, adoptadas por los órganos superiores de las administraciones públicas, dotados de legitimidad democrática, directa o indirecta, que tienen como finalidad dirigir la acción pública hacia la consecución de un determinado objetivo de interés general, que puede ser desglosado en un haz de fines homogéneos⁴⁸. Las estrategias se fundan en un análisis científico de una determinada realidad problemática, seleccionada en virtud de criterios y prioridades políticas, y, en función de este, fijan objetivos, orientaciones y directrices generales

45. *Vid.*, en un sentido similar: Arnáez Arce (2013: 36).

46. *Cfr.* Arnáez Arce (2013: 37).

47. Como sucedía con las formas de la planificación, dada su amplitud y, por tanto, su falta de concreción parece que, desde el punto de vista terminológico, lo más oportuno es reservar el vocablo “plan” como una voz genérica que sirva para referirse a todos o, en concreto, como sinónimo imperfecto, a uno de los instrumentos de ordenación e intervención. Así, el plan sería el género, y la estrategia, el programa y el proyecto, las especies.

48. *Cfr.* Palomar de Miguel (2000: 1193-1194).

tendientes a dar, a largo plazo, una solución a la misma que sea satisfactoria para los intereses de la colectividad. Además, en ellas se enumeran las acciones públicas, y en su caso privadas, necesarias para alcanzar dicha solución, y se esbozan cuáles son los medios y recursos precisos para ello. Las estrategias son esquemas de actuación relativamente vinculantes para las entidades del sector público concernidas por las mismas⁴⁹, e indicativos para los sujetos y operadores económicos privados⁵⁰.

En segundo lugar, los programas constituyen decisiones político-técnicas, adoptadas por los órganos directivos competentes de las entidades del sector público, cuya finalidad es, una vez seleccionado uno de los objetivos en los que se puede descomponer el fin de interés general objeto de una determinada estrategia, establecer y disciplinar el conjunto de intervenciones, públicas o privadas, necesarias para su consecución. Su contenido consiste en el desarrollo de las directrices fijadas en la citada estrategia, en el establecimiento de pautas detalladas de actuación y en la formulación de un compendio de acciones y medidas a ejecutar, a medio plazo, determinando y cuantificando, de forma simultánea, los recursos necesarios para realizarlas. Al igual que las estrategias, constituyen diseños de actuación relativamente vinculantes para las entidades del sector público concernidas por los mismos, e indicativos para los sujetos y operadores económicos privados⁵¹.

En tercer lugar, los proyectos son decisiones científico-técnicas⁵², adoptadas por los órganos competentes de los organismos públicos, cuyo objeto es, en desarrollo de un determinado programa, la concreción y la ejecución, en el corto plazo, de determinadas previsiones de este. Para ello, se disciplinan las acciones y medidas concretas que deben llevarse a cabo y se movilizan los recursos humanos, económicos y materiales precisos. A diferencia de las estrategias y los programas, los proyectos son decisiones vinculantes para las entidades del sector público que los aprueban y, eventualmente, también para los sujetos y operadores económicos privados.

Estos tres instrumentos (y las formas de la actividad de la que traen causa), como se puede colegir de lo expuesto, se sitúan en cascada, de modo

49. El contenido de estos instrumentos es, esencialmente, político, de carácter declarativo o programático. Por ello, de los mismos no se deriva la obligación de realizar actividades concretas, ni de aportar medios económicos, materiales o personales. Cabe, eso sí, que de los mismos nazca la obligación de elaborar programas de actuación.

50. *Cfr.* Sánchez Morón (2020: 673).

51. El contenido de estos instrumentos es fuertemente programático. Por ello, sobre la base de estos no se puede exigir la realización de actividades concretas, aunque sí se puede derivar de los mismos la obligación de movilizar determinados medios económicos, materiales o personales.

52. *Cfr.* Arnáez Arce (2013: 48).

que las estrategias condicionan el contenido de los programas y ambos el de los proyectos. Ahora bien, no son tres eslabones necesarios de la cadena. Así, por ejemplo, caben programas y proyectos, sin estrategia previa, o, proyectos de ejecución de una estrategia. Aunque ninguna de estas situaciones es la deseable, especialmente la segunda, para garantizar una actuación pública racional.

Por último, hay que señalar que podría emplearse el calificativo inteligente respecto de dichos instrumentos de planificación cuando los medios utilizados para la consecución de los objetivos en ellos fijados se basen en el uso intensivo de los datos y con ellos se persigan los siguientes fines: lograr un desarrollo económico más sostenible y una mejor calidad de vida a partir de una gestión más eficiente de los recursos existentes⁵³.

3.1.2

Los instrumentos de planificación en la lucha contra la despoblación

En el ámbito de la lucha contra la despoblación y la consecución de un adecuado equilibrio de la distribución territorial de la población, además de una estrategia nacional, contenida en el documento *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*⁵⁴, existen diferentes diseños estratégicos a nivel autonómico⁵⁵ y local⁵⁶. La existencia de una pluralidad de planificaciones estratégicas no supone un problema, siempre que las mismas se hallen debidamente coordinadas, en el sentido antes explicado⁵⁷. Infelizmente, un análisis, no exhaustivo, de varios de estos documentos muestra que tal coordinación es casi inexistente. Si bien el Estado ha elaborado conjuntamente su estrategia con todos los escalones territoriales, muchas de las entidades de niveles inferiores o bien han redactado los suyos sin tomar como referencia la Estrategia Nacional o bien no los han adaptado a esta, si habían sido formulados en una fecha anterior a la aprobación de la misma.

53. El adjetivo “inteligente” aplicado a la planificación comienza a ser cada vez más frecuente; *vid.* Calegari (2018).

54. *Vid.* Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019).

55. Como ejemplos, se pueden indicar la *Estrategia Regional de Lucha contra la Despoblación de Castilla y León* (<https://bit.ly/3kj6pEy>, consultado en octubre de 2021) y la *Estrategia de Lucha contra la Despoblación y Mejora de la Calidad de Vida en Zonas Rurales* de la Región de Murcia, que se halla en elaboración.

56. Como ejemplo, *vid.* Ayuntamiento de San Esteban del Valle (Ávila) (2019).

57. *Vid. ut supra.*

Asimismo, a escala regional y local, son múltiples los programas⁵⁸ y proyectos⁵⁹ que tienen como objetivo la lucha contra la despoblación y el adecuado equilibrio de la distribución territorial de la población. Ahora bien, la implementación de numerosos proyectos aislados, esto es, no incardinados en ninguna estrategia global, ni siquiera en un programa, dotado de un adecuado análisis de la situación de partida y de los medios a movilizar, pone en riesgo la eficacia global de dichos proyectos. Así, aunque estos permitan lograr algunos objetivos sectoriales puntuales, es improbable que los mismos contribuyan, de forma significativa, a frenar la despoblación y a revertir esta tendencia demográfica.

3.2

El ámbito y contenido de la planificación en la lucha contra la despoblación

La elaboración de una correcta planificación de la lucha contra la despoblación, y para la consecución de una distribución equilibrada de los habitantes sobre el territorio, requiere que todos los instrumentos de intervención y ordenación fijen correctamente tanto su ámbito territorial y destinatarios como los sectores materiales en los que se debe centrar la actuación administrativa. A continuación, se tratará de ofrecer algunas ideas de cuáles deben ser dichos campos, diferenciando entre los instrumentos para la revitalización de PYMC y de áreas rurales.

3.2.1

La planificación para la revitalización de pequeñas y medianas ciudades

3.2.1.1

Ámbito territorial y destinatarios

Aunque se podría desarrollar una estrategia específica para el impulso de las PYMC, de ámbito nacional, regional y/o local, no parece necesario realizar

58. *Vid.*, por ejemplo, el *Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana* (<https://bit.ly/3kiUh6j>, consultado en octubre de 2021).

59. *Vid.*, por ejemplo, el proyecto “*Arraigo*” de la Diputación Provincial de Soria, incluido en la planificación de esta y dirigido a la atracción de nuevos habitantes a los pueblos de la provincia (<https://bit.ly/2Hi3QEG>, consultado en octubre de 2021).

tal esfuerzo, en la medida en que las directrices para lograr esta finalidad se pueden incardinar, sin dificultad, en las estrategias generales de lucha contra la despoblación, dada la homogeneidad etiológica de ambas problemáticas y la proximidad técnica de las posibles soluciones.

Por el contrario, los programas para la articulación de las antedichas directrices sí han de ser específicos, dirigidos a determinadas categorías de PYMC (por ejemplo, ciudades de interior de menos de 100 000 habitantes)⁶⁰, si bien, de modo similar a las estrategias, su ámbito puede ser nacional, regional o provincial. Y ello es así porque el desarrollo de las directrices fijadas en las estrategias, el establecimiento de pautas detalladas de actuación y la formulación de esquemas de acciones y medidas a ejecutar, determinando y cuantificando los recursos necesarios para realizarlas, requieren un estudio y un trabajo particulares.

Del mismo modo y por idéntica razón, aunque en mayor intensidad, los proyectos han de dirigirse, de forma individual, a una determinada aglomeración urbana, ya que cada una de ellas presenta múltiples singularidades que deben ser atendidas a la hora de implementar las concretas medidas aplicativas de los programas generales para el impulso de las PYMC.

3.2.1.2 Ámbitos materiales

La actuación administrativa para la consecución de una distribución equilibrada de los habitantes sobre el territorio que tenga como destinatario a las PYMC, debería centrarse, principalmente, en cinco ejes. Estos son: el reforzamiento de la estructura administrativa; la intensificación de las políticas activas de empleo y emprendimiento; la mejora de las infraestructuras y los equipamientos públicos; el incremento de la calidad de los servicios públicos, y la reordenación urbana.

En primer lugar, el reforzamiento de la estructura administrativa se puede desglosar en cuatro acciones: la creación o el fortalecimiento e impulso –a nivel regional o nacional– de bancos de fomento o de desarrollo, a los que se

60. Las PYMC objeto de estas actuaciones son aquellas urbes que pueden ser definidas como ciudades intermedias e intermedias. Esto es, aquellas que no solo tienen un cierto peso demográfico, en el marco de un rango previamente acotado (de 45 000 a 175 000, por ejemplo, en el contexto español), sino que también muestran una notable capacidad de mediación en los flujos de bienes, información, innovaciones, etc., entre las áreas urbanizadas y las áreas rurales. Para un detallado análisis de este concepto y su alcance, *vid.*: UCLG, *Documento Marco para Ciudades Intermedias* (<https://bit.ly/34mQWOH>, consultado en octubre de 2021).

dé el mandato de proceder a la revitalización de las PYMC⁶¹; la creación, a nivel local, de agencias de promoción de la inversión, cuyo cometido sea la captación de empresas, preferentemente de dimensión internacional, para su asentamiento en las PYMC, debiendo destacar que estas entidades no finalizan su trabajo con la instalación de cada compañía, sino que están a su disposición para asesorarlas y actuar de interlocutoras para garantizar que las mismas encuentran, de modo permanente, en cada PYMC el lugar óptimo para su establecimiento⁶²; la instauración o el desarrollo, a nivel local, de un órgano u organismo destinado exclusivamente a la gestión de las zonas empresariales (polígonos empresariales), no solo a su individuación y construcción, sino sobre todo a su gestión y mantenimiento, de modo que estas constituyan siempre ecosistemas deseables para las compañías⁶³; y, finalmente, en el actual marco de descentralización universitaria, con varias universidades en cada región y con campus en numerosas ciudades, conviene impulsar los campus locales, de modo que estos puedan actuar como núcleo para la formación de clústeres de conocimiento, en torno a los cuales vayan naciendo, adhiriéndose y creciendo numerosas empresas⁶⁴.

En segundo lugar, en las PYMC, los poderes públicos tendrían que intensificar las políticas activas de empleo y emprendimiento. En especial, se deberían articular acciones dirigidas a la promoción del empleo de jóvenes y de parados de larga duración, y actuaciones que fomenten la creación de negocios, en particular, aquellos de naturaleza innovadora.

En tercer lugar, la mejora de las infraestructuras existentes es una condición *sine qua non* para que las PYMC puedan ser reactivadas. Hay que subrayar el hecho de que fundamentalmente se trataría de reforzar las existentes, en aras de mejorar la calidad de las mismas, y solo, de modo secundario, de construir otras nuevas.

En cuarto lugar, en el campo de los servicios públicos, los entes administrativos deberían imaginar e implementar acciones para garantizar a los habitantes unos servicios sanitarios, sociosanitarios, educativos y culturales de alta calidad, parangonables a los que se ofertan en las grandes aglomeraciones urbanas. En la consecución de dichos objetivos, como se explicará más adelante, los territorios inteligentes pueden resultar de gran ayuda, tal y como se ha apuntado en la *Estrategia Europa 2020*, en la cual se configura a la innovación como elemento clave, por una parte, para crear empleo, y, por otra parte, para afrontar algunos de los retos de la sociedad actual, como el cambio

61. Collier (2019: 207-208).

62. Collier (2019: 209-210).

63. Collier (2019: 208-209).

64. Collier (2019: 210-212).

climático y la eficiencia energética, fijándose las siguientes prioridades: a) crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; b) crecimiento sostenible: promoción de una economía en la que se haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva, y c) crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo, caracterizada por su cohesión social y territorial⁶⁵.

En quinto lugar, en el ámbito de la ordenación urbana, la actuación pública tendría que centrarse en tres sectores: la recuperación y rehabilitación de los centros urbanos, para ganar espacios habitables y centros de actividad social, económica y cultural; la garantía de la existencia de un mercado de viviendas, libres y sociales, suficiente para atender la demanda necesaria para impulsar el crecimiento de la ciudad; y, finalmente, el aseguramiento de la existencia de suelo suficiente y adecuado para el desarrollo de parques y polígonos industriales.

3.2.2

La planificación para la revitalización de zonas rurales

3.2.2.1

Ámbito territorial y destinatarios

Para lograr un empleo eficaz y eficiente de los recursos públicos, las actuaciones que se programen para luchar contra la despoblación en el ámbito rural no se pueden dirigir a todo el territorio no urbano –que, por ejemplo, en el caso de España, constituye casi un 90 % de su superficie–, sino que han de ser concentradas en aquellas zonas en las que se observe una especial potencialidad de revitalización. Estas zonas geográficas, que constituyen el ámbito territorial óptimo para implementar medidas de reequilibrio poblacional, se pueden denominar Unidades de Desarrollo Poblacional (en adelante, UDP).

La determinación de las UDP se puede realizar atendiendo a diferentes razones. En particular, parece oportuno que se tengan en cuenta: criterios demográficos, como la densidad de población y la población absoluta de cada posible UDP; criterios urbanísticos, como el grado de urbanización de las eventuales UDP, determinado por la clasificación y el uso del suelo, y por el nivel de vertebración territorial de estas, el cual

65. Comunicación de la Comisión Europea: *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM(2010) 2020 final], p. 5.

viene fijado tanto por la posibilidad de acceso desde ellas a diferentes infraestructuras y servicios públicos como por la existencia de núcleos de población que puedan actuar como ejes y dinamizadores⁶⁶; y, finalmente, criterios económicos, como la existencia de recursos (naturales, culturales, etc.) y el desarrollo de los diferentes sectores productivos en cada una de esas potenciales UDP.

En este sentido, debería priorizarse la actuación en aquellas áreas: a) que cuenten con el umbral y la densidad de población que se determinen como indispensables para asegurar la viabilidad de las actuaciones que se puedan planear; b) donde exista el mínimo de actividad económica que se establezca, como canon de viabilidad de las políticas contra la despoblación a implementar, así como suficientes recursos para el desarrollo y la intensificación de estas, y c) que se hallen a una distancia óptima respecto de las PYMC existentes en su entorno, de forma que sea posible, para los residentes en la UDP de que se trate, el aprovechamiento de los servicios y las infraestructuras públicas radicados en ellas.

Estos criterios se pueden perfilar en las estrategias, mientras que la individuación de las concretas UDP se ha de realizar a nivel de programación o, en su defecto, de proyección.

3.2.2.2

Ámbitos materiales

En el presente epígrafe se individualúan cuatro sectores en los que debería concentrarse la actuación administrativa para la consecución de una distribución equilibrada de los habitantes entre núcleos urbanos y rurales⁶⁷. Dichos campos son: las actividades económicas; las infraestructuras y los equipamientos públicos; los servicios públicos; y la ordenación territorial, paisajística, urbanística y habitacional. Además, se expondrán las líneas generales que, en cada uno de esos ámbitos, tendría que contemplar la planificación administrativa en materia de lucha contra la despoblación⁶⁸.

66. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (2018).

67. En este punto, hay que indicar que también es necesario que el Legislador acometa una reforma de la legislación de régimen local para adaptarla a las necesidades organizativas y de funcionamiento de los pequeños municipios, en especial, rurales. En este sentido, actualmente, el Gobierno está preparando un Estatuto Básico de los Pequeños Municipios (<https://bit.ly/3pf2b3r>, consultado en octubre de 2020).

68. Comisión de Despoblación (FEMP) (2017) y Consejo Económico y Social (2018).

3.2.2.2.1

Las actividades económicas

En este campo, cabe distinguir dos áreas que requieren una explicación diferenciada: los recursos económicos y los sectores productivos.

a) Los recursos económicos

En esta materia, entre otras acciones, los entes del sector público han de diseñar y adoptar medidas para conservar, recuperar y explotar, de forma sostenible, el patrimonio y los recursos, tanto naturales y culturales como humanos.

Como posibles actuaciones concretas a planear y ejecutar, se pueden indicar: la conservación y restauración de hábitats naturales; la gestión sostenible de las masas forestales, de la fauna cinegética y de la pesca continental; el fomento de la producción de energía verde a partir del aprovechamiento energético de residuos agrícolas, ganaderos y forestales, de la biomasa y de cultivos agrícolas energéticos, y, por último, la atracción de grupos de personas para su asentamiento en las UDP (emigrantes retornados, inmigrantes, etc.)⁶⁹.

b) Los sectores productivos

En el ámbito rural, el sector primario y el sector terciario están llamados a ser los impulsores del repunte demográfico, atrayendo inversiones y generando puestos de trabajo⁷⁰.

No obstante, para que el sector primario sea un instrumento eficaz de fijación de la población en los territorios escasamente poblados, las administraciones públicas han de procurar soluciones a los numerosos problemas que en el mismo se plantean. Entre estos se pueden destacar, por ejemplo, la falta de una adecuada ordenación de la tierra que permita su óptima explotación y rendimiento⁷¹, o la escasa capacidad para producir renta de las explotaciones agrícolas y ganaderas, ligada a los problemas para cubrir los costes de producción ocasionados por los bajos precios que paga la gran distribución⁷².

69. Múltiples ejemplos de estas providencias se analizan en el trabajo: Costa y Tralhão (2020). En concreto, respecto del ámbito forestal, *vid.*: García-Moreno Rodríguez (2019).

70. *Vid.*, sobre la relevancia del sector primario, Cabero Morán (2020).

71. Santiago Iglesias (2010).

72. Esta problemática ya ha sido objeto de algunas intervenciones normativas, por desgracia nada exitosas. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, se puede leer:

La volatilidad de los precios percibidos por los productores, el alto coste de los insumos y la inestabilidad de los mercados internacionales, son factores coyunturales que han mermado la competitividad y rentabilidad del sector agroalimentario.

Un análisis de la situación actual de la cadena de valor evidencia la existencia de claras asimetrías en el poder de negociación que pueden derivar, y en ocasiones derivan, en una falta de transparencia en la formación de precios y en prácticas co-

Así, en este campo, como hipotéticas acciones a diseñar e implementar, se pueden indicar: el estímulo de la oferta de productos agroalimentarios de calidad, ecológicos y sostenibles (fundamentalmente, productos de proximidad); el fomento de la actividad silvícola y el diseño de mecanismos de redistribución de beneficios entre el sector terciario y el primario, en la medida en que el primero, en no pocas ocasiones, aprovecha externalidades del segundo⁷³.

Finalmente, como actuaciones específicas que se podrían delinear y ejecutar en el ámbito del sector terciario, se debe destacar la promoción del turismo rural, especialmente del agroturismo⁷⁴.

3.2.2.2.2

Las infraestructuras y los equipamientos públicos

Las dificultades en la accesibilidad a los núcleos rurales y el aislamiento, unidos a la falta de servicios, son factores que inciden, aunque no de forma exclusiva, en la tasa de abandono del ámbito rural. En consecuencia, el freno a la sangría poblacional debe pasar, al menos y sin perjuicio de otras medidas, por la garantía del acceso a las infraestructuras y los servicios necesarios⁷⁵.

merciales potencialmente desleales y con prácticas contrarias a la competencia que distorsionan el mercado y tienen un efecto negativo sobre la competitividad de todo el sector agroalimentario.

El correcto funcionamiento de la cadena alimentaria resulta indispensable para garantizar un valor añadido sostenible para todos los operadores que contribuya a aumentar su competitividad global y revierta igualmente en beneficio de los consumidores. Por tanto, se hace imprescindible atajar esta problemática desde una perspectiva de conjunto que alcance a todos los agentes que se interrelacionan a lo largo de la cadena alimentaria de manera que se garantice la unidad de mercado para que el sector agroalimentario pueda desarrollarse plenamente y desplegar todo su potencial.

73. Se podría intentar, por ejemplo, la firma de acuerdos agroturísticos, inspirados en el modelo de acuerdos agroambientales italianos. En esta línea, también se enmarcan los “acuerdos de custodia del territorio”; *vid.* Fernández de Gatta Sánchez (2020).

74. Esta materia se analiza, con detalle, en: Belloso Martín (2019); Hortelano Mínguez (2019), y De Nuccio y Monteduro (2020).

75. En esta línea, las *Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (DGENRD), diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, incluyen entre los objetivos a perseguir el asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio. Paralelamente, se han adoptado medidas puntuales de dinamización del medio rural como, por ejemplo, el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).

En esta área, entre otras actividades, las administraciones públicas han de formular y activar las disposiciones necesarias para dotar a cada UDP de las infraestructuras y los equipamientos en materia de suministro de agua, de recogida y tratamiento de residuos, de energía, de transportes y de telecomunicaciones, que sean necesarios para garantizar una adecuada atención a las necesidades de las personas que residen en las mismas.

Como actuaciones específicas a llevar a cabo, cabe señalar: el desarrollo de la red viaria rural; la modernización de la oferta del servicio de transporte en el ámbito rural, de modo que se garantice la adecuada conexión de los núcleos de población rural, tanto entre sí como con los centros urbanos, y la extensión de la red de telecomunicaciones en el medio rural –lo cual, dadas las reticencias de las compañías a invertir en este ámbito, podría realizarse mediante la construcción de la red por las administraciones locales para la posterior concesión de su explotación a los operadores privados–, así como la mejora de la calidad de estos servicios en dicho ámbito, hasta alcanzar un nivel equiparable al de los núcleos urbanos⁷⁶.

3.2.2.2.3

Los servicios públicos

En este campo, esencialmente, los entes públicos han de imaginar e implementar acciones para garantizar a los habitantes de cada UDP tanto unos adecuados servicios administrativos y de gestión –no solo públicos, sino también privados de interés general– como unos apropiados servicios básicos, en el campo sanitario, sociosanitario, educativo y cultural⁷⁷.

Como ejemplos de concretas iniciativas a desarrollar, se pueden enumerar las siguientes: la puesta en funcionamiento de oficinas móviles para la atención a los ciudadanos; el impulso de la prestación en los núcleos rurales por operadores privados de servicios financieros (oficinas bancarias móviles, cajeros automáticos, etc.), de suministro de alimentos, medicinas, etc.; la mejora de la atención sanitaria primaria, en especial, a través del desarrollo de la telemedicina, etc.⁷⁸

76. Respecto de estas cuestiones, *vid.*: Míguez Macho (2020), y Caruso y Befani (2020).

77. Tomé Domínguez (2020).

78. Un acertado examen de los numerosos problemas que plantea la implementación de concretos servicios sociales se efectúa en: Díez Sastre (2020).

3.2.2.2.4

La ordenación territorial, paisajística, urbanística y habitacional

En este ámbito, los diferentes niveles territoriales del Estado han de procurar la coherencia de la planificación contra la despoblación con la planificación en estos otros sectores. Ello puede requerir, inicialmente, una modificación de los marcos normativos de las antedichas planificaciones, para insertar los objetivos de la política de reequilibrio poblacional entre los fines a perseguir con las mismas y para adecuar los instrumentos de desarrollo de aquellas a la consecución de estos.

Como actuaciones específicas a poner en marcha, se pueden destacar: la creación y gestión de bolsas de viviendas vacías en las diferentes UDP, y el fomento de la conservación y rehabilitación de las viviendas existentes en dichas unidades, para proporcionar un adecuado alojamiento a las personas que se trasladen a las mismas⁷⁹.

4

Un ejemplo de planificación inteligente útil para la corrección de los desequilibrios demográficos: las *smart communities*

A continuación, se hará referencia, sucintamente, a un ejemplo de planificación inteligente que puede ser aplicado a la corrección de los desequilibrios demográficos: las *smart communities*, iniciativas que pueden resultar de gran utilidad en la consecución de una distribución equilibrada de los habitantes entre núcleos urbanos y rurales⁸⁰, en particular, respecto de algunos de los ámbitos materiales de actuación señalados en apartados anteriores, entre los que cabe destacar: las actividades económicas; las infraestructuras y los equipamientos públicos, o los servicios públicos⁸¹.

79. Esta temática es objeto de estudio en: Míguez Macho (2020), Caruso y Befani (2020), y Arias Martínez (2020).

80. En este punto, hay que indicar que también es necesario que el Legislador acometa una reforma de la legislación de régimen local para adaptarla a las necesidades organizativas y de funcionamiento de los pequeños municipios, en especial, rurales. En este sentido, actualmente, el Gobierno está preparando un Estatuto Básico de los Pequeños Municipios (<https://bit.ly/3pf2b3r>, consultado en octubre de 2021).

81. Sobre este tema, *vid.* Santiago Iglesias (2021).

4.1

Smart communities: aproximación conceptual

Por el momento, no existe un concepto jurídico acabado de ciudad inteligente⁸² –en realidad, ni siquiera de ciudad–, de territorio inteligente o de comunidad inteligente –*smart community*–. Todas estas nociones reflejan realidades muy cambiantes y se encuentran, todavía, en proceso de construcción. Así las cosas, en el presente apartado se expondrán, sucintamente, algunos elementos definitorios de las *smart communities*: territorio, medios, objeto y fin.

En primer lugar, respecto del territorio, hay que señalar que, en un primer momento, los proyectos inteligentes se diseñaban exclusivamente en torno a la ciudad, recibiendo el nombre de *smart cities*. Sin embargo, la ciudad como ámbito espacial de los proyectos inteligentes se ha revelado insuficiente, pasándose a hablar de territorios inteligentes, de redes integradas por núcleos poblacionales interconectados. Así, el “territorio” inteligente podría ocupar cualquier tipo de espacio y su naturaleza puede ser muy variada, integrando tanto zonas rurales como urbanas de distintos tamaños⁸³. De hecho, puede resultar un instrumento de gran utilidad en la lucha contra la despoblación en el ámbito rural, fenómeno que, como se ha visto, afecta a una parte importante del territorio español, donde es habitual que los núcleos de población se encuentren dispersos y sean de pequeño o mediano tamaño, en la mayoría de las ocasiones, no encajando en el concepto de ciudad, entendida como una malla urbana de unas dimensiones determinadas –por ejemplo, de 75 000 o más habitantes, si se emplea el criterio para la identificación de los municipios de gran población contenido en el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)–⁸⁴.

Asimismo, hay que señalar que dicho territorio no tiene por qué coincidir, necesariamente, con la organización administrativa que se ocupe de su

82. Tal y como han señalado Casanueva Muruais y Calvo López, únicamente es posible encontrar meros protoconceptos con escasa densidad dogmática, cuyos desarrollo y delimitación aún no han sido objeto de la atención debida por la doctrina y el Legislador (Casanueva y Calvo, 2020).

83. Almeida Cerredá (2020c).

84. Aunque no existe un concepto jurídico de ciudad, la doctrina ha ido identificando una serie de elementos esenciales, que Almeida Cerredá ha reunido en la definición que ha formulado del siguiente modo: “aquella parte de un territorio que, con independencia de la organización administrativa que se ocupe de su gestión (ayuntamiento, consorcio, área metropolitana,...), se caracteriza por ser una estrecha malla urbana habitada por una amplia y concentrada colectividad de ciudadanos (se puede considerar, de acuerdo con la OCDE, que las ciudades han de tener un mínimo de 50 000 habitantes y una densidad de 1500 habitantes por kilómetro cuadrado), los cuales no se hallan vinculados a la ciudad por un único estatus (el de vecino), sino por una multiplicidad de estatus (vecino, residente o transeúnte), todos los cuales les otorgan el mismo derecho a gozar de ella” (Almeida Cerredá, 2020c).

gestión (comunidad autónoma, provincia, comarca, área metropolitana, consorcio, etc.)⁸⁵. En este punto, a la hora de delimitar el territorio de una *smart community*, debería tenerse en cuenta lo señalado en el apartado anterior respecto de las Unidades de Desarrollo Poblacional, en aquellos supuestos en que desee emplearse este tipo de iniciativas para lograr el reequilibrio poblacional.

Sin embargo, aunque la organización administrativa preexistente no debería condicionar su diseño, en un ordenamiento jurídico tan complejo desde este punto de vista como el nuestro, esta debe tenerse en cuenta en el mismo, ya que la titularidad de los servicios públicos y de las infraestructuras implicadas puede corresponder a administraciones distintas de aquellas que desean impulsar y financiar una iniciativa de esta naturaleza o, incluso, de aquellas que efectivamente deben prestar los servicios incluidos en el proyecto. Así las cosas, la coordinación, la cooperación y la colaboración entre las distintas administraciones implicadas resultan esenciales en su diseño e implementación, en particular, cuando pretenden utilizarse para paliar el problema de la despoblación⁸⁶.

Así las cosas, aunque el territorio no es un elemento esencial, puede emplearse como criterio de clasificación de los proyectos de territorios inteligentes, ya que las características del ámbito espacial de este tipo de iniciativas determinarán, en buena medida, su contenido, es decir, el tipo de acciones que se prevean.

La nomenclatura que se propondrá a continuación parte de la idea de comunidad, entendida como conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes, según la RAE, dado que, como se acaba de ver, la delimitación espacial de este tipo de proyectos no está determinada por la organización territorial previa —aunque en la práctica, como se ha indicado, esta termine condicionando su diseño—, sino que la persona debe constituir el centro de los mismos, idea sobre la que se volverá más adelante. Así, se propone hablar de *smart communities* o comunidades inteligentes para hacer referencia, de forma genérica, a las iniciativas que, hasta el momento, venían denominándose territorios inteligentes⁸⁷.

A su vez, dentro de este género, sería posible distinguir dos especies, en función de las características concretas del territorio sobre el que se diseñen e implementen: ciudades inteligentes o *smart cities*, y territorios inteligentes

85. Almeida Cerredá (2020c).

86. El Comité Europeo de las Regiones, en su Dictamen *La respuesta de la UE al reto demográfico* (2017/C017/08), ha señalado que los problemas que se plantean en materia de despoblación son de tal magnitud que no podrán ser afrontados sin que existan también poderosas iniciativas de cooperación vertical, que refuercen las acciones impulsadas en el ámbito regional y local mediante intervenciones diseñadas a nivel nacional y supranacional.

87. Sobre el concepto de *smart community*, vid. Lindskog (2004).

o *smart territories*. Así, mientras el ámbito espacial de una *smart city* sería, fundamentalmente, las grandes aglomeraciones urbanas (comunidades urbanas inteligentes), en el caso de un *smart territory* el territorio sería mucho más heterogéneo, pudiendo comprender tanto núcleos urbanos de tamaño medio o pequeño como rurales, de modo que podría hablarse, en función de su delimitación territorial, de *smart villages* o villas inteligentes, comarcas inteligentes, provincias inteligentes, etc.

En segundo lugar, respecto de los medios, existe un elemento común a cualquier iniciativa *smart community*: se basan en la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC), como pilar básico para lograr una gestión eficiente y sostenible de las ciudades en la era de la sociedad de la información⁸⁸.

En una comunidad inteligente la prestación de los servicios públicos ha de regirse por el principio *digital by default*⁸⁹, que se traduciría en el empleo preferente de las TIC en su erogación, en concreto, de la mejor tecnología disponible en cada momento para lograr su prestación eficaz y sostenible⁹⁰. Como ha indicado Cerrillo i Martínez respecto de las *smart cities* –idea aplicable igualmente a la noción de comunidad inteligente–, en ellas se “utiliza la tecnología de manera intensiva, innovadora y colaborativa para recopilar y analizar los datos de la ciudad con el fin de prestar servicios centrados en las personas inclusivos, eficientes, resilientes y sostenibles”⁹¹. Así, la tecnología empleada debe permitir una gestión ágil de los servicios públicos y la continua interacción con los usuarios y ha de ser accesible, de manera que todos ellos puedan emplearla, incluso aquellos con pocas competencias informáticas o con una discapacidad⁹².

La aplicación de las TIC a las comunidades inteligentes puede contribuir a lograr un desarrollo territorial sostenible⁹³. Sin embargo, el empleo de las

88. Vid. la definición de *smart city* contenida en la Norma UNE 178201:2016, *Ciudades inteligentes. Definición, atributos y requisitos*, UNE, 2016 (<https://cutt.ly/hRuQGlo>, consultada en octubre de 2021), y AMETIC, “Smart Cities 2012”, Foro TIC para la sostenibilidad, 29 y 30 de junio, Sevilla, 2012, p. 6 (<https://cutt.ly/URuQLly>, consultada en octubre de 2021).

89. Bria y Mozorov (2018: 112).

90. No obstante, como ha señalado Piñar Mañas, a pesar de que debe considerarse el derecho de acceso a Internet como un derecho fundamental vinculado a la libertad de expresión e información y al derecho al libre desarrollo de la personalidad, debe reconocerse también el derecho a vivir sin Internet, es decir, el derecho a que no se convierta en una obligación o necesidad, de manera que la persona que decida vivir de este modo, aun siendo consciente de las posibilidades que pierde, no se vea afectada en lo que respecta a su relación con lo público en general y con las administraciones públicas en particular (Piñar Mañas, 2017: 17).

91. Cerrillo i Martínez (2020).

92. Bria y Mozorov (2018: 112).

93. Vid., respecto del papel de las TIC en la consecución de los objetivos de desarrollo urbano sostenible, la *Comunicación de la Comisión Europea sobre Ciudades y Comunidades Inteligentes-Asociación Europea para la Innovación* [C(2012) 4701], pp. 2 y ss. Asimismo, vid. *European Initiative on Smart Cities*, Comisión Europea, 2020, (disponible en: <https://>

TIC, en concreto, de la mejor tecnología disponible en cada momento, puede ser especialmente complejo en determinados territorios, en particular en algunas zonas rurales en las que, por su situación geográfica y el tipo de construcciones, muchas veces resulta difícil el acceso a las últimas novedades tecnológicas, el cual, en caso de ser posible, supone, además, un fuerte desembolso económico para las administraciones públicas implicadas⁹⁴. La llegada del 5G y la colaboración interadministrativa podrían ayudar a paliar dicho problema.

Asimismo, es importante señalar que no parece que pueda calificarse a una/un comunidad/territorio como inteligente si no existe una planificación previa, es decir, un plan integral en el que se prevean los objetivos a lograr, las acciones a llevar a cabo para ello y los medios necesarios. El uso de las TIC de forma aislada y puntual para la prestación de servicios no convierte a un territorio en *smart*.

En tercer lugar, el objeto de las *smart communities* puede referirse a múltiples ámbitos agrupados en distintas etiquetas, que suelen denominarse “dimensiones inteligentes”, entre las cuales cabría citar⁹⁵: gobierno, movilidad, medioambiente, estilo de vida, ciudadanos y economía⁹⁶. La cuestión que cabe plantearse ante la gran variedad de actuaciones que pueden tener cabida en las etiquetas anteriores es cuándo puede emplearse el adjetivo inteligente para calificar a un determinado territorio, en función de su objeto.

El primer requisito que debería exigirse es que dichas actuaciones se lleven a cabo en el marco de un plan integral en el que se contengan medidas relativas a todas las dimensiones inteligentes identificadas anteriormente, aunque puedan existir diferentes fases en su implementación –niveles de madurez–, no siendo necesario que se ejecuten de forma simultánea.

Por último, respecto del fin a perseguir con este tipo de iniciativas, hay que recordar que se trata no solo de emplear nuevas tecnologías, sino de hacerlo con el fin de lograr una gestión más eficiente de sus propios recursos⁹⁷.

setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities, consultada en octubre de 2021).

Tal y como ha señalado AUBY, en relación con las causas de la aparición de las ciudades inteligentes: “Un troisième facteur joue un rôle très important, c’est le facteur de la ville durable. Dans la plupart des cas, tout cela est immédiatement mis au service, ou même conçu pour rendre les villes plus économes en énergie. Songdo, c’est cela: les premières technologies mises en place dans le fonctionnement de cette ville intelligente souvent citée comme modèle visent aux économies d’énergie. On a là une pulsion forte qui s’ajoute aux deux précédentes” (Auby, 2015: 11).

94. Auby (2020: 541).

95. La identificación de las dimensiones inteligentes, así como la definición de cada una de ellas, pueden verse en el documento: Parlamento Europeo (2014: 28), y en Navarro y Navío (2013: 217).

96. Santiago Iglesias (2016: 682 y ss.).

97. Calegari (2018: 66).

En realidad, esta sería la finalidad perseguida, con carácter general, con independencia del territorio sobre el que se implemente: la mejora de la calidad de vida de la comunidad que le sirve de base.

Sin embargo, la heterogeneidad que, como se ha dicho, pueden presentar las *smart communities* desde el punto de vista geográfico y sociodemográfico determina que los fines específicos perseguidos en cada una de ellas puedan ser ligeramente diferentes, aunque, a su vez, complementarios. Así, en el caso de los territorios rurales inteligentes el fin específico perseguido con carácter principal dependerá del tipo de área rural, pudiendo consistir en lograr la igualdad de oportunidades de los habitantes de dicho territorio, lo cual se traduce, en muchos casos, en garantizar el acceso a los servicios esenciales, o bien en mejorar los estándares de calidad de los servicios allí donde el acceso ya esté garantizado⁹⁸. Si bien es cierto que, muchas veces, la implantación de las acciones correspondientes perseguirá dichos fines de forma simultánea⁹⁹.

4.2

El diseño y la implementación autocoordinada de la planificación de una *smart community*

4.2.1

Primera fase: diseño de estrategias y programas de territorios inteligentes

Como se ha señalado en apartados anteriores, el término estrategia inteligente hará referencia al documento, de naturaleza fundamentalmente política, en el que los órganos superiores de las administraciones públicas, dotados de legitimidad democrática, fijan objetivos de interés general a alcanzar a largo plazo tras la valoración previa de múltiples aspectos y circunstancias de carácter territorial, ambiental, económico, político y social, empleando para ello el uso intensivo de datos y la mejor tecnología disponible en cada momento

98. En el artículo 18.1 g) LBRL se reconoce el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

99. Vid. las *Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (DGENRD) diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, creado mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, p. 37. En esta línea, las DGENRD han fijado como objetivo general de la misma la garantía de la igualdad de oportunidades y del libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio, a través de la coordinación y cooperación de todas las administraciones públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la colaboración público-privada.

para su tratamiento. En este tipo de documentos, genéricos, deberían incluirse directrices para la consecución de los objetivos que en ellos se hayan fijado, priorizarse las actuaciones a llevar a cabo e incluirse indicadores que permitan valorar su grado de cumplimiento.

La primera fase del proceso de implementación de una *smart community* debería consistir, por tanto, en la elaboración, de forma coordinada, de las correspondientes estrategias a nivel estatal, autonómico y local desde una perspectiva transversal¹⁰⁰.

A nivel local, la estrategia podría abordarse desde un nivel supramunicipal¹⁰¹, dado el alcance y naturaleza de las actuaciones contenidas en este tipo de iniciativas, debiendo reservarse, en este caso, a la provincia un importante papel, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es, precisamente, la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España.

En todo caso, como se ha apuntado, será necesario garantizar la compatibilidad y la complementariedad entre las estrategias elaboradas a nivel estatal, autonómico y local, entre sí, y con aquellas diseñadas con otras finalidades, en particular, con las elaboradas para la lucha contra la despoblación, estableciendo mecanismos de coordinación, cooperación y colaboración, y diseñando procedimientos que permitan la participación de las administraciones públicas implicadas. En esta fase, resulta de gran importancia la elaboración de estudios previos acerca de las características socioeconómicas y demográficas de los espacios sobre los que deseen proyectarse a partir de los que sea posible, en su caso, establecer prioridades de actuación respecto de aquellas zonas que, por sus características, resulten más adecuadas (en la línea de las que, en el presente trabajo, se han denominado Unidades de Desarrollo Poblacional, al analizar el diseño de los planes de lucha contra la despoblación).

En cuanto a su eficacia, en las estrategias, como se ha indicado en apartados anteriores, se fijan, de forma orientativa, los objetivos a lograr en un periodo determinado, así como los costes y beneficios; no obstante, se trata de un instrumento de autovinculación, cuyos efectos se producen, únicamente, *ad intra*, orientando la actuación de la administración que lo apruebe, sin perjuicio de que, en su procedimiento de elaboración, como se acaba de apuntar, sería conveniente prever mecanismos de participación tanto de otras adminis-

100. El término “territorio inteligente” se reservará, en este trabajo, para el diseño estratégico y, en su caso, para la programación de actuaciones en desarrollo del mismo.

101. En este sentido, respecto de las estrategias de lucha contra la despoblación, *vid.* Santiago Iglesias (2020: 402).

traciones públicas, en particular de las locales, como de los ciudadanos, en general¹⁰².

Una vez aprobadas las correspondientes estrategias estatales, autonómicas o provinciales de territorios inteligentes, se elaborarán, en su caso, los programas, documentos de naturaleza técnico-política en los que se especificarán y planificarán temporalmente las concretas actuaciones a llevar a cabo en ejecución de las mencionadas estrategias –basadas en el uso intensivo de datos y en la utilización de la mejor tecnología disponible en cada momento para su tratamiento– y los recursos necesarios para ello.

Al igual que las estrategias inteligentes, los programas no producirán efectos *ad extra*, sin perjuicio de su valor indicativo para los ciudadanos.

Como se ha adelantado, la elaboración de estrategias y programas de comunidades inteligentes no sería un paso previo necesario a la elaboración de los correspondientes proyectos, desde el punto de vista jurídico; sin embargo, su aprobación, especialmente de los programas, se considera esencial para lograr la mayor racionalidad posible en la actuación de la Administración en este ámbito.

4.2.2

Segunda fase: la aprobación de proyectos

En el marco de las estrategias y los programas que, en su caso, se hayan aprobado, se diseñarán los proyectos concretos de *smart community* –*smart city* o *smart territory*–, documentos de naturaleza científico-técnica en los que se contiene una previsión detallada de las actuaciones a llevar a cabo, en desarrollo, en su caso, de las estrategias y los programas elaborados con anterioridad, con el fin de convertir un área urbana o rural en una verdadera *smart community*, movilizandolos recursos humanos, económicos y materiales precisos para ello.

Los proyectos *smart community* –*smart city* o *smart territory*– tendrían efectos vinculantes, tanto para la Administración pública que los apruebe como, eventualmente, para los ciudadanos. Además, como se ha apuntado más arriba, debe recordarse que solo debería emplearse dicha denominación respecto de aquellos supuestos en los que exista una planificación previa, es decir, en los que se hubiese aprobado un proyecto, entendido en el sentido antes mencionado.

Asimismo, en dicho proyecto deberían establecerse criterios que permitan evaluar el grado de implementación del mismo, a partir de los cuales determi-

102. Sánchez Morón (2020: 673).

nar el nivel de madurez de la *smart community* de que se trate –por ejemplo, teniendo en cuenta el encaje de las actuaciones implementadas en una o más dimensiones inteligentes, siguiendo un modelo similar al indicado más arriba–.

Como se ha adelantado al analizar el concepto de *smart community*, desde el punto de vista de su ámbito espacial, podrían distinguirse dos subtipos de proyectos: las *smart cities* y los *smart territories*.

Así, el nombre *smart city* debería reservarse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a grandes aglomeraciones urbanas –que cumplan, por ejemplo, el criterio antes señalado contenido en el artículo 121 LBRL– y que podrían comprender no solo la ciudad de que se trate, sino también, en su caso, su área metropolitana, entendida en un sentido amplio, no jurídico¹⁰³.

Por el contrario, el término *smart territories* podría emplearse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a áreas mixtas, compuestas por núcleos urbanos intermedios y pequeños y por zonas rurales, aprobados a nivel supra-municipal –provincial, comarcal, etc.–, o, incluso, por determinados municipios en cuyo territorio existan núcleos urbanos de cierta entidad que no encajen en el concepto de ciudad antes indicado (*smart villages*). Desde la óptica de la lucha contra la despoblación, estos últimos son los que resultan de mayor interés, debiendo prestarse especial atención en su diseño a las actuaciones previstas en los instrumentos de planificación específicos que se aprueben en esta materia, cuyo posible contenido ha sido objeto de estudio en el apartado anterior.

4.2.3

El procedimiento de elaboración de estrategias, programas y proyectos

El diseño de la planificación de una *smart community* ha de realizarse de forma concertada entre todos los niveles territoriales del sector público que

103. Aunque no existe un concepto jurídico de ciudad, la doctrina ha ido identificando una serie de elementos esenciales, que Almeida Cerredá ha reunido en la definición que ha formulado del siguiente modo: “aquella parte de un territorio que, con independencia de la organización administrativa que se ocupe de su gestión (ayuntamiento, consorcio, área metropolitana,...), se caracteriza por ser una estrecha malla urbana habitada por una amplia y concentrada colectividad de ciudadanos (se puede considerar, de acuerdo con la OCDE, que las ciudades han de tener un mínimo de 50 000 habitantes y una densidad de 1500 habitantes por kilómetro cuadrado), los cuales no se hallan vinculados a la ciudad por un único estatus (el de vecino), sino por una multiplicidad de estatus (vecino, residente o transeúnte), todos los cuales les otorgan el mismo derecho a gozar de ella” (Almeida Cerredá, 2020c). Asimismo, podrían utilizarse como referencia los criterios para la identificación de los municipios de gran población contenidos en el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

existan en cada Estado, tanto para respetar la autonomía de cada uno de ellos como para garantizar la eficacia de las políticas públicas que deseen implementarse en otros ámbitos, en particular, en el de la lucha contra la despoblación¹⁰⁴.

Así, la configuración de los instrumentos de planificación, preferentemente, ha de ser pactada entre la Administración central del Estado, las administraciones regionales y las administraciones locales, o, al menos, dichos mecanismos han de ser tramitados garantizando la participación real y efectiva de todos los niveles de gobierno indicados.

Además, esta leal colaboración entre instancias administrativas, como se infiere de lo antes expuesto, ha de extenderse a la etapa de activación y ejecución de los antedichos sistemas de intervención y ordenación administrativa, pues, sino fuese así, se frustrarían, con toda seguridad, los fines perseguidos en sede de planificación¹⁰⁵. Hay que destacar, en esta fase, que la colaboración ha de ser no solo vertical, sino también horizontal, en particular en el ámbito local¹⁰⁶.

4.2.4

El nivel de madurez de un proyecto *smart community*

A continuación, se expondrá uno de los posibles sistemas a emplear para determinar el nivel de madurez de un proyecto *smart community*¹⁰⁷.

En primer lugar, hay que recordar que para poder hablar de una *smart community* es requisito necesario, como se ha señalado, que exista un proyecto previo en el que se aborde de forma integral la transformación de un determinado territorio en inteligente.

De no existir dicha actividad planificadora previa no debería calificarse a un territorio, urbano o rural, como *smart*. Este criterio permitiría evitar el incluir en la misma categoría a un territorio en que se haya diseñado e implementado un plan integral de actuación en los seis ámbitos (dimensiones inteligentes) descritos anteriormente y a otro que haya llevado a cabo actuaciones aisladas respecto de uno solo de ellos –imaginemos el caso de cuatro núcleos

104. *Vid. ut supra.*

105. *Vid. ut supra.*

106. El estudio de las principales cuestiones organizativas relacionadas con el diseño y la ejecución de las políticas públicas de lucha contra la despoblación se aborda en: Carloni (2020), De Donno y Tubertini (2020), y Santiago Iglesias (2020).

107. Los criterios de evaluación del nivel de madurez de una *smart city expuestos en el presente apartado se han tomado de: Achaerandío et al. (2012) y CTecno (2012)*. Asimismo, *vid.* Santiago Iglesias (2016: 690 y ss.) y Bolognini (2017: 7 y ss.).

de población dentro un municipio rural en el que se hayan instalado sensores para la recogida inteligente de residuos—.

En los casos en que no se cumpliera este requisito, de un lado, podríamos hablar de *comunidades inteligentes piloto*, es decir, aquellas en cuyo ámbito espacial se han diseñado e implementado acciones específicas relativas a una o, incluso, más dimensiones —como, por ejemplo, la introducción de sistemas inteligentes de movilidad o de recogida de residuos—, pero cuyas iniciativas son administradas de forma aislada, tratándose, en la mayoría de los casos, de soluciones a un problema concreto.

De otro lado, podrían identificarse *protocomunidades inteligentes*, que constituirían una etapa intermedia en la que existe una mayor coordinación entre las iniciativas y en la que se trata de generar sinergias, obteniéndose así un beneficio mucho mayor de la implementación de estos proyectos. Así, en este estadio se orientarían todas las actuaciones, con independencia de la dimensión en la que se enmarcasen, hacia la consecución de un objetivo único, que será diferente en función del tipo de territorio —urbano o rural—; así, por ejemplo, en un proyecto eminentemente urbano, podría ser la reducción de las emisiones de CO₂, y, en un territorio rural, el acceso a un amplio catálogo de servicios públicos¹⁰⁸.

Sentado lo anterior, en el caso de que, por existir el correspondiente proyecto integral, pueda hablarse de un proyecto *smart community*, habrá que diseñar, en el propio proyecto, instrumentos que permitan valorar el nivel de madurez de este territorio inteligente y, en consecuencia, el cumplimiento de los objetivos en él establecidos.

Un posible criterio a emplear sería aquel basado en el número de dimensiones inteligentes respecto de las cuales se hubiesen implementado actuaciones. La UE ha venido utilizando este criterio para definir una *smart city* (Parlamento Europeo, 2014), considerando que podrían recibir ese calificativo las ciudades en las que se hubiesen implementado acciones respecto de una sola de ellas. Sin embargo, por los motivos que se han ido exponiendo, se entiende que este no debe ser un criterio definitorio de un

108. En este sentido, *Amsterdam Smart City* ha centrado sus actuaciones en cuatro ámbitos donde se concentran la mayoría de las emisiones de CO₂ de la ciudad: a) forma de vida sostenible, con la que se persigue la reducción del consumo de energía en los hogares (contadores inteligentes, dispositivos de visualización del consumo energético, etc.); b) trabajo sostenible, con el que se quiere concienciar y reducir el consumo de energía en los edificios de oficinas (edificios inteligentes, asesoramiento en materia de energía, trabajo inteligente, etc.); c) espacios públicos sostenibles, con los que se persigue el objetivo de concienciar y reducir el consumo de energía en edificios municipales y zonas públicas (pantallas indicadoras del consumo de energía, vehículos eléctricos, etc.), y d) transporte sostenible, con el fin de concienciar y reducir el consumo de energía en el transporte (vehículos eléctricos, puntos de recarga móviles o nuevas soluciones logísticas, etc.). *Vid.* Achaerandio *et al.* (2012).

proyecto de esta naturaleza, sino que ha de utilizarse, únicamente, para evaluar la madurez o el nivel de implementación de un proyecto *smart* integral.

Otro criterio podría referirse a la disponibilidad de los datos, de manera que, en un primer estadio, se podría observar un gran esfuerzo por ofrecer a los ciudadanos datos relativos a distintos ámbitos a través de las respectivas webs, pero sin que la información facilitada sea suficiente para responder completamente a sus necesidades; en un segundo estadio, resultaría sencillo acceder y utilizar los datos abiertos que, además, se encuentran contextualizados, facilitando su utilización tanto a los ciudadanos como a las empresas; y por último, en un tercer estadio, la información ubicua, objetivo último de este tipo de proyectos, se basa en dos pilares: el alojamiento ubicuo de los datos y la conectividad de cualquier sensor –internet de las cosas–, que, al combinarse con los perfiles de los ciudadanos, permiten que se les facilite información a medida a quienes lo deseen. Este último nivel sería el objetivo final a lograr por cualquier comunidad inteligente; no obstante, su implementación es muy compleja, estando limitado, por ejemplo, por las características geográficas y sociodemográficas del espacio sobre el que se proyecta¹⁰⁹.

En resumen, el establecimiento de mecanismos que permitan evaluar el nivel de madurez de las comunidades inteligentes podría ser útil a la hora de diseñar los instrumentos para contribuir a su financiación –subvenciones, etc.–.

5

Bibliografía

ACHAERANDIO, R., CURTO, J., BIGLIANI, R. y GALLOTTI, G. (2012). *Análisis de las Ciudades Inteligentes en España 2012 - El Viaje a la Ciudad Inteligente*. IDC. Disponible en: <https://cutt.ly/HRt00j8> (consultado en octubre de 2021).

AGUILÓ, J. (2005). Tres cuestiones sobre principios y directrices. *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, 28, 329-340.

ALFONSÍN, A. (2020). El covid ha provocado un incremento de emigrantes que desean volver. *La Voz de Galicia*, 12-10-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3iVA1ou> (consultado en octubre de 2021).

ALMEIDA CERREDA, M. (2008). ¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales? *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 6, 187-232.

109. Achaerandio et al. (2012).

- (2009). Las relaciones entre las administraciones públicas: colaboración, control y conflicto. En T. CANO CAMPOS (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 2 (pp. 425-460). Madrid: Iustel.
- (2017). Relaciones interadministrativas. En M.^a C. CAMPOS ACUÑA (dir.). *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* (pp. 545-568). Madrid: Wolters Kluwer.
- (2020a). A distribuição equilibrada da população no território: um objetivo a ser atingido mediante a colaboração e a planificação. *Revista do Direito*, 62, 154-170.
- (2020b). Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 289-296.
- (2020c). Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual. En J. I. RINCÓN CÓRDOBA y N. CABEZAS MANOSALVA (coords.). *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Competencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos* (pp. 31-44). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

ALONSO TEIXIDOR, L. F. (1999). Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas: Un panorama desde el fin de siglo. *Papeles de economía española*, 80, 231-247.

ARIAS MALDONADO, M. (2018). *Antropoceno. La política en la era humana*. Barcelona: Taurus.

ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A. (2020). Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 475-494.

ARNÁEZ ARCE, V. M.^a (2013). *La potestad planificadora de las administraciones públicas*. Bilbao: Gomylex.

AUBY, J.-B. (2015). *Ville Intelligente, Ville Démocratique ? Actes Colloque Berger-Levrault, Chaire MADP de Sciences Po, 13 février 2014*. París: Berger-Levrault.

- (2020). Territori rurali intelligenti e spopolamento. *Istituzioni del Federalismo*, 2.

AYUNTAMIENTO DE SAN ESTEBAN DEL VALLE (Ávila). (2019). *Plan Estratégico contra la Despoblación 2019-2022*. Disponible en: <https://bit.ly/2Hi69Hb> (consultado en octubre de 2021).

BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

- (2017). *La metamorfosis del mundo*. Barcelona: Paidós.

BELLOSO MARTÍN, N. (2019). El modelo de destinos turísticos rurales inteligentes a través de las fiestas y recreaciones históricas: una propuesta para contribuir a impulsar el ámbito rural. En F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.). *La despoblación del mundo rural: algunas pro-*

- puestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 209-238). Cizur Menor: Aranzadi.
- BENDALA GALÁN, M., VALLEJO TRIANO, A. y FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (2010). El crecimiento de las ciudades en la historia. *Modelos de Crecimiento Urbano* (pp. 31-73). Gijón: Trea.
- BIELZA DE ORY, V. (2003). Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas. En S. ESCOLANO UTRILLA y R. JUAN DE LA RIVA FERNÁNDEZ (coords.). *Despoblación y ordenación del territorio* (pp. 15-26). Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- BOLOGNINI, S. (2017). *Dalla “smart city” alla “human smart city” e oltre*. Milán: Giuffrè Editore.
- BRIA, F. y MOZOROV, E. (2018). *Ripensare la smart city*. Turín: Codice.
- CABERO MORÁN, E. (2020). La actividad agraria como sector estratégico: objetivos de desarrollo sostenible, empleo y protección social. En M. M. FERNANDO PABLO y J. L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.). *Rural Renaissance: Derecho y medio rural* (pp. 47-64). Cizur Menor: Aranzadi.
- CALEGARI, A. (2018). *Smart cities* e pianificazione urbanística “intelligente”. En V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISIO y Ó. CASANOVAS I IBÁÑEZ (dirs.). *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities* (pp. 65 y ss.). Barcelona: Atelier.
- CARLONI, E. (2020). Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 323-345.
- CARUSO, G. M. y BEFANI, G. (2020). L’urbanistica e lo spopolamento in Italia. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 347-363.
- CASANUEVA MURUAIS, C. y Calvo López, P. (2020). Reflexiones sobre el concepto jurídico de ciudad inteligente: situación actual y posible evolución. Póster presentado al *XV Congreso de la AEPDA: La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos* (Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020). Disponible en: <https://cutt.ly/vRuQRRQ> (consultado en octubre de 2021).
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020). Los servicios de la ciudad inteligente. Ponencia presentada al *XV Congreso de la AEPDA: La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos* (Ibiza, 7 y 8 de febrero de 2020). Disponible en: <https://cutt.ly/cRuQBta> (consultado en octubre de 2021).
- COLLIER, P. (2019). *El futuro del capitalismo*. Barcelona: Editorial Debate.
- COMISIÓN DE DESPOBLACIÓN (FEMP). (2017). *Documento de Acción - Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Disponible en: <https://bit.ly/2TOhrD> (consultado en octubre de 2020).

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2018). *Informe 01/2018. El medio rural y su vertebración social y territorial*. Disponible en: <https://bit.ly/3oNT1e8> (consultado en octubre de 2020).
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2020). *Manual de derecho administrativo* (31.ª ed.). Madrid: Thomson Reuters-Civitas.
- COSTA GONÇALVES, P. y TRALHÃO, M. (2020). Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 517-536.
- CTECNO (2012). *Hoja de Ruta para la Smart City*. Barcelona: Cercle Tecnològic de Catalunya.
- DE DONNO, M. y TUBERTINI, C. (2020). Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 297-322.
- DE NUCCIO, A. y MONTEDURO, M. (2020). Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, económica e socio-culturale. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 365-394.
- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (ONU). (2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*, 16-5-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3jXpf3Y> (consultado en octubre de 2021).
- DÍEZ SASTRE, S. (2020). Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 441-460.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA, VIVIENDA Y SUELO. (2018). *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento. Disponible en: <https://bit.ly/31wLJ4u> (consultado en octubre de 2021).
- ESCUELA DE PERIODISMO UAM - EL PAÍS. (2020). El éxodo al revés: de la ciudad al campo. *El País*, 2-8-2020. Disponible en: <https://bit.ly/370I824> (consultado en octubre de 2021).
- GABRIEL CARRANZA, G. (2019). Las oportunidades del principio de cooperación en el Estado autonómico. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 18, 67-87.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2019). El *district heating & cooling* de biomasa forestal o cómo asentar población en el mundo rural a través de actividades complejas y novedosas derivadas de la explotación forestal de nuestros montes ordenados. En F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.). *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 261-294). Cizur Menor: Aranzadi.
- GAULT, M. (1989). *Villes intermédiaires pour l'Europe?* París: Plain Urbain et Syros.
- GLAESER, E. (2011). *El triunfo de las ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. Madrid: Taurus.

- GONZÁLEZ DíEZ, E. (2019). Despoblación, territorio y derecho histórico. En F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.). *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 109-146). Cizur Menor: Aranzadi.
- HOPPE, W. (1993). Planificación. *Documentación Administrativa*, 235-236, 163-248.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (2019). El turismo rural como estrategia de la lucha contra la despoblación del interior de España. En F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.). *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 503-534). Cizur Menor: Aranzadi.
- LARUBIA-PRADO, F. (1999). ¿Una Ilustración “suficiente”? Mito, utopía y colonización interior en la España del siglo XVIII. *Bulletin of Hispanic Studies*, 76 (5), 627-648.
- LINDSKOG, H. (2004). Smart communities initiatives. *ResearchGate*, enero 2004. Disponible en: <https://cutt.ly/BRuQSAp> (consultado en diciembre de 2020).
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2020). La lucha contra la despoblación rural. *Anuario del Gobierno Local* 2019, 125-147.
- LÓPEZ RUIZ, F. (1997). Los conceptos de “todo” y “parte” aplicados al estudio de los Estados compuestos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 49, 145-167.
- MALAGÓN ZALDUA, E. y LEÓN VEGA, X. (2017). Soberanía Alimentaria. *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, 51, 1-8.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1966). Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa. *Revista de Administración Pública*, 50, 111-146.
- (2016). *El reto de una Administración racionalizada*. Madrid: Civitas.
- MÍGUEZ MACHO, L. (2020). Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 419-440.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019). *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico: Directrices Generales*. Disponible en: <https://bit.ly/3dIslkz> (consultado en octubre de 2021).
- NAVARRO GÓMEZ, C. y NAVÍO MARCO, J. (2013). De qué estamos hablando cuando hablamos de smart cities: nuevos entornos para las políticas públicas locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 7, 209-222.
- PALOMAR DE MIGUEL, J. (2000). *Diccionario para juristas* (tomo II). México: Porrúa.
- PARLAMENTO EUROPEO (2014). *Mapping Smart Cities in the EU*.

- PÉREZ MARCOS, R. M.^a (2002). Reconquista, repoblación, régimen señorial y estructura económica en la España medieval. En J. ALVARADO y R. M.^a PÉREZ (coords.). *Lecciones de Historia del Derecho y de las Instituciones*. Volumen I (pp. 401-422). Madrid: UNED.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (2017). Derecho, técnica e innovación en las llamadas “ciudades inteligentes”. Privacidad y gobierno abierto. En J. L. Piñar Mañas (dir.). *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable* (pp. 11-32). Reus: Madrid.
- PONCE SOLÉ, J. (2019). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá - Servicio de Publicaciones.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020). *Derecho Administrativo: Parte general* (16.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- SANTIAGO IGLESIAS, D. (2010). La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: la Sociedad Pública BANTEGAL y la Comisión Técnica de Precios y Valores. *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 19 (1), 71-95.
- (2016). Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las “smart cities”. En T. QUINTANA LÓPEZ (dir.). *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (pp. 671-719). Valencia: Tirant lo Blanch.
 - (2020). El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 395-418.
 - (2021). *Smart communities*: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación. En D. Santiago Iglesias, L. MÍGUEZ MACHO y A. J. FERREIRA FERNÁNDEZ (dirs.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (en prensa). Cizur Menor: Aranzadi.
- TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (2020). Servicios de interés general (SIG) en el medio rural: condición necesaria pero insuficiente para paliar la despoblación. En M. M. FERNANDO PABLO y J. L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (dirs.). *Rural Renaissance: Derecho y medio rural* (pp. 341-364). Cizur Menor: Aranzadi.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). *Blog de Francisco Velasco*. Disponible en: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com> (consultado en octubre de 2020).