

CAPÍTULO I

La delimitación conceptual del reto demográfico: la determinación de sus dimensiones

Serafín Pazos-Vidal

Experto Senior, Asociación Europea para la Innovación en el Desarrollo Local (AEIDL)

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Despoblación y reto demográfico en España.** 2.1. Orígenes del concepto. 2.2. Despoblación o reto demográfico. 2.3. Legislación estatal y autonómica. 2.4. El acceso a servicios básicos. 2.5. Definiciones alternativas. 2.5.1. *Las propuestas del activismo territorial.* 2.5.2. *Las propuestas de actores institucionales y parainstitucionales.* **3. La dimensión europea.** 3.1. Base jurídica. 3.2. Definiciones territoriales en derecho comunitario. 3.3. La política de cohesión. La definición de despoblación en el Reglamento FEDER. 3.4. Fondos estructurales y Plan de Recuperación en España. 3.5. Propuestas demográficas de la Unión Europea. Áreas funcionales y el tamaño de los municipios. **4. Conclusión.** **5. Bibliografía.**

1. Introducción

El reto demográfico es un concepto polisémico. Para la mayoría de la población es la versión institucional, más amplia y aséptica, del concepto más concreto “despoblación”, de enorme sensibilidad pública desde hace casi una década. Es un concepto contingente, con diferentes acepciones dentro de España y en la Unión Europea. A menudo las diferentes definiciones son un instrumento para la captación de rentas para un colectivo o territorio concreto.

Este capítulo buscará, pues, dejar patente la enorme diversidad conceptual que existe alrededor de este clúster de conceptos, y en lo posible intentar ordenar de forma coherente las relaciones existentes entre ellos.

2. Despoblación y reto demográfico en España

2.1. Orígenes del concepto

Existen desde hace tiempo una amplia literatura académica y políticas públicas sobre el descenso poblacional o el cambio demográfico. Sin embargo, la enorme repercusión social actual en España cristalizó con la publicación por Sergio del Molino (2016) de *La España Vacía*. Del Molino buscaba crear un nuevo relato o un mito colectivo para la generación nacida en la transición. Muy a su pesar (Del Molino, 2021) se generó una viva reacción y movilización social, pues su obra simplemente consiguió involuntariamente dar voz a un sentimiento popular muy expandido y latente en España. “España Vacía” se transforma en “Vaciada”, afirmando implícitamente que el descenso poblacional y abandono del territorio es una acción consciente de los poderes económicos y políticos, pero reversible por el activismo social; es entonces cuando se crea una plataforma con ese nombre (Galletero-Campos y Saiz Echezarreta, 2022; Pazos-Vidal, 2022).

El proceso de abandono del territorio desde el comienzo del milenio es diferente de las grandes migraciones rurales de la posguerra civil y mundial. Tras décadas donde los aumentos de renta y servicios básicos llegaron —junto a la democracia— a todo el territorio, se acelera este proceso de abandono, afectando ahora también a las ciudades intermedias (Andrés Cabello, 2021), e incluso ciudades más grandes, debido a la metropolización en ciudades globales, particularmente las capitales nacionales, reflejo de la globalización. Esta nueva ola es consecuencia de las simientes —envejecimiento y pérdida de dinamismo— plantadas en ola migratoria de posguerra (Pinilla y Sáez, 2021: 79-80, 87). La especificidad española y en parte europea se concibe abandono del territorio como fenómeno que puede revertirse con políticas públicas (López Ramón, 2021). Por contra, en los países en desarrollo se entiende como un proceso inevitable de la modernización de sus economías (Iammarino *et al.*, 2018).

Existe una fértil literatura académica sobre este tema. Sin embargo, a menudo se confunden conceptos clave como despoblación (proceso de pérdida de población) con despoblamiento, es decir, baja densidad poblacional que puede ser más o menos estable en el tiempo.

Lo que es bastante común es el uso del municipio —término, población y servicios disponibles— como unidad básica de análisis (Velasco Caballero et al., 2023), dada la abundancia de datos oficiales sobre los que elaborar las diferentes definiciones de despoblación.

2.2. Despoblación o reto demográfico

El concepto de “reto demográfico” toma carta de naturaleza en el contexto español con la creación del Comisionado frente al Reto Demográfico al calor de la VI Conferencia de Presidentes de 17 de enero de 2017. Así, el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (art. 1), al que corresponden la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante. Este es un matiz no menor, pues sugiere un enfoque más amplio; si bien el foco de la definición de reto demográfico está en la dimensión de reto como declive demográfico, la problemática de la financiación autonómica —provisión de servicios en zonas con progresiva despoblación, envejecimiento, pero también en aquellas que sufren incrementos estacionales, como el caso de las islas— no está ausente, a petición de las comunidades.

Las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Gobierno de España, 2019a) fueron una propuesta de la segunda Comisionada, negociada a nivel técnico con las comunidades autónomas¹, presentada —que no estrictamente acordada— a la XXIV Conferencia de Presidentes de julio de 2021. Estas Directrices se suman a la presentación del Plan de 130 medidas (Gobierno de España, 2021a) que, con cargo al llamado Plan de Recuperación acordado en la UE al calor de la crisis del COVID-19, dota de 10 000 millones de € a políticas contra la despoblación.

El diagnóstico que acompaña a las Directrices afirma que el 48,4 % de los municipios están por debajo de los 12,5 habitantes/km² según “ratio que la Unión Europea califica como *en riesgo de despoblación*”. Volveremos a esta afirmación más adelante, pero es importante señalar ya la importancia del municipio como unidad de análisis básica en muchas de estas definiciones

1. Estos trabajos del llamado Grupo de trabajo institucional de comunidades autónomas y representantes de la FEMP son previos a la creación de la constitutiva de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico de 23 de julio de 2020.

(Gobierno de España, 2019b: 7; 2020). Se utiliza la definición de “regiones en riesgo de despoblación” (en realidad, municipios) considerando la pérdida de población en el siglo 2021, la citada densidad de población menor de 12,5 habitantes/km², variación residencial negativa desde 2011 (altas y bajas del padrón) y saldo vegetativo negativo (nacimientos y defunciones en un municipio por cada 1000 habitantes) desde el año 2011 (Gobierno de España, 2019a: 4).

Las Directrices se centran en el despoblamiento territorial, el envejecimiento, los efectos de la población flotante, y la percepción pública. Se proponen una serie de indicadores a largo plazo bastante sencillos y ampliamente conocidos, usando datos del INE a nivel municipal, pero sin establecer una ponderación entre ellos². Los objetivos transversales (Gobierno de España, 2019a: 94) son el Objetivo 7, “Plena Conectividad Territorial” (definido por el indicador del 100 % cobertura a velocidad mayor o igual de 30 Mbps), y el Objetivo 2, “Prestación de servicios básicos para toda la población” (medido como ratios de proximidad óptimos de llegada a centros sanitarios, educativos, judiciales, de gestión de residuos y saneamiento, abastecimiento de agua, transportes, proximidad sucursal bancaria, carreteras, centros culturales y centros deportivos). También es cuantificable el Objetivo transversal 6, “Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada” (definido por el número de empresas por territorio y el número de convenios entre empresas y Administraciones públicas por territorio), mientras que el resto son programáticos: el 3, “Incorporación del impacto o la perspectiva demográfica” (definido por la ley que lo regule, el *rural proofing*)³, el 4, “Simplificación normativa”, emparentado con el anterior en la línea del proceso de mejora legislativa de la UE (Comisión Europea, 2021a), el 5, “Poner en valor la imagen y la reputación de los territorios (uso de encuestas ciudadanas)”, y el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, verdadero *leitmotiv* del ejecutivo desde 2018 y que se define como vincular los planes estatales y autonómicos sobre el reto demográfico a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Pazos-Vidal, 2021a).

2. Tasa de variación de población, densidad de población, variaciones residenciales por sexo y edad, saldo vegetativo, índice de envejecimiento, índice de sobreenvjecimiento, ratio de masculinidad, tasa de dependencia, tasa de natalidad, tasa de fecundidad, número medio de hijos por mujer, edad media maternidad, tasa de actividad, tasa de temporalidad, tasa de parcialidad, tasa de actividad de la población extranjera, brecha salarial de género, brecha de pensiones contributivas de género, población vinculada y población máxima estacional (Gobierno de España, 2019a: 93).

3. Eventualmente mediante una enmienda a la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, y leyes autonómicas.

El Plan de 130 medidas profundiza en las Directrices y propone 10 ejes⁴ a financiar por el Plan de Recuperación postCOVID-19, dotándolo de 10 000 millones de € contra la despoblación (Gobierno de España, 2021a) y el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) fundamentalmente (Pazos-Vidal, 2021b).

Con estos documentos el Gobierno se hace eco de una enorme demanda social y territorial y articula una definición amplia del problema que fundamentalmente se refiere al declive poblacional —que la opinión pública entiende bien como descenso, bien como baja densidad de población—, y en menor medida al acceso a servicios de carácter estacional (población flotante). No establece ponderación alguna entre las diferentes variables conceptuales utilizadas, excepto la que implícitamente se pueda deducir de la proporción de fondos asignados para cada medida financiada por el Plan de Recuperación y en los fondos estructurales tradicionales (Pazos-Vidal, 2022).

La dimensión europea no está nunca ausente del debate interno, pues las Directrices hacen referencias explícitas a medidas de otros países y sobre todo al criterio de 12,5 hab./km² e incluso 8 hab./km² (Gobierno de España, 2021a). También se hace eco de la primera definición de territorio en declive demográfico a efectos de fondos europeos, introducida en el Reglamento (UE) 2021/1058 que veremos posteriormente.

2.3. Legislación estatal y autonómica

Además de las referencias al derecho comunitario, el referente más inmediato de las Directrices y los documentos subsiguientes procede de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, ley estimada por buena parte de la doctrina clave para definir políticas públicas como poco aplicada en la realidad (Sanz Larruga, 2021; Álvarez González, 2023) y cuyo artículo 3 define qué es el medio rural, entendido como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las Administraciones competentes que posean una población inferior a 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km² (*vid.* Tabla I).

4. Eje 1. Impulso de la Transición Ecológica; Eje 2. Transición Digital y Plena Conectividad Territorial; Eje 3. Desarrollo e Innovación en el Territorio; Eje 4. Impulso del Turismo Sostenible; Eje 5. Igualdad de Derechos y Oportunidades de las Mujeres y los Jóvenes; Eje 6. Fomento del Emprendimiento y de la Actividad Empresarial; Eje 7. Refuerzo de los Servicios Públicos e Impulso de la Descentralización; Eje 8. Bienestar Social y Economía de los Ciudadanos; Eje 9. Promoción de la Cultura; Eje 10. Reformas Normativas e Institucionales para abordar el Reto Demográfico.

Si examinamos leyes sobre la despoblación que han proliferado a nivel autonómico nos encontramos con criterios compatibles con la Ley 45/2007, pero a menudo más detallados. Tomamos como punto de partida la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, por ser la que tiene un abanico de medidas —fiscales, provisión de servicios, fondos europeos y ayudas de Estado— más completas. Estas están vinculadas a una zonificación muy precisa del territorio: se definen zonas en riesgo de despoblación (artículo 13), zonas escasamente pobladas (artículo 12), zonas rurales intermedias (artículo 14) y zonas rurales periurbanas (artículo 15). Como se puede ver en la Tabla I, se apoya en la citada Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, en lo relativo a tamaño de municipios, y en densidad de población, en la definición de la UE de 12,5 habitantes/km².

En el caso de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, se establece en su artículo 20 que las bases reguladoras de las subvenciones públicas autonómicas podrán establecer criterios de discriminación positiva o una reserva de fondos para los solicitantes de municipios de menos de 5000 habitantes, o de entre 5001 y 10 000 habitantes que presenten un saldo demográfico negativo en la última década.

Un criterio semejante, pero contextualizándolo no a nivel autonómico, sino a nivel España, está en la agenda para población de Castilla y León⁵. También usa como criterio lo que se conoce en la literatura académica como áreas funcionales. Las zonas básicas de salud delimitadas mediante Decreto 32/1998, de 18 de febrero, y la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, articulan un sistema territorial en dos niveles, para los servicios básicos y específicos, regulando el ámbito territorial de dichos servicios para los municipios de más de 20 000 habitantes y en el resto del territorio provincial, en desarrollo de lo cual el Decreto 13/1990, de 25 de enero, estructuró territorialmente el Sistema de Acción Social en zonas de acción social (Consejo de Cuentas de Castilla y León, 2020).

También la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia usa como baremo fundamental los ayuntamientos de menos de 5000 habitantes —independientemente de la evolución de la población— para priorizar el acceso a recursos y servicios de conciliación (art. 47), plazas educativas (art. 85), estándares de calidad de la enseñanza (art. 86). Sin

5. Acuerdo 44/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica la agenda para la población de Castilla y León 2010-2020. Existió también un procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de dinamización demográfica de la Comunidad de Castilla y León (2021/02). <https://participacyl.es/legislation/processes/2526/proposals>.

embargo, para la diversificación de la actividad económica (art. 93) y el apoyo al relevo generacional en el medio no urbano (art. 94) se fijan como umbral los 10 000 habitantes (De Nuccio, 2021).

Más sofisticada a la hora de definir un municipio en riesgo de despoblación es la ley valenciana, Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana. En su artículo 15.1 se establecen para ello cuatro posibles indicadores de densidad de población (- 20 hab./km²) y toda una serie de otros factores indicados en la Tabla I. Aparte de estos criterios a nivel municipal, similares a los indicadores de las Directrices estatales, se pueden definir áreas funcionales (agrupaciones de municipios en función de los desplazamientos y acceso a servicios básicos) iguales o inferiores a 12,5 hab./km², a partir del Registro de entidades locales de la Comunitat Valenciana, creado por el Decreto 15/2011, de 18 de febrero, del Consell (art. 15.2), y todos los municipios con menos de 300 habitantes. El cumplimiento de cuatro de los seis indicadores del artículo 15.1 otorga el reconocimiento como municipio en riesgo de despoblamiento (art. 15.1), aunque con importantes excepciones –*vid.* Tabla I—. Todo un ejemplo de lo que en economía política se llama *gerrymandering*, o, en los estudios territoriales, priorización territorial de recursos (*spatial targeting*).

El anteproyecto de ley asturiana (Gobierno del Principado de Asturias, 2022) establece también criterios para la zonificación demográfica basada en los concejos (ayuntamientos) –art. 23.2–, sobre la base de un indicador sintético de estado demográfico (art. 23.3). A diferencia del caso valenciano o castellanomanchego, no se establecen en la propia ley los umbrales mínimos, sino que corresponderá hacerlo al Gobierno autonómico, actualizándolos cada 2 años (art. 23.4). En base a ese futuro indicador sintético de estado demográfico se establece una zonificación demográfica (art. 24) por tipo de concejo, pero cuya gradación no se especifica en términos cuantitativos en la propia ley. También se establecen otras categorías de carácter cualitativo o programático, como la zonificación del medio rural (art. 25), en que se usa la parroquia asturiana⁶ como unidad esencial (art. 25.3), zonas rurales periurbanas (art. 26), intermedias (art. 27), y las naturalizadas (art. 28).

Por el contrario, la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, sí establece una clasificación compleja de lo que es una zona rural (no necesariamente con pérdida de población, aunque sí llega a demarcar los asentamientos con alto riesgo y riesgo extremo de

6. Ley del Principado de Asturias 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la Parroquia Rural.

despoblación) basándose en clasificaciones estadísticas preexistentes en la normativa aragonesa de ordenación del territorio (art. 21). A diferencia de la mayoría de las clasificaciones anteriores, el criterio fundamental para la definición de lo que constituye el medio rural es el de asentamiento y no solo el de municipio —o la entidad local menor o parroquia— (art. 20). Así, son asentamientos de carácter rural todos aquellos definidos conforme a la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón, con excepción de las capitales provinciales (art. 22), para luego establecer una clasificación de dichos asentamientos en base a los rangos definidos en dicha estrategia (art. 23-25). La clasificación por asentamientos permite incluir en las medidas de políticas públicas, incluidas las medidas fiscales, a aquellos asentamientos rurales en espacios metropolitanos (art. 26), así como evitar que aquellos asentamientos deshabitados y aislados se beneficien automáticamente de las mismas (art. 27). La consecuencia más tangible de dicha compleja tipología está en la clasificación de los asentamientos de carácter rural a efectos fiscales (art. 28.1) descrita en la Tabla I.

Si bien el artículo 10 de la citada Ley estatal 45/2007 indica los tipos de zonas rurales a establecer, esta no tiene carácter básico, en virtud de la disposición final quinta de la misma (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021). Sin embargo, aunque no siempre se menciona explícitamente (en las leyes aragonesa y castellanomanchega sí), la zonificación propuesta por las citadas leyes autonómicas se hace en consonancia con la ley estatal. Los umbrales de población (5000 y 30 000 habitantes) son a menudo los mismos, así como el uso prioritario del municipio como unidad de base, si bien tanto en la norma estatal como en las autonómicas se consideran también las agrupaciones de municipios (en el caso valenciano el concepto más amplio, y más geográfico que jurídico, de área funcional procedente del pensamiento de la política regional europea), y entidades locales menores/parroquias. Se tiende a usar como indicador la densidad de población (usando criterios prestados de las normas de ayudas de Estado de la UE de 12,5 u 8 habs./km²), aunque en ciertos casos se usa el criterio de descenso poblacional o cambios diacrónicos en la estructura demográfica (envejecimiento, natalidad, etc.). Esto se antoja como una medida más precisa de descenso poblacional que la medida estática de tamaño poblacional y su densidad. Llama la atención, sin embargo, sin menoscabo de la autonomía que permite el artículo 149.1 de la Constitución Española (CE) más allá de la legislación básica en materias como la planificación económica (13.^a) o la propia igualdad de los ciudadanos, la enorme diversidad de criterios utilizados por las comunidades autónomas para situaciones que, si bien diversas —estructura del territorio, tamaño de ayuntamientos, etc.—, son procesos de declive poblacional relativamente análogos. Si bien esta diversidad es una expresión clara del principio de

autonomía de las comunidades autónomas consagrado en los artículos 2, 137, 143, 146 y otros de la CE, no deja de ser llamativa, habida cuenta de que estas leyes autonómicas se aprobaron tras la adopción de las Directrices estatales.

Tabla I. Definición de territorio en riesgo de despoblación en la legislación estatal y autonómica

Ley	Concepto	Nivel	Criterio
Estatal medio rural	Medio rural	Agrupación municipios o ELM	- 30 000 habs. - 100 habs./km ²
	Municipio rural	Municipio	- 5000 habs. En medio rural
Castilla-La Mancha	Zona en riesgo de despoblación	Agrupación de municipios o núcleos de población	12,5 habs./km ² -20 habs./km ² Alta tasa envejecimiento Evolución negativa población Accesibilidad media o baja a municipios de + 30 000 habs. Elevada significación empleo agrario + 75 % población en municipios - 2000 habs. Suelo forestal o agrícola
	Zonas escasamente pobladas	Agrupación de municipios o núcleos de población	- 12,5 habs./km ² Alta tasa de envejecimiento Accesibilidad media o baja a municipios de + 30 000 habs. Elevada significación empleo agrario
	Zonas de intensa despoblación	Agrupaciones de municipios	+ 8 habs./km ²
	Zonas de extrema despoblación	Agrupaciones de municipios	- 8 habs./km ²
	Zonas en riesgo de despoblación	Agrupación de municipios o núcleos de población	20 habs./km ² – 50 habs./km ² Fuera de influencia zona urbana Densidad de población en media regional Población estable o en ascenso + 75 % población en municipios de + 2000 habs. Con predominio actividad agrícola o actividad económica diversificada
Zonas rurales periurbanas	Agrupación de municipios o núcleos de población	+ 50 habs./km ² Crecimiento población Tasa de envejecimiento bajo media regional Proximidad zonas urbanas	
Extremadura	Subvenciones públicas	Municipios	- 5000 habs. o 5001 a 10 000 habs. con saldo demográfico negativo 2002-2022
Castilla y León	Población medio rural	Municipios	- 5000 habs. con evolución demográfica neta igual o mejor que la de los municipios del mismo tamaño del conjunto de España en el período 2010-2020
	Centros de acción social	Municipios	- 20 000 habs.

Galicia	Acceso a recursos	Municipios	- 5000 hab. (servicios básicos) - 10 000 hab. (diversificación económica, relevo generacional)
Comunidad Valenciana	Municipio en riesgo de despoblación	Municipios (4 de 6 criterios)	- 20 hab./km ² Crecimiento dem. - 0 % 20 años Crecimiento vegetativo - 10 % 20 años I. envejecimiento 250 % I. dependencia tasa migratoria - 0 % - 300 hab.
		Áreas funcionales	- 12 hab./km ²
	Municipio en riesgo intermedio de despoblación	Municipios	3 de 6 criterios: Aytos. rurales en Estrategia Territorial CV 2 de 6 criterios: Aytos. franja intermedia Estrategia Territorial y - 3000 hab.
Asturias	Zonificación demográfica	Municipios	Concejos demográficamente dinámicos, concejos demográficamente inestables, concejos en crisis demográfica, concejos en riesgo de despoblamiento. Indicador sintético de estado demográfico (densidad de población, dinámica demográfica, masculinidad, envejecimiento, población infantil, natalidad, mortalidad y migraciones u otros).
	Tipificación zonas rurales	Parroquia	Criterios geográficos, económicos, culturales, etc.
Aragón	Medio rural	Asentamiento o municipio (efectos fiscales)	Rural en transición urbana: Rango III estructura asentamiento Aragón y + 10 000 hab.
			Asentamiento rural funcional: Rango III y - 10 000 hab. Rangos IV, V, VI y VII con IDST + 101 y + 1000 hab.
			Rurales intermedios: rangos IV, V, VI, y VII con IDST + 101 y + 1000 hab.
			Rurales intermedios: resto asentamientos con rangos IV, V, VI y VII. Asentamientos de carácter rural en espacios metropolitanos con rangos VIII, IX y X
			Asentamientos rurales con alto riesgo de despoblación rangos VIII y IX (100-999 hab.)
			Asentamientos con riesgo extremo de despoblación: Rango X (- 100 hab.)

Si bien estas se apoyan en definiciones amplias de reto demográfico y despoblación, no deja de ser destacable la poca imbricación multinivel en la definición del problema y zonas de actuación prioritaria. Esto es más patente, como veremos, en los programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2021-2027, que, junto con el citado plan de recuperación, permiten financiar políticas públicas contra la despoblación o el reto demográfico⁷.

2.4. El acceso a servicios básicos

El acceso a servicios básicos —tanto la falta de ellos como la disponibilidad limitada por exceso de demanda— se constituye como una variable clave para entender el reto demográfico, en sus dos vertientes principales de despoblación como descenso demográfico o de incremento poblacional temporal debido a la población flotante. Así, este es un concepto difícil de medir por el lado de la demanda, más allá de los datos oficiales sobre población turística, como hace el Índice de Presión Humana de Baleares (Gobierno de España, 2019b: 46). Por ello hay que recurrir a métodos indirectos como son la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales prevista en el artículo 4 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Su principal limitación es que se centra en los ayuntamientos de menos de 50 000 habitantes y no incluye los territorios forales de País Vasco y Navarra. Una alternativa prometedora es el concepto de “población vinculada”, que permite saber mejor la carga poblacional de un territorio. Este concepto se compone de la población vinculada residente (definida por censo y padrón) y la población vinculada no residente, que se obtiene del Censo de Población y Vivienda del INE, disponible, eso sí, solo para ayuntamientos de más de 10 000 habitantes (*ibid.*: 28).

Con todo, dado el desfase en los datos, otros métodos más dinámicos existen, como el realizado por el INE en 2020 a partir de teléfonos móviles (Instituto Nacional de Estadística, 2020). Se ofrecen flujos entre áreas y entre ciudades principales siempre que impliquen a más de 15 personas, y en comparación con el padrón dan datos de “movilidad cotidiana” (cada

7. Por razones de espacio se omiten en este análisis de la normativa autonómica sobre reto demográfico: Resolución por la que se aprueba la Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025; Anteproyecto de Ley de Dinamización demográfica de Castilla y León; Estrategia AVANT 20-30 Comunidad Valenciana; Agenda para la Población de La Rioja 2030; Estrategia de Revitalización de los Municipios Rurales de la Comunidad de Madrid; Plan Reactivar Navarra; Plan Interdepartamental en materia de Reto Demográfico en Euskadi.

miércoles y domingo de marzo 2020 a diciembre 2021), así como la “movilidad estacional”, escogiendo cuatro días concretos de julio, agosto, noviembre y diciembre de 2021. A pesar de las limitaciones derivadas de la pandemia, constituye el mejor retrato existente de la movilidad de la población, con una metodología que también se está usando a nivel de la Unión Europea para definir áreas funcionales rurales (*vid. infra*). En la legislación, solo la Ley 2/2021, de 7 de mayo, castellanomanchega, ya citada, define, en su artículo 5.g), el concepto de “estancia efectiva”: aquella que se pueda acreditar con los respectivos padrones municipales y que coincida con la certificación de tarjeta sanitaria o la matriculación en centros educativos de la localidad de referencia. Un concepto que permite abordar el problema muy corriente en España de mantener el empadronamiento en el lugar de origen y no en el de residencia, con el objeto de mejorar la planificación de servicios públicos básicos, pero que en sí mismo es demasiado restrictivo para los otros fenómenos incluidos en el concepto más amplio de población vinculada⁸.

Del lado de la oferta, hasta hace poco existían muy pocos datos estandarizados e integrados a nivel España de la disponibilidad y localización de servicios básicos, como señalan los estudios realizados desde la sociedad civil y la empresa privada (Andrino *et al.*, 2019). Esto ha comenzado a solucionarse vía el Sistema Integrado de Datos Municipales (SIDAMUN), que consiste en una herramienta de visualización de datos del Gobierno: demográficos, geográficos, económicos, de vivienda y hogar y medioambientales, pero también relativos a servicios disponibles: existencia de consultorio, centro de salud, hospital, óptica, dentista, sucursal bancaria, correos, biblioteca, internet a más de 10 Mbps o más de 100 Mbps, parque de vehículos, educación infantil, primaria, bachillerato, FPM, centros de enseñanzas universitarias de régimen especial, centros de educación especial, municipio de más de 5000, 20 000 o 50 000 habitantes más cercano, tiempo en minutos al hospital más cercano y tiempo de acceso a autopista/autovía más cercana (Secretaría General para el Reto Demográfico, 2022).

2.5. Definiciones alternativas

Si bien hemos empezado por ceñirnos a lo que existe en derecho interno respecto a la definición del problema, esta legislación autonómica y los planes del Gobierno central son en realidad la respuesta a una creciente demanda social durante la última década por la creciente despoblación del territorio.

8. La ley castellanomanchega fija en su art. 27.2 los 30 minutos como límite deseable para el desplazamiento con el fin de acceder a servicios públicos básicos.

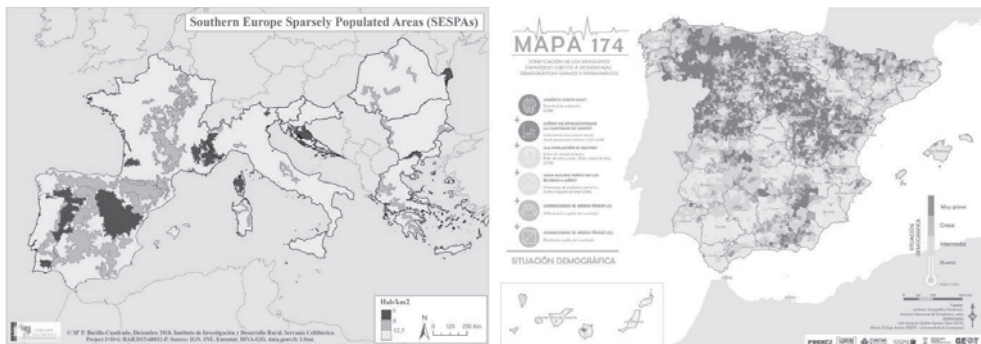
Los varios grupos de interés o *issue networks* (Adshead, 1996) buscan la captación de rentas, a base de definir el problema (*framing*) en la agenda mediática y el debate público para, como diría Molina Ibáñez (2019), visibilizar un “territorio problema”. Las diferentes definiciones han sido el instrumento de una muy notable movilización territorial (Pazos-Vidal, 2022).

2.5.1. Las propuestas del activismo territorial

Los ejemplos más destacados de dicha movilización son el llamado grupo Serranía Celtibérica y SSPA (*Southern Sparsely Populated Areas*) y el más transversal de la plataforma *España Vacuada*.

En el caso de Serranía (Burillo *et al.*, 2019), su muy mediático mapa disipa los límites provinciales y autonómicos para construir una impactante geografía de ayuntamientos con población de menos de 12,5 habitantes/km² y de menos de 8 habitantes/km², recurriendo a definiciones europeas como criterio supuestamente neutral sobre el que apoyarse. El objetivo explícito es el de influenciar la orientación espacial de los fondos europeos y las Directrices de Ayudas de Estado de finalidad regional. Dicho mapa (Mapa 1) permite visibilizar la densidad (que no el declive) del territorio de referencia de este grupo, que ha bautizado como “Serranía Celtibérica” amplias zonas del Sistema Ibérico con densidades inferiores a 8 habitantes/km² y que permite a la vez revelar las enormes bajas densidades (menos de 12 habs./km²) y generar aliados en otros territorios (mayormente la franja hispanoportuguesa).

Mapa 1. Mapas de despoblación desde el activismo social



Fuentes: Burillo Mozota (2020) y SSPA (2020); elaborado por María Zúñiga y José Antonio Guillén (SSPA).

Por su parte, la red SSPA (centrada en Soria, Teruel y Cuenca) apuesta por su propio “mapa 174” (en referencia al art. 174 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE, del que hablaremos). Este mapa alternativo (SSPA, 2020) —*vid.* Mapa 1— es menos gráficamente impactante, pero más sofisticado, pues a la densidad de población, una vez más a nivel municipal, suma el descenso demográfico 1991-2018, pero también el índice de envejecimiento en 2018, el porcentaje de población de menos de 4 años en 2018, la altitud de la capital municipal y la pendiente media del municipio.

El uso de indicadores compuestos como en el Mapa 174 es habitual también en estudios a nivel europeo, por ejemplo en el mapa ESPON BRIDGES (ESPON, 2019). Si bien esto permite reflejar realidades complejas y multifactoriales, la elección de los factores y su ponderación no deja de ser una decisión poco objetiva y por tanto poco probable de ganar aceptación más allá de sus promotores, al vincularse dichas definiciones y mapas contrapuestos a una demanda de fondos o políticas para un territorio en detrimento de otro (Pazos-Vidal, 2022).

Por su parte, la plataforma de la España Vacía, nacida al calor de la manifestación de 31 de marzo de 2019, en su definición de zona escasamente poblada (ZEP) se apoya también en definiciones de la Unión Europea y en su traslación a España: afirma que las políticas públicas europeas priorizan la escala NUTS2 y NUTS3 (respectivamente, autonomías y provincias en el caso español), con densidades de población inferiores a los 8 y 12,5 habitantes/km² respectivamente, por lo que reivindica el nivel LAU (municipios, en la terminología de Eurostat)⁹ “o la comarcal”, así como la aplicación del artículo 174 como criterio director de las políticas públicas (España Vacía, 2021: 7-8) y utilizando una serie de indicadores¹⁰ (España Vacía, 2021: 84) semejantes a los de las Directrices del Gobierno, igualmente sin establecer una ponderación de los mismos.

Sin embargo, más allá de la unidad de análisis, esta plataforma (al igual que varias de las leyes y estrategias ya citadas) se hace eco sobre todo de la necesidad de proveer de servicios básicos, dotación de infraestructuras y oportunidades de desarrollo socioeconómico. Si bien estas demandas se

9. Las unidades administrativas locales, conocidas por su abreviación en inglés LAU, se definen en el art. 4 del Reglamento (CE) 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, y según el Anexo III para España se refieren a los municipios.

10. La pérdida de población acumulada que acarrea un proceso de crecimiento natural negativo; crecimiento natural negativo caracterizado por: bajas tasas de natalidad y/o altas tasas de mortalidad; grado de envejecimiento de la población; índice de masculinidad, indicadores todos ellos semejantes a los propuestos en las Directrices del Gobierno.

hacen de forma genérica, sí resulta útil el criterio específico del acceso a dichos servicios en 30 minutos dentro del denominado “plan 100/30/30”: 100 MB simétricos de acceso a internet, 30 km a una autovía y 30 minutos de desplazamiento a servicios básicos (España Vaciada, 2021).

2.5.2. Las propuestas de actores institucionales y parainstitucionales

En el informe pionero sobre políticas contra la despoblación del Consejo de Cuentas de Castilla y León (2020), se hace hincapié en que —a la altura de 2020— no existe definición específica del concepto de despoblación, ni en la normativa autonómica ni en la comunitaria; fuera incluso del ámbito jurídico, el concepto se presta a diversas interpretaciones semánticas (*Ibid.*, 2020: 21-23). Si bien la citada Agenda para población de dicha Comunidad establece un marco de evaluación de las actuaciones, el hecho de que los indicadores no se establezcan para cada una de las medidas dificulta la posibilidad de establecer el impacto de cada una de ellas (Consejo de Cuentas de Castilla y León, 2020: 101-102). Así, para evaluar las actuaciones en Castilla y León desde 2014 a 2020 en materia de despoblación, su Consejo de Cuentas ha usado una serie de indicadores generales correspondientes a los 15 años anteriores, centrados en la evolución de la población, evolución de los servicios y evolución de la actividad económica (Consejo de Cuentas de Castilla y León, 2020: 10-12)¹¹. En las conclusiones de esta auditoría operativa¹² se establece que la búsqueda de empleo es la variable demográfica principal (*ibid.*: 88), y las demás, como la provisión de servicios, son variables dependientes de esta, sin que las actuaciones de las Administraciones tengan una clara perspectiva demográfica.

El Senado, por su parte, ha constituido varias comisiones monográficas sobre este tema en las últimas legislaturas, como la Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España en las legislaturas XII-XIII, y la

11. Evolución de la población en cifras totales; evolución de la distribución territorial de la población, específicamente entre tipos de municipios; evolución de la población por tramos de edad; evolución de las migraciones desde y con destino a la comunidad autónoma; evolución de las migraciones en función del grado de formación; evolución de las migraciones en función del sexo. Evolución de los servicios: empresas de comercio al por menor; bancos; cobertura telefonía móvil; internet (velocidad); colegio/instituto; residencia de ancianos; consultorio/centro médico. Evolución de la actividad económica: Evolución de la participación del PIB regional en relación con el total; nacional. Relación con la población; número de empresas instaladas.

12. Estos trabajos de fiscalización fueron realizados de acuerdo con lo dispuesto en el estándar ISSAI-ES (Nivel III) aprobado por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo el 16 de junio de 2014, y ordenada su aplicación por el Acuerdo 64/2014, de 23 de julio, del Pleno del Consejo de Cuentas.

Comisión de Despoblación y Reto Demográfico desde la XIV legislatura. Su alto número de comparecencias es indicativo de la relevancia política de este problema y un rico nivel de análisis. Una expresión de consensos implícitos y cuáles son los componentes del problema se encuentra en la moción conjunta de los principales partidos aprobada en la Comisión específica del Senado en 2021, sin llegar, eso sí, a acordar una definición cerrada de lo que constituye la despoblación (Senado de España, 2019, 2021).

Dicho esto, si observamos los programas electorales de los cuatro principales partidos para las elecciones generales de julio de 2023, resumidos de forma sucinta en la Tabla II, vemos que a pesar de las similitudes existe aún un amplio margen de diferencia en sus respectivas ofertas electorales, y, en consecuencia, sobre el concepto mismo de despoblación.

Tabla II. Propuestas de los principales partidos políticos para las elecciones generales del 23 de julio de 2023¹³

PSOE	PP	SUMAR	VOX
El más detallado. Prosigue iniciativas pendientes: *Estatuto Pequeño Municipio *Estrategia Reto Demográfico *Desconcentración servicios *Fondos UE *Rural Proofing *Garantía servicios a 30 min. (nueva)	*Fiscalidad diferenciada *Revivir ley desarrollo rural *Fondos europeos *Sostenimiento farmacias * Conciliación familias	*Mundo rural (no despoblación o reto) *Plan Cohesión Territorial *Rural Proofing *Servicios a 30 minutos y gratuitos (bus) *Cuidados *Desconcentración organismos *Cogobernanza	*Toro de lidia *Tradiciones *Caza *Agricultura industrial *Protección datos agrícolas *Transporte Cercanías *Agua y regadíos

Por su parte, el Consejo Económico y Social de España (2021) se apoya en el criterio establecido en la Ley 45/2007 (Consejo Económico y Social, 2021: 21) y se centra en infraestructuras, conectividad, patrimonio, cultura, empleo, así como muy particularmente en el acceso a fondos europeos, indicando que “el 72 por 100 de los fondos no están asignados de forma específica a ninguna zona”, y la necesidad de su reforma.

13. Se pueden consultar conjuntamente en <https://twitter.com/SerafinPazos/status/1679538780531744770>.

El Defensor del Pueblo (2019), por su lado, en su Informe sobre la situación demográfica en España, enmarca la cuestión de la despoblación (usando incluso el término “España vacía”) en el marco de las tendencias demográficas del último siglo, usando como indicador fundamental la concentración de la población en ciudades de más de 50 000 habitantes. Suponen el 2 % de los municipios y el 53 % de la población, pues el 70 % de los municipios han perdido población desde 1900. Define como indicadores del problema no solo la migración, sino también el envejecimiento, la actividad económica, los accesos a servicios esenciales, incluida la conectividad física y digital. Se hace eco también de las definiciones de la Unión Europea no solo respecto al reparto de los fondos estructurales (*vid. infra*), sino también respecto al concepto de áreas funcionales, afirmando que las 73 áreas funcionales urbanas españolas¹⁴ suponen el 63 % de la población (*ibid.* 2019: 85).

Mapa 2. Asentamientos por km² en la Unión Europea



Fuente: Banco de España (2020: 313), celdas de 1 km² con asentamientos poblacionales; asentamientos a partir de datos Eurostat.

14. El criterio de Eurostat de áreas urbanas funcionales (AUF), en el que se incluye a las ciudades de más de 50 000 habitantes, junto con sus municipios limítrofes, que son aquellos en los que al menos el 15 % de su población se desplaza diariamente, por razones de trabajo o estudio, a la ciudad cabeza de esa área urbana, como se puede ver en la Tabla IV.

El Banco de España (2020) ha estudiado la cuestión desde el ángulo de la tasa enormemente alta de urbanización de España, excepcional en el contexto europeo (Alloza *et al.*, 2021: 13), que se define “como el porcentaje de población residente en municipios de más de 10 000 habitantes (Banco de España, 2020: 273). Esta definición de Naciones Unidas facilita la comparación entre los diferentes países a nivel global (Naciones Unidas, 2019). En concreto, “la densidad que experimenta el ciudadano medio (de 13 369 y de 946 habitantes por kilómetro cuadrado en las áreas urbanas y rurales de España, respectivamente) es superior a la del conjunto de la eurozona, con densidades de 6839 y de 816 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente” (*ibid.*: 274)¹⁵. Se identifican “3403 municipios en riesgo de despoblación, que representan el 42 % de los municipios de España, en los que reside el 2,3 % de la población; aproximadamente, un millón de habitantes”. La definición utilizada de municipios en riesgo de despoblación es la de “aquellos con crecimiento de la población negativo entre 2001 y 2018, saldo vegetativo negativo desde 2001 y densidad inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado” (*ibid.*: 14), definición, por cierto, muy similar a la comunitaria (Reglamento FEDER 2021/1058), como veremos. A esto se añaden no solo ciertos indicadores presentes en la legislación ya citada (tasa de envejecimiento, etc.), sino también distancia a o disponibilidad *in situ* de servicios básicos, e incluso lo que vemos luego como una “geografía del descontento”, expresada en el voto a partidos localistas o antisistema, comparando municipios urbanos y rurales (Banco de España, 2020: 284; Alloza *et al.*, 2021).

En un notable ejercicio de prospectiva a gran escala desde el ejecutivo, el Informe *España 2050* (Gobierno de España, 2021b) se centra en la pérdida de población de los municipios rurales (menos de 10 000 habitantes). La mayoría han perdido población en las últimas décadas, pues el porcentaje de población viviendo en municipios rurales ha pasado del 27 % en 1981, al 20 % en 2020 (*ibid.*: 245). Este informe también se hace eco de que la UE califica con “riesgo de despoblación” a aquellos municipios con una densidad demográfica inferior a 12,5 habitantes por km², y, en enero de 2020, 5007 municipios españoles tenían menos de 1000 habitantes. Aparte del déficit y diferencial de servicios y oportunidades con las zonas urbanas —que afectan particularmente a las mujeres—, se destaca que los ingresos medios de los hogares en las áreas urbanas españolas, ajustados por la capacidad de compra de la población, alcanzaron en 2019 los 20 608 euros, frente a

15. Esta estadística se basa en una división del territorio europeo en una cuadrícula compuesta por celdas de 1 km², y recoge el número de habitantes residentes en cada celda, ya sean 0, si la celda está deshabitada, o un número positivo, si la celda está habitada.

los 15 638 euros de las áreas rurales. En el apartado de soluciones, además de las habituales de mejorar la conectividad y provisión de servicios, se pide también la aplicación del llamado mecanismo rural de garantía, evitar duplicidades y desconcentración de instituciones públicas (*Ibid.*: 268).

Refiriéndonos, por último, a otras entidades de la sociedad civil que se han hecho eco de este problema, cabe resaltar el muy citado informe de FUNCAS (Bandrés y Azón, 2021), que reconoce una vez más que “no existe una definición uniforme de lo que debe entenderse por áreas o regiones despobladas, o escasamente pobladas, ni tampoco hay una cifra única a partir de la cual pueda hablarse de baja densidad de población en un determinado territorio”, y que dependerá de la escala, época cronológica, y, obviamente, de las decisiones de políticas públicas (Bandrés y Azón, 2021: 7). La singularidad española a escala europea consiste en las bajas densidades en un contexto sin las condiciones ambientales más extremas de la periferia norte europea, usando como criterio, a falta de otro mejor, el siguiente: “la cifra de 12,5 habitantes/km² es la que toma la Unión Europea en las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional, 2014-2020 para definir a las divisiones administrativas NUT3 (provincias en España)”. Dicho de otro modo, la citada supuesta definición europea de municipio en riesgo de despoblación es realmente un criterio para demarcar el nivel de ayudas públicas a partir de lo que se estableció en su día con la adhesión de Finlandia y Suecia.

Bandrés y Azón (2021) definen como España despoblada aquellas “provincias que cumplen conjuntamente los dos criterios siguientes: tener una tasa de crecimiento demográfico negativa entre 1950 y 2019, y contar en este último año con una densidad de población inferior a la media nacional, excluyendo del cómputo en ambos casos las capitales de provincia y las ciudades de más de 50 000 habitantes”¹⁶, y agrupando estas 23 provincias en varios clústeres, en base a un índice de variables socioeconómicas¹⁷:

16. Este umbral para definir una ciudad cuando tiene 50 000 municipios o más se ha adoptado a nivel de la Comisión Europea y la OCDE (véase Dijkstra y Poelman, 2014).

17. Concretamente, se ha contado con diez variables, cinco demográficas (en las que no se incluyen las capitales de provincia y ciudades de más de 50 000 habitantes) y cinco económicas (que se refieren a toda la provincia). Las primeras son: la población relativa en 2019 (pob2019), la densidad de población en ese mismo año (densi2019), el porcentaje de población mayor de 65 años (pob65) y menor de 20 años (pob20) también en 2019, y finalmente la evolución relativa de la población total de cada provincia desde su máximo poblacional en el siglo veinte hasta 2019 (tv_pob_2019_máx). Las cinco variables económicas son: el peso del VAB agrario (agr) y de la industria (indus) en el VAB total de cada provincia, el VAB per cápita de 2017 normalizado (vabpc2017), la tasa de paro (paro) y el crecimiento del empleo (crec_empleo) entre 1950 y 2017 (Bandrés y Azón, 2021: 29).

1. La España que decrece: Ávila, Cuenca, León, Zamora, Salamanca, Lugo, Ourense, Segovia, Palencia, Soria y Teruel
2. La España que se estanca: Albacete, Ciudad Real, Badajoz, Cáceres, Córdoba y Jaén
3. La España que remonta: Guadalajara, Burgos, Huesca, La Rioja, Valladolid y Zaragoza” (Bandrés y Azón, 2021: 29).

Una tipología parecida a la de FUNCAS, pero a nivel local, fue la propuesta por Recaño (2017), de la que se hace eco en una perspectiva comparada europea Čipin *et al.* (2020), y que divide los municipios de la España rural (menos de 1000 habitantes) en tres grupos, siendo los dos últimos los que considera en riesgo de despoblación:

- Localidades demográficamente resilientes: localidades de un cierto tamaño y estabilidad demográfica, en lugares no excesivamente elevados en los márgenes de la meseta central, con densidades de población y la ratio de género ligeramente más elevadas que la media española, y con un 60 % de los nacidos en esas localidades que han emigrado a otras.
- Espacios rurales de emigración: elevada altitud, pocos habitantes y baja densidad de población; tasas de crecimiento poblacional negativas; un alto desequilibrio de género (por la mayor propensión de las mujeres rurales a emigrar); envejecimiento relativamente alto (con edades medias alrededor de la cincuentena), y 80 % de los nacidos en esas localidades que han emigrado a otros ayuntamientos.
- Lugares rurales con riesgo de despoblación irreversible: alta altitud, pocos habitantes, densidad media de 4,3 habitantes/km², edad media alrededor de los 60 años.

Por su parte, Díaz-Lanchas *et al.* (2022), para ESADE, ponen acertadamente el énfasis en que la despoblación es un proceso diacrónico, no pudiendo confundirse con baja densidad. Así, “aunque no es sencillo definir qué se entiende por el proceso de despoblación sin llegar a confundirlo con otro propio de las transiciones migratorias entre territorios de un país, *una manera de delimitarlo sería considerando la despoblación como aquel proceso crónico de pérdida de población que impide a un municipio retornar a sus niveles históricamente más altos*”. Este es un fenómeno global, pues afecta a todo el mundo, desarrollado y en desarrollo (Johnson y Lichter, 2019). Su definición prioriza el concepto de área funcional sobre el de municipio de forma aislada: municipios rurales y pequeños, aquellos municipios que quedan fuera de las definiciones de áreas urbanas funcionales en 2020 (Schiavina *et al.*, 2019). Esto es, en lugar de recurrir al

término administrativo de los municipios y su tamaño municipal, recurren a una definición más compleja que tiene en cuenta la densidad de población dividida, los posibles desplazamientos de trabajadores entre municipios (Díaz-Lanchas *et al.*, 2022: 6).

Mapa 3. Despoblación por ayuntamientos en España



Fuente: Recaño (2017).

Por su parte, Pardo y Fontrodona (2022: 8), en su estudio para el IESE, se hacen eco de la nueva definición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión como aquellos territorios que “dispongan de una densidad de población inferior a los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, a aquellas que hayan perdido un 1 % de población en el periodo comprendido entre el 2007 y el 2017”. Analizan las variables económicas: tasa de urbanización, pérdida de valor añadido del sector primario, debilidad y tamaño empresarial, tasa de empleo y renta disponible.

Por último, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que cuenta desde hace casi una década con una Comisión de Despoblación y Reto Demográfico, afirma que “ya son más de 4000 los municipios españoles (más de la mitad) que se encuentran *en riesgo muy alto, alto o moderado de extinción*: los 1286 que subsisten con menos de 100 habitantes, los 2652 que no llegan a 501 empadronados y una parte significativa de los más de mil municipios con entre 501 y 1000 habitantes. En 14 provincias españolas, más del 80 % de sus municipios tienen menos de mil habitantes” (FEMP, 2017a: 8). Define la despoblación como la combinación de baja densidad, envejecimiento, caída de la natalidad y pérdida continuada de la población, sobre las que propone siete áreas temáticas de actuación: “Medidas institucionales y modelo territorial, Economía y empleo, Servicios públicos,

Infraestructuras, comunicaciones y transporte, Vivienda, Cultura, identidad y comunicación e Incentivos demográficos” (FEMP, 2017b: 4-8), de carácter semejante a otras ya citadas.

3. La dimensión europea

Como hemos visto a lo largo del examen del concepto de despoblación en el contexto interno español, todos los caminos acaban conduciendo a Europa; bien porque la definición de territorios en declive demográfico afecta a la orientación y priorización de gasto de los fondos europeos (y de las ayudas de Estado), bien por el hecho de que a menudo el recurso a decisiones a nivel comunitario supone una vía de escape por elevación de discusiones que de otro modo no son fácilmente gestionables a nivel interno.

3.1. Base jurídica

El objetivo de “Cohesión Territorial” se añadió a los preexistentes de “Cohesión Económica y Social” en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en el Tratado de Lisboa de 2009, convirtiéndolo en un objetivo oficial de la UE para todas sus políticas públicas. El artículo 174 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que recoge políticas y objetivos más concretos de los tratados preexistentes, precisa el contenido de dicho objetivo general, pues las políticas de la UE deben “reducir las disparidades territoriales, promover el desarrollo armónico y prestar atención a determinadas áreas, como las que se enfrentan a la transición industrial, las regiones geográficamente desfavorecidas o de baja densidad de población”.

La cohesión territorial es un concepto difícil de definir y se enfrenta a sesgos lingüísticos e institucionales de cada país, así como a interpretaciones activistas del mismo (Faludi, 2014; Jones *et al.*, 2019). El Título XVIII del TFUE se refiere a la Política de “Cohesión Económica, Social y Territorial” de la UE. El artículo 175 del TFUE da base jurídica a todos los “fondos estructurales”, que son la principal fuente de financiación comunitaria para conseguir dicho objetivo.

Por otra parte, y como contrapeso a lo anterior, el artículo 4.2 TUE requiere que la Unión Europea respete las identidades constitucionales de los Estados miembros, incluyendo la autonomía local y regional, y el artículo 5.2 TUE establece que las competencias deben conferirse explícitamente a la Unión Europea. La política de cohesión deberá respetar el principio de subsidiariedad del artículo 5.3 TUE, que establece que, en los ámbitos donde

la Unión Europea no tiene competencia exclusiva, esta actuará solo si sus acciones pueden ser más efectivas que las de los Estados miembros o las autoridades subnacionales en términos de una mejor consecución a nivel comunitario, debido a la dimensión o a los efectos de la acción o política pretendida. Al mismo tiempo, y en una interpretación potencialmente contradictoria de dicho principio, el Preámbulo del TUE exige que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos, otro de los principios rectores de la política de cohesión (Pazos-Vidal, 2019).

Este equilibrio se corresponde con el principio de cooperación leal previsto en el artículo 4.3 del TUE, por el que “la Unión y los Estados miembros, con pleno respeto mutuo, se ayudarán mutuamente en el desempeño de las tareas que se derivan de los Tratados”; y, específicamente, con el artículo 4.2.c) del TFUE, que declara que la cohesión territorial es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. Así, el artículo 317 del TUE hace explícito el principio de gestión compartida de los fondos estructurales: el Estado miembro preparará e implementará los fondos al nivel territorial apropiado siguiendo su marco institucional, legal y financiero (es decir, respetando los principios de identidad y subsidiariedad del TUE).

Dicho esto, dichos fondos estructurales¹⁸ no son en absoluto los únicos medios financieros y reglamentarios de los que dispone la UE, pues el artículo 3.3 TUE obliga (teóricamente) a todas las políticas de la UE.

Sin embargo, una definición más concreta de lo que es un territorio afectado por declive demográfico, y mucho menos por el “reto demográfico”, no se encuentra en el derecho primario de la Unión, sino en el derecho derivado (reglamentos o decisiones), fundamentalmente las directrices de ayudas de Estado con finalidad regional y los reglamentos de fondos estructurales.

Además, como veremos, existen también una serie de definiciones aplicables a programas concretos —y a menudo poco consistentes entre sí, *vid.* Tabla IV—, y una creciente serie de documentos orientativos (Comunicaciones de la Comisión) y estudios que, si bien son prometedores, no dejan de ser propuestas a futuro.

18. Los fondos estructurales y de inversión europeos (FEIE) se componen *stricto sensu* del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y el Fondo de Cohesión (FC). Durante el período 2014-2020 formalmente comprendían también el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), y aunque en un sentido operativo ya no es el caso, el art. 175 TFUE lo incluye dentro de los mismos (Pazos-Vidal, 2024b).

Desde España se tiende a equiparar objetivos de la Unión con “derechos positivos”, y en concreto el artículo 174 TFUE (Fernández *et al.*, 2012). Sin embargo, si bien los objetivos de la Unión en el artículo 3 TUE son valores-meta, y su respeto debe asegurarse en la aplicación de las competencias atribuidas a la Unión, no por ello se pueden equiparar a competencias normativas, pues “el artículo 3 TUE no es un título competencial o base jurídica para motivar por sí solo una norma de derecho derivado” (Mangas y Liñán, 2014: 51-52). Ignorar este hecho respecto al artículo 174 TFUE lleva a no pocos equívocos y a posteriores decepciones, cuando “Europa” no responde a las expectativas generadas desde España.

Un ejemplo reciente lo constituyen el dictamen del Comité de las Regiones (2022) —Dictamen Maupertuis¹⁹— sobre política de cohesión, y el artículo 174 TFUE. Se proponía una lectura conjunta y activista del artículo 174 TFUE y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, un documento intergubernamental que busca ir más allá de la Agenda de Gotemburgo (Comisión Europea, 2017), y sobre todo la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, documento de valor jurídico a la par de los tratados (art. 6.1 TUE)²⁰. La finalidad era proponer en base a estos tres documentos que cada Estado miembro definiese una carta de servicios básicos disponible en todo el territorio. Sin embargo, el dictamen finalmente acordado (Comité de las Regiones, 2022) por las propias autoridades regionales y locales representadas en el Comité —incluidas todas las comunidades autónomas— distó mucho de aceptar un compromiso tan explícito²¹; un pequeño ejemplo, pero muy significativo, tanto de las potencialidades como de las limitaciones políticas y jurídicas de intentar apoyarse en la legislación y las políticas comunitarias para afrontar el reto demográfico, sobre todo si conllevan cambios en el *statu quo* de asignaciones de fondos europeos o exigen un mayor rendimiento de cuentas en la provisión de servicios públicos.

19. El autor fue el redactor técnico del mismo.

20. La UE y sus Estados miembros deben cumplir con el art. 3 del cap. 1 y con el art. 20 del cap. 3 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como con el art. 34, apdo. 3 (ayudas sociales y de vivienda), el art. 35 (asistencia sanitaria) y el art. 36 (acceso a los servicios de interés económico general) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la hora de garantizar el acceso a un bienestar básico y a un nivel básico de bienestar mediante la prestación de servicios públicos básicos (Garben, 2019).

21. “11. Propone que cada Estado miembro ofrezca servicios públicos básicos, en consonancia con el pilar social europeo y la Carta de los Derechos Fundamentales, en las zonas contempladas en el artículo 174. En particular, deben tenerse también en cuenta las disposiciones del Protocolo sobre los servicios de interés general, como la amplia discrecionalidad de las autoridades nacionales, regionales y locales en la organización de los servicios, la promoción del acceso universal, etc.” (Comité de las Regiones, 2022).

3.2. Definiciones territoriales en derecho comunitario

Más allá de lo que realmente disponen los textos citados, existen dos definiciones con valor jurídico sobre qué es un territorio con problemas demográficos: la normativa de ayudas de Estado con finalidad regional y la nueva definición de territorio en declive demográfico en el Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al FEDER y la zonificación estandarizada a nivel paneuropeo conocida como NUTS.

El Reglamento (CE) 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), pretende dar una base común para la aplicación de políticas europeas a realidades administrativas y territoriales muy diversas.

Tabla III. Umbrales de población regiones NUTS

NUTS 1	3 millones	7 millones
NUTS 2	800 000	3 millones
NUTS 3	150 000	800 000

Fuente: art. 3.2 Reglamento (CE) 1059/2003.

Es una definición contingente definir territorios para la ejecución de fondos europeos, ayudas de Estado y evaluación de políticas públicas basados en población NUTS 1, 2, 3 y más debajo de los niveles LAU1, LAU2 o LAU3²². En realidad, se trata de un criterio que se aplica de forma dispar. España es de los que ha optado por obviar totalmente el criterio poblacional, asignando el nivel NUTS 2 a las comunidades autónomas y el NUTS 3 a las provincias, independientemente de su población²³. Por el contrario, otros países (Eslovenia o Irlanda son buenos ejemplos) han optado por un enfoque exclusivamente poblacional con el objeto de captar fondos europeos creando territorios artificiales (*gerrymandering*) con poco nivel de renta y separándolos de los prósperos, independientemente de las estructuras administrativas realmente existentes (Pazos-Vidal, 2023a).

En esta clasificación NUTS se basan las ayudas de Estado con finalidad regional que buscan apoyar el desarrollo económico y el

22. LAU1 son habitualmente el municipio, como es en el caso de España, mientras que los niveles LAU2 e incluso LAU3 son niveles inframunicipales, como es el caso de las parroquias civiles (*freguesías*) en Portugal, LAU2.

23. Anexo II del Reglamento (CE) 1059/2003.

empleo identificando áreas con una actividad económica anormalmente baja y graves desventajas²⁴. Las Directrices de 2021 (Comisión Europea, 2021b) establecen las normas (y los límites) según los cuales los Estados miembros asignan fondos públicos a regiones menos ventajosas en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, así como a otras regiones (art. 107, apdo. 3, letra c del TFUE)²⁵. El nivel espacial del citado Reglamento (CE) 1059/2003 por el que se establecen estas intensidades de ayudas permisibles es el NUTS 3 (en el caso español, provincias) y el NUTS 2 (en el caso español, CC. AA.).

Las Directrices más recientes determinan las llamadas zonas “c” predeterminadas (apartado 7.3.1 de las Directrices de 2021, *vid. supra*) como las que se benefician de un tratamiento más generoso en términos de límites de ayuda. Es ahí donde aparece desde hace ya décadas lo que en España se entiende (erróneamente) como definición europea de zona en despoblación. En zonas con poca población, los Estados miembros deberán en principio designar regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km², según datos de Eurostat sobre densidad de población para 2018 (punto 169 de las Directrices).

La novedad de las nuevas directrices de 2021 es la nueva designación de *territorios en riesgo de despoblación*, definidos por el nivel NUTS 3, que hayan sufrido pérdidas de población de más del 10 % durante el período 2009-2018 (punto 188 y anexo IV), y que ha servido para designar como tales por primera vez a Teruel, Cuenca y Soria y, potencialmente, a Zamora (Comisión Europea, 2022a; Pazos-Vidal, 2022).

También se establecen otros criterios además del nivel NUTS en la designación de las llamadas zonas “c” no predeterminadas (punto 175), una compleja suma de umbrales de población resumidos en la Tabla IV.

Estos límites son transaccionales. El famoso criterio de *8 habitantes por km²* (áreas muy escasamente pobladas) en NUTS 2 se debe a la adhesión de los países nórdicos, pues se incluyó como una de las concesiones en sus negociaciones de adhesión, mientras que el de *12,5 habitantes por km²* (áreas poco pobladas a nivel NUTS 3) se debe a las sucesivas Directrices de

24. En virtud del art. 107, apdo. 3, letra a, del TFUE, así como otras regiones con menores desventajas (art. 107, apdo. 3, letra c, del TFUE).

25. “Ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”.

ayudas de Estado con finalidad regional (Gløersen, 2022; Burillo *et al.*, 2019)²⁶. Es decir, estos umbrales son el resultado de negociaciones para maximizar la captación de rentas de esos países, no siendo límites establecidos mediante un proceso objetivo e imparcial pensado para el conjunto de la Unión.

3.3. La política de cohesión. La definición de despoblación en el Reglamento FEDER

Llegados a este punto, corresponde referirnos, por fin, a la cuestión de la despoblación en los fondos estructurales; en concreto, el Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, y vigente para el FEDER durante el período de programación 2021-2027. Este ha sido un asunto con gran movilización territorial en España (mucho más que en países en situaciones mucho peores) y presente en el debate público, con profusión de muchas iniciativas a nivel europeo para definir, por primera vez, qué es un territorio en declive demográfico y, por tanto, merecedor de una financiación prioritaria (Molina Ibáñez *et al.*, 2022). Al mismo tiempo, se constata un poco halagüeño balance de las políticas y los fondos europeos respecto al medio rural en España (Collantes, 2021).

Así, dos propuestas clave para influir en el pensamiento de la Comisión para el período 2021-2027 fueron redactadas por españoles: el Dictamen del entonces presidente de Castilla y León Herrera Campo (Comité de las Regiones, 2016) y el Informe de la eurodiputada Iratxe García (Parlamento Europeo, 2017), que si bien se enmarcan en la noción más amplia de reto demográfico, no contienen una definición precisa del mismo, o del concepto más concreto de despoblación. Su inclusión ha sido, como decimos, resultado de un proceso de *lobby* exclusivamente español (Pazos-Vidal, 2022).

Así, el Reglamento de disposiciones comunes (RDC)²⁷ de los fondos estructurales y de inversión europeos (FEIE), en su artículo 11, apartado 1), letra j), dispone para los acuerdos de asociación (que contienen los mecanismos

26. Art. 2 del Protocolo n.º 6 del Acta de Adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia, DOUE C 241 de 29.8.1994.

27. Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

de gestión y prioridades de gasto de los FEIE en un Estado miembro) la necesidad de que estos tengan, *“en su caso, un enfoque integrado para abordar los retos demográficos de las regiones o las necesidades específicas de regiones y zonas”*. A su vez, los programas que emanen de dicho acuerdo deberían tener, como reza el artículo 22, apartado 3), letra a), inciso vii), *“un enfoque integrado para abordar los retos demográficos, cuando sea pertinente”*. La cualificación destacada en cursiva fue una exigencia de los Estados miembros, que no querían una obligatoriedad de este establecida a nivel de la Unión Europea (Pazos-Vidal, 2022).

El Reglamento FEDER va más allá al establecer en su artículo 10 el apoyo a zonas desfavorecidas, por el cual, *“de conformidad con el artículo 174 del TFUE, el FEDER se centrará especialmente en afrontar los retos de las zonas desfavorecidas, especialmente las zonas rurales y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Cuando sea apropiado, los Estados miembros establecerán en sus acuerdos de asociación un enfoque integrado para afrontar dificultades demográficas o necesidades especiales de dichas regiones y zonas, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, letra i), del Reglamento (UE) 2021/1060. Este enfoque integrado puede incluir un compromiso de financiación específica para dicho fin”*.

Sin embargo, la principal novedad es la primera definición con carácter legislativo a nivel comunitario de cuál es un territorio en *declive* demográfico, y no solo baja densidad, como en la definición de ayudas de Estado.

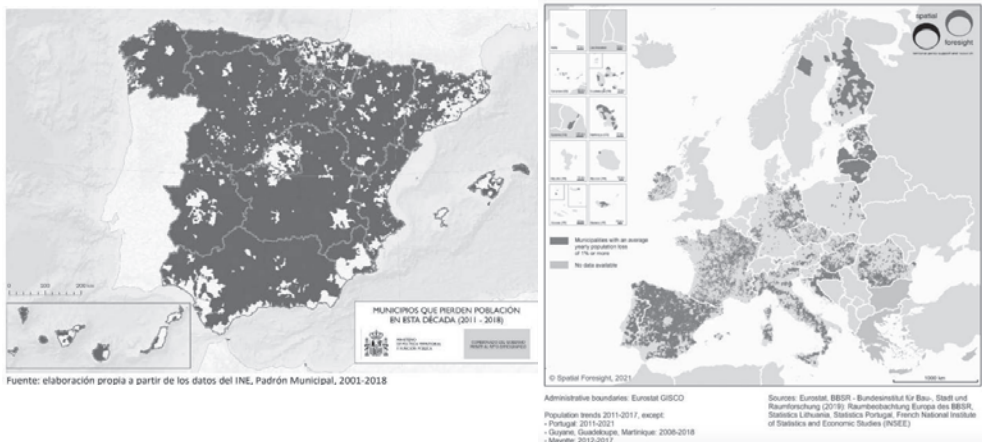
“Además, el FEDER debe prestar especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (20), que tengan una densidad de población muy baja, conforme a los criterios señalados en el punto 161 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, en concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017. Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local para dichas zonas con objeto de contrarrestar estas dificultades demográficas” (considerando 45, Reglamento [UE] 2021/1058)²⁸.

Tras no pocas vicisitudes, incluida la no coordinación de las diferentes iniciativas españolas (algunas ya citadas, con campañas paralelas y

28. Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

definiciones diferentes), esta definición se incluyó en considerando 45, relativo al artículo 10 del Reglamento FEDER. Ahora bien, el precio para conseguir la aceptación por la Comisión —que no había propuesto medida alguna en su propuesta de FEIE— y los Estados miembros —reacios siempre a que desde la UE se definan de antemano territorios y se les asignen fondos— es una definición farragosa y voluntaria. No se habla de tamaño mínimo —nivel NUTS 3 o LAU—, sino de densidad de población y descenso interanual del 1 % durante más de una década. A pesar de la guía preparada por la Comisión, ningún Estado miembro ha hecho uso de ella, ni siquiera los programas autonómicos y plurirregional España FEDER 2021-2027 (Pazos-Vidal, 2022, 2023b).

Mapa 4. La definición de despoblación del FEDER aplicada a España y a la UE



Fuentes: Gobierno de España (2019a: 6) y Glørsen y Böhme (2022).

No es, sin embargo, en absoluto un debate conceptual cerrado. Se continúa pidiendo una política de cohesión posterior a 2027 que incluya una orientación espacial específica a escala de la Unión Europea y una asignación de fondos para las regiones contempladas en el artículo 174 TFUE (Carbone, 2018; Margaras, 2020; Kah *et al.*, 2020), demandando que otras políticas del presupuesto de la Unión tengan una dimensión territorial, incluido el eventual sucesor del Plan de Recuperación (*Next Generation EU*). En realidad, la cuestión sigue dependiendo de la voluntad de los Estados miembros, pues desde hace ya décadas disponen en la política de cohesión un instrumento financiero para apoyar esos territorios, definidos, eso sí, con un criterio muy dispar entre países (Pazos-Vidal, 2024a).

3.4. Fondos estructurales y Plan de Recuperación en España

Si pasamos a ver someramente cómo se define la cuestión de la despoblación en los programas de los fondos europeos en España a partir del marco normativo descrito anteriormente, hay que empezar por el Acuerdo de Asociación (AA, Gobierno de España, 2022b).

Elaborado por cada uno de los Estados miembros, recoge el planteamiento básico y las prioridades de inversión de los fondos estructurales: FEDER, del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), y del Fondo de Transición Justa (FTJ), atendiendo a lo dispuesto en el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC, Reglamento (UE) 2021/1060).

Suponen un total de 36 682 millones de euros para España, de los que 23 397 corresponden al FEDER, 11 296 al FSE+, 869 al FTJ, y 1120 al FEMPA (fondo pesquero, formalmente parte de los FEIE) (Gobierno de España, 2022b:181).

El Programa Plurirregional España FEDER 2021-2027, comúnmente conocido como POPE, aprobado por la Comisión el 13 de diciembre de 2022 (Decisión de la Comisión C [2022]9632, de 13 de diciembre), concentra la mitad de la inversión de FEDER en este período, quedando el resto en manos de los programas de las propias comunidades autónomas. A diferencia de los programas autonómicos, se observa una mayor y más sistemática referencia al problema de la despoblación, si bien en absoluto esta es la prioridad en términos de inversión.

Siguiendo la línea marcada por las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Gobierno de España, 2019a), el POPE habla de priorizar el desarrollo de las zonas urbanas y rurales, buscando un enfoque supramunicipal; presenta una serie de desequilibrios que resulta importante abordar, *incluidos* los desequilibrios por sobrepoblación y falta de servicios básicos, suelo o movilidad (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022: 40).

En su definición de zonas rurales que serían objeto de enfoque específico contra la despoblación, el POPE va más allá de la legislación estatal y autonómica ya citada, al proponer áreas funcionales rurales formadas por municipios de menos de 10 000 habitantes de carácter rural (*ibid.*, 169), mientras que define las áreas funcionales urbanas constituidas por un área de un mínimo de 20 000 habitantes y una cabecera de, al menos, 10 000 (*ibid.*, 160). Se define también a efectos de fondos FEDER una jerarquía urbana: grandes ciudades, de más de 75 000 habitantes; ciudades intermedias, de

entre 20 000 y 75 000 habitantes, y las áreas funcionales urbanas y rurales. Esto tiene consecuencias no solo para la despoblación, sino también para las acciones conexas de desarrollo urbano sostenible financiadas por el FEDER (art. 11 del FEDER), conocido en España como EDUSI. Dado que estas definiciones están ligadas a financiación concreta, conviene no perderlas de vista a futuro.

Al contrario de las definiciones del POPE, los programas 2021-2027 de las comunidades autónomas, responsables de la mitad del gasto del FEDER, contienen muy pocas referencias a sus políticas por la despoblación (Pazos-Vidal, 2023b), dándose la paradoja de que los tratamientos más específicos en esta cuestión se dan —con la excepción de Castilla-La Mancha— en territorios con bajos niveles de descenso poblacional o rentas relativamente elevadas, pero que anteriormente habían hecho un trabajo previo de definición del problema (Navarra o Valencia, por ejemplo). Si bien esta indefinición en muchos programas se debe también a aspectos operativos (las consejerías de Hacienda están afrontando simultáneamente el cierre de los programas 2014-2024, el gasto del Plan de Recuperación y el lanzamiento de los programas 2021-2027), es preocupante dado el carácter jurídico-político y de planificación financiera plurianual que tienen los programas FEDER, formalmente adoptados por la Comisión Europea a finales de 2022. Por ello, existe una alta probabilidad de que, ante la vaguedad de muchos programas, la definición de territorios prioritarios contenida en el POPE²⁹ sea replicada en las futuras convocatorias autonómicas de sus programas FEDER.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se financia con el *Next Generation EU* (750 000 millones) acordado al calor de la crisis del COVID-19. El PRTR debe programar, hasta finales de 2023, 67 000 millones en subvenciones (Gobierno de España, 2022a: 145). Finalmente, el Gobierno ha decidido solicitar otros 83 000 millones en créditos que se le habían asignado, por lo que el tamaño de estos fondos, de 163 000 millones de euros (2021-2026), es muy superior al de los fondos estructurales tradicionales: 36 700 millones para 2021-2027 —sin contar la cofinanciación nacional ni los fondos de la PAC— (Gobierno de España, 2023).

En lo relativo a la despoblación se han observado varios problemas en el enfoque elegido, pues dada la urgencia de lanzar las diferentes iniciativas del PRTR lo antes posible, el apoyo a la despoblación se desarrolló mediante concurrencia competitiva centrada en ayuntamientos con poca capacidad

29. El POPE prioriza proyectos piloto en Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla, y en Castilla y León, región en transición con problemas graves de despoblación (*ibid.*: 172).

administrativa y sin involucrar a las diputaciones (excepto para planes antifraude) o los Gobiernos autonómicos (Pazos-Vidal, 2021b).

Así, el Plan de Recuperación (Gobierno de España, 2022a), en su palanca I: “Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, destina 14 000 millones en total (no solo para despoblación), un 20,7 % de las subvenciones del PRTR previstas, teniendo como componentes: 1) plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos; 2) plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana; 3) transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero. Su foco son los municipios de menos de 5000 habitantes³⁰, en áreas como la rehabilitación urbana, la mejora de la eficiencia energética, o el apoyo al saneamiento y la depuración del agua.

Es decir, no se aborda la despoblación —o el reto demográfico, para incluir la saturación de servicios debido a la población flotante— como un proceso, sino que simplemente se establece un umbral convencional de población que beneficia tanto a ayuntamientos con problemas de descenso demográfico como a aquellos que tienen una población más estable, y sin tener en cuenta las dinámicas supramunicipales, como son las áreas funcionales o el rol de las diputaciones³¹.

3.5. Propuestas demográficas de la Unión Europea. Áreas funcionales y el tamaño de los municipios

La mitad de la población europea vivirá en regiones en declive demográfico en 2040; así lo estudia con gran detalle el 8.º Informe de Cohesión Territorial de la Unión Europea (Comisión Europea, 2022a) que la Comisión debe publicar trianualmente en base al artículo 175 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), constituyendo, pues, la fuente oficial sobre el estado de las desigualdades territoriales en la Unión, y que a menudo anticipa futuras propuestas legislativas y de priorización de sus fondos.

Por supuesto, el *cambio* demográfico, que es reflejo a nivel europeo de lo que se entiende como *reto* demográfico en España, tiene varios antecedentes (Comisión Europea, 2006, 2008), y su muestra más reciente

30. Convocatoria de manifestaciones de interés para identificar proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación en municipios de menos de 5000 habitantes. Del 24/11 al 23/12/2020.

31. Hay que matizar, sin embargo, que convocatorias posteriores tienen un enfoque un poco más sofisticado, al involucrar a las diputaciones y considerar las agrupaciones de municipios, en línea con lo diseñado en 2022 para el POPE del FEDER.

es la Comunicación de octubre de 2023 (Comisión Europea, 2023a). Este término permite englobar no solo el declive demográfico, sino también el envejecimiento, las carencias de puestos de trabajo, así como las deseconomías de escala, resultado de la metropolización y urbanización creciente.

Las iniciativas de la Comisión Europea se han acelerado desde la asunción de funciones, en diciembre de 2019, de la Comisión Von der Leyen, cuando la demografía pasó de ser un tema sectorial, atribuido a la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) y a la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI), a una preocupación de toda la Comisión (Von der Leyen, 2019). Por primera vez se estableció una Vicepresidencia para la Democracia y la Demografía, cuyo liderazgo recayó en la exalcaldesa de Dubrovnik, Dubravka Šuica, responsable del informe sobre el “Impacto del cambio demográfico en Europa” (Comisión Europea, 2020, 2023b; Consejo de la Unión Europea, 2020).

Una parte fundamental de estas iniciativas se contienen de forma programática en la “Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE” (Comisión Europea, 2021c), con la vista puesta en 2040. Este paquete de medidas incluye su Pacto Rural (European Network for Rural Development, 2022), a la vez que el Observatorio Rural y los sucesivos informes demográficos preparados por la Comisión, así como la iniciativa: *El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa* (Comisión Europea, 2023c), respuesta a las demandas contra la fuga de cerebros (*brain drain*) planteadas por los Estados miembros del este de la Unión Europea, con cifras de declive demográfico muy superiores a las españolas. Estos requirieron (Comité de las Regiones, 2020a, 2020b; Parlamento Europeo, 2021, 2023; Cavallini *et al.*, 2018) y obtuvieron de la Comisión una comunicación sobre cómo mitigar los retos asociados al declive de la población (Comisión Europea, 2022c).

Las razones de esta prioridad, más allá de reivindicaciones concretas desde varios Estados miembros, radican en la preocupación a escala comunitaria por el envejecimiento y la pérdida de competitividad debidos al poco dinamismo demográfico de la Unión Europea, pero también por el desafío de los “lugares que no importan”, en la terminología de Rodríguez-Pose, recogida, entre otros, en Dijkstra *et al.* (2018), estableciendo un vínculo entre desafección democrática y declive demográfico. Así, las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2023 —el hecho en sí de que sean los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros quienes se pronuncien sobre este tema indica su relevancia actual— pidieron una “caja de herramientas” (*toolbox*) “para afrontar los desafíos demográficos

y notablemente su impacto en la competitividad de Europa” (Comisión Europea, 2023a).

La Comisión señala que el envejecimiento y declive poblacional perjudica la competitividad de la UE, incrementando las disparidades territoriales dentro de los Estados miembros, sus regiones y la brecha urbano-rural. Los territorios más afectados, 82 regiones en 16 Estados miembros (que representan casi el 30 % de la población de la UE), se enfrentan a una trampa de desarrollo de talento “*Talent Development Trap*” (remedo del concepto de *middle income trap* de los estudios sobre economía de los países en desarrollo) —siendo 46 regiones (NUTS 2) las más afectadas—, siendo incapaces de afrontar la escasez de habilidades y fuerza laboral para la competitividad de sus economías regionales (Comisión Europea, 2023b).

De hecho, el reciente —enero de 2023— informe de la Comisión sobre desafío demográfico (Comisión Europea, 2023b) avanza una nueva definición de territorio en riesgo demográfico: se considera que una región está despoblada cuando el promedio de la tasa de cambio poblacional anual durante los últimos cinco años no es superior a - 7,5 por cada 1000 habitantes (Comisión Europea, 2023b: 8)³².

Esta nueva definición se indica como una simple nota a pie en un documento de trabajo adjunto, sin explicación adicional alguna. Algo sorprendente dado lo delicado de establecer definiciones concretas de carácter vinculante en el ordenamiento comunitario. Sin embargo, a diferencia de la definición del FEDER surgida desde el activismo territorial —y resistida por la Comisión y los Estados miembros—, esta definición surge de la propia Comisión, por lo que existe una alta probabilidad de que pase de las comunicaciones y los estudios previos bien al Reglamento Eurostat o de Ayudas de Estado, e incluso puede que a los reglamentos de fondos estructurales post 2027, que se publicarán en la primavera de 2025.

Además del marco jurídico existente sobre despoblación, entre las propuestas ya sobre la mesa sobre reto demográfico o fuga de cerebros existe también un trabajo técnico —Comisión Europea y expertos externos— e intergubernamental que informará los futuros marcos políticos y legislativos de la Unión Europea. A este proceso se le denomina acervo territorial europeo. Su desarrollo intergubernamental más reciente es la Agenda Territorial

32. Se añade una definición adicional en Comisión Europea (2023c) para definir 36 regiones que corren el riesgo de caer en una trampa de desarrollo de talentos en el futuro, porque se ven fuertemente afectadas por la salida de su población de entre 15 y 39 años (una reducción de más de - 2 por mil al año frente al 5,3 por mil de media en la UE).

Europea 2030 (Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea, 2020), definiendo conceptos como qué es una zona rural o urbana, o cuáles son las áreas funcionales, como paso previo a la definición de políticas europeas.

Este concepto de áreas funcionales busca sobrepasar el enfoque por ayuntamientos y sobrepasar la lógica políticamente sensible de las fusiones municipales³³. De hecho, en contra de lo que parte de la doctrina sostiene en España sobre fusiones municipales (por ejemplo, Ortega Gutiérrez, 2023), llegando a sostenerse que “Europa” exige un tamaño mínimo de ayuntamiento —que incluso se ha llegado a apuntar como 10 400 habitantes—, en realidad no se promueve la fusión, sino la colaboración entre municipios (Pazos-Vidal, 2023a).

Un paso fundamental ha sido sobrepasar la clasificación NUTS de Eurostat. El primer paso fue la definición de lo que es un área funcional urbana, a efectos de análisis vía la clasificación DEGURBA (Comisión Europea *et al.*, 2020), que mide el grado de urbanización de la Unión Europea; pero a efectos normativos llevó a la clasificación rural-urbana (TERCET), que complementa la clasificación NUTS de Eurostat³⁴. Contra todo pronóstico, esta clasificación no se ha aplicado en la asignación espacial de fondos comunitarios 2021-2027, usándose solo a efectos analíticos en varios informes oficiales de la Comisión, también a nivel de la OCDE e incluso Naciones Unidas³⁵.

La clasificación DEGURBA se basa en el criterio de establecer una malla del territorio en celdas de 1 km². Aquella que tenga una densidad por km² (celda) de 1500 personas y un mínimo de 50 000 habitantes se considera una zona urbana, con una aglomeración definida por un mínimo del 15 % de la población desplazándose al centro urbano principal. Se considera como gran zona urbana (*Large Urban Zone*, LUZ) cuando supera los 250 000 habitantes (Comisión Europea, 2012), clasificando las zonas NUTS 3 (provincias) según su grado de urbanización³⁶. Buscando una mayor granularidad, otra clasificación

33. Concepto en sí no tan novedoso en España, pues las llamadas “áreas de atracción comercial” se encuentran definidas en el Atlas Nacional de España del Instituto Nacional de Estadística desde —al menos— 1965, y en sucesivas ediciones del Anuario Comercial de España desde 1963.

34. Reglamento (UE) 2017/2391 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 en lo que respecta a las tipologías territoriales (TERCET). Así, el Reglamento TERCET define en su artículo 4ter.3.b que las LAU se pueden clasificar, entre otras (“zonas urbanas”, zonas de densidades intermedias), como “áreas rurales” o “áreas escasamente pobladas”, y en el artículo 4ter.4.a. que el nivel NUTS 3 se puede clasificar como “regiones predominantemente rurales”, “predominantemente urbanas o intermedias”.

35. De hecho, la propia Comisión está financiando estudios ulteriores para establecer una definición más robusta a nivel paneuropeo de lo que constituye una zona rural, urbana o rural-urbana, a partir de las tipologías ya existentes (Stjernberg *et al.*, 2023).

36. Regiones predominantemente urbanas/regiones urbanas: la población rural es menos del 20 % de la población total. Regiones intermedias: la población rural está entre el 20 % y el

para tener en cuenta es la de *Small Urban Area* (SUA) o pequeña área urbana (Comisión Europea *et al.*, 2020; Dijkstra *et al.*, 2020).

Es, en todo caso, un criterio general. Por ejemplo, España adopta un enfoque más matizado que combina características morfológicas y funcionales (*vid.* Tabla IV) (Fioretti *et al.*, 2023). Un enfoque similar fue adoptado en el POPE 2021-2027.

Tabla IV. Umbrales mínimos de unidades locales en programas y legislación de la UE

LAU	3305 habitantes (Media UE28 2016 LAU 2)
<i>Urban Audit</i>	50 000 habitantes (LAU)
CLLD / LEADER - Grupos de Desarrollo Local	10 000 y 150 000 habitantes
<i>EU Mission Cities</i> / Iniciativa Urbana Europea	50 000 habitantes - excepcionalmente 10 000
EDUSI - Desarrollo Urbano Sostenible	20 000 habitantes
NGEU (MRR, España)	5000 habitantes
FEDER (POPE, España)	10 000 habitantes - 20 000 habitantes
Ayudas de Estado – Zonas con poca población	NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km ² - NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km ² NUTS 3 con 10 % descenso población 2009-2018
Ayudas de Estado – Zonas “c” no predeterminadas	<ul style="list-style-type: none"> ■ NUTS 2 o NUTS 3 de 100 000 habitantes (más si son las llamadas zonas contiguas), ■ NUTS 3 de menos de 100 000 habitantes en función de PIB y desempleo, ■ Islas o zonas montañosas 5000 habitantes ■ Zonas contiguas de al menos 50 000 habs.
<i>Small Urban Areas</i> (SUA)	5000 - 50 000 habitantes - 300 habs./km ² .
<i>Functional Urban Area</i> De las cuales: <i>Larger Urban Zone (LUZ)</i>	1500 habs./km ² con mínimo 50 000 habitantes. <i>Más de 250 000 habitantes</i>
<i>Functional Rural Areas</i> (Áreas Rurales Funcionales)	Mínimo 25 000 habitantes y máximo 60 minutos acceso servicios básicos
Densidad de población urbana mínima (DEGURBA - TERCET - EUROSTAT)	300 habitantes km ²
Capacidad de gestión de fondos (BEI)	50 millones de euros

Fuente: reelaboración de Pazos-Vidal (2023a).

50 % de la población total. Regiones predominantemente rurales/regiones rurales: la población rural es el 50 % o más de la población total.

Por ello, tras la definición de áreas funcionales urbanas³⁷ a nivel de la Unión Europea (DEGURBA y Reglamento TERCET), se está actualmente trabajando en la definición de áreas funcionales rurales (Dijkstra y Jacobs-Crisioni, 2023: 6), que se establecen no solo por criterios de densidad y movilidad, medida con desplazamientos por carretera registrados en los sistemas de navegación para vehículos —a diferencia del método usado por el INE, utilizando datos de telefonía móvil en 2019, *vid supra*—, o en 2023 el consumo eléctrico de los hogares (Instituto Nacional de Estadística, 2023).

Mapa 5. Áreas funcionales rurales



Fuente: Joint Research Centre. <https://urban.jrc.ec.europa.eu/static/fra/>.

Sin embargo, este es un trabajo que está aún en una fase bastante inicial (Pertoldi *et al.*, 2022; Mantino *et al.*, 2023; ESPON, 2019, 2020), con vistas a eventualmente incluir en el Reglamento NUTS ya citado, y más hipotéticamente aún, en los nuevos reglamentos de fondos estructurales 2027-2034

4. Conclusión

Finaliza aquí un recorrido que ha pretendido resumir el estado de las principales aportaciones a los conceptos de despoblación y reto demográfico en España y la Unión Europea.

37. Se busca ir más allá de lo establecido (OCDE, 2020), con una definición más amplia que la de simple “cuenca de empleo” o “zona de atracción laboral” (Eurostat, 2020).

En contraste con una obra puramente académica, y dado que buena parte del lector potencial consiste en gestores y decisores del ámbito local, se han privilegiado los marcos normativos actualmente existentes en el ordenamiento y aquellas propuestas de instituciones, organismos u otros actores que gozan de mayor potencial para trasladarlas eventualmente al ámbito de las políticas públicas y la legislación. A pesar de que buena parte de los conceptos que usamos respecto a la despoblación o el reto demográfico son tomados del ámbito comunitario, hemos preferido estructurar este capítulo yendo de lo concreto a lo más general, empezando, pues, por las normas ya en vigor en España, y acabando por las propuestas más a futuro del ámbito europeo.

Llegados a este punto podemos apuntar una serie de conclusiones. La primera es la enorme diversidad de definiciones para cada uno de los conceptos que hemos examinado, fundamentalmente el de despoblación y el de reto demográfico. Se constata una enorme confusión respecto a los conceptos usados, empleados a menudo de forma indistinta. En parte esto es lógico, pues esta discusión no es afortunadamente una discusión académica, sino que es fruto de un vivo debate a nivel social.

El caso más notable es la frecuente confusión del término despoblación con el de despoblamiento, implicando que una baja población es equivalente al declive demográfico. Incluso aquellas definiciones más precisas de declive demográfico emplean una enorme variedad de factores y de series temporales. En no pocas ocasiones asoma la clara intencionalidad de la inclusión de uno u otro criterio para la captación de rentas para un determinado territorio. En todo caso, toda definición, y más en un contexto multinivel y multifactorial, es el resultado de un compromiso transaccional.

A pesar de dicha diversidad, es notable la persistencia del ayuntamiento como unidad de análisis básica en la mayoría de las definiciones de despoblación o reto demográfico. En parte es lógico, porque los municipios existen, son tangibles en el territorio, y, algo más importante, existe una profusión de datos de calidad a nivel municipal que permiten tanto formular definiciones como estudiar los efectos a lo largo del tiempo.

Sin embargo, tanto en España como sobre todo a nivel comunitario se está avanzando hacia definiciones de áreas funcionales que superen la lógica municipal y la falsa dicotomía rural-urbano. Esto es necesario para entender y actuar sobre las dinámicas y necesidades de la población residente o flotante. El excesivo foco en el nivel municipal lleva a análisis que poco tienen que ver con la realidad en el terreno. A menudo este enfoque resulta

en expectativas irrealistas —acceso a servicios en todos los municipios— o a conclusiones fatalistas, al ignorar la movilidad urbano-rural.

Por último, cabe destacar que, en un contexto como el español, tan falto de consensos transversales, el de la despoblación sí lo es. Dicho esto, al decisor político y al gestor de políticas públicas les corresponde separar lo que es a menudo una discusión cargada de emocionalidad, para definir lo que es la despoblación, o el concepto más amplio de reto demográfico, como un problema estructural con fuerzas económicas, medioambientales e incluso culturales que exceden las capacidades de cualquier poder público. Conviene, pues, depurar cuáles son aquellas acciones en las que los poderes públicos sí pueden actuar. En este aspecto existe un gran consenso sobre lo que se puede definir como políticas públicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos vivan donde vivan, y que se resumen en una moción firmada por todos los partidos en el Senado en 2021, ya citada:

- una Agenda Común para el Reto Demográfico consensuada entre todos los niveles de gobierno;
- políticas específicas para los territorios con graves riesgos demográficos (despoblación o sobrepoblación);
- estándares comunes de acceso a infraestructuras y servicios básicos;
- provisión de servicios públicos y privados en las áreas más remotas o menos pobladas, con especial atención a aquellos sectores sometidos a regulación pública del Estado, como son el bancario o las telecomunicaciones;
- promover y apoyar la deslocalización de infraestructuras y servicios de las Administraciones públicas hacia áreas rurales y zonas en declive demográfico;
- alcanzar la conectividad universal de 100 Mbps en todo el territorio;
- diseñar programas de investigación y garantía de acceso a los alimentos en los territorios rurales catalogados como desiertos alimentarios, con criterios de salud pública y mejora de las condiciones de vida y convivencia.

Por tanto, si bien ya existe un gran consenso sobre el qué, falta el cómo. Esto implica acordar umbrales concretos para los factores antes citados (por ejemplo, distancia mínima a un determinado servicio básico aplicable en todo el territorio), así como la financiación que debe destinarse para su cumplimiento, con lo que no solo luego se puede evaluar su cumplimiento, sino también el necesario rendimiento de cuentas. Gobernar es escoger.

5. Bibliografía

- Adshead, M. (1996). Beyond clientelism: Agricultural networks in Ireland and the EU. *West European Politics*, 19 (3), 583-608. Disponible en <https://doi.org/10.1080/01402389608425152>.
- Alloza, M., González-Díez, V., Moral-Benito, E. y Tello-Casas, P. (2021). *El acceso a servicios en la España rural. Documentos Ocasionales*, 2122.
- ÁlvarezGonzález, E.M. (2023). *Régimen jurídico de la despoblación en España. Reforma territorial, transformación digital y valorización del patrimonio natural y cultural*. Pamplona: Aranzadi.
- Andrés Cabello, S. (2021). *La España en la que nunca pasa nada. Periferias, territorios intermedios y ciudades medias y pequeñas*. Madrid: Akal.
- Andrino, B., Grasso, D. y Llaneras, K. (2019). ¿A cuánto está tu pueblo de un hospital o una escuela? Un mapa del contraste entre campo y ciudad. *El País*, 27-10-2019. Disponible en https://elpais.com/politica/2019/10/25/actualidad/1572027354_718725.html.
- Banco de España. (2020). *La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas*. Disponible en https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap4.pdf.
- Bandrés, E. y Azón, V. (2021). *La despoblación de la España interior*. Madrid: Funcas. Disponible en <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/La-despoblacion-de-la-Espa%C3%B1a-interior.pdf>.
- Burillo Cuadrado, M.^a P., Rubio Terrado, P. y Burillo Mozota, F. (2019). Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (1), 83-97. Disponible en <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.05>.
- Burillo Mozota, F. (2020). Un trato justo para la España despoblada. *Argumentos Socialistas*, 37, 47-52. Disponible en https://www.Celtibérica.es/Instituto_SC/argumentosocialistas.html.
- Carbone, G. (2018). *Expert analysis on geographical specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas Cohesion Policy 2014-2020. Final Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- Cavallini, S., Soldi, R., Di Matteo, L., Alina Utma, M. y Errico, B. (2018). *Addressing brain drain: The local and regional dimension*. Bruselas: Committee of the Regions.
- Čipin, I., Klüsener, S., Recaño, J. y Ulceluse, M. (2020). A Long-Term Vision for the Development of Rural Areas in Europe. *Population and Policy*, 27.
- Collantes, F. (2021). El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural. *Presupuesto y Gasto Público*, 102, 111-130.

- Comisión Europea. (2006). Comunicación de la Comisión. *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad*. Bruselas, 12.10.2006. COM(2006) 571 final.
- (2008). *Regions 2020 - An Assessment of Future Challenges for EU Regions*. SEC(2008).
 - (2012). *Defining Urban Areas. Three levels of urban areas based on population distribution and commuting*. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas.
 - (2017). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*. COM/2017/0250 final.
 - (2021a). *Better Regulation Guidelines*. Brussels, 3.11.2021. SWD(2021) 305 final.
 - (2021b). Comunicación de la Comisión. *Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional (2021/C 153/01)*.
 - (2021c). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*. Bruselas, 30.6.2021. COM(2021) 345 final.
 - (2022a). *Ayuda estatal SA.100859 (2021/N) – España. Mapa de ayudas regionales para España (1 de enero de 2022 – 31 de diciembre de 2027)*. Bruselas, 17.3.2022. C(2022) 1524 final.
 - (2022b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al octavo informe sobre la cohesión: la cohesión en Europa en el horizonte de 2050*. COM(2022) 34 final.
 - (2022c). *Fuga de cerebros: mitigar los retos asociados al declive de la población* (Comunicación). Ref. Ares(2022)2289947 – 2022b.
 - (2023a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación*. Bruselas, 11.10.2023. COM(2023) 577 final.
 - (2023b). *The impact of demographic change – in a changing environment*. Bruselas, 17.1.2023. SWD(2023) 21 final.
 - (2023c). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa*. Estrasburgo, 17.1.2023. COM(2023) 32 final.

- (2023d). Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Harnessing talent in Europe's regions*. Strasbourg, 17.1.2023. COM(2023) 32 final. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/harnessing-talents/harnessin-talents-regions_annex_en.pdf.

Comisión Europea, FAO, UN—Habitat, OECD y World Bank. (2020). *Applying the Degree of Urbanisation: A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons*. November 2020 edition.

Comité de las Regiones. (2016). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La respuesta de la UE al reto demográfico* (OJ C 17, 18.1.2017, p. 40-45).

- (2018). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión* (COR 2018/03594, OJ C 86, 7.3.2019, p. 115–136).
- (2020a). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La fuga de cerebros en la UE: abordar el reto en todas las esferas* (CDR 4645/2019).
- (2020b). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Cambio demográfico: propuestas para cuantificar y afrontar los efectos negativos en las regiones de la UE* (COR 2019/04647, OJ C 440, 18.12.2020, p. 33–41).
- (2022). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (artículo 174 del TFUE)* (COR 2022/02959, OJ C 79, 2.3.2023, p. 36–43).
- (2023). *Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el aprovechamiento del talento en las regiones de Europa* (2023/C 188/01).

Consejo de Cuentas de Castilla y León. (2020). *Fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales de Castilla y León*. Disponible en https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-aplicacion-medidas-aprobadas-cortes-castilla-.ficheros/76416-CE_106_2020%20INFORME%20FISCALIZACI%C3%93N%20MEDIDAS%20DESPOBLACI%C3%93N.pdf.

Consejo de la Unión Europea. (2020). *Council conclusions on “Demographic Challenges – the Way Ahead”, approved by written procedure on 8 June 2020*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/44352/st08668-en20.pdf>.

Consejo Económico y Social. (2021). *Informe 02-2021. Un medio rural vivo y sostenible*. Disponible en <https://www.ces.es/informes>.

- De Nuccio, A. (2021). Políticas de impulso demográfico en la Comunidad Autónoma de Galicia: la Ley 5/2021, de 2 de febrero. *Revista Galega de Administración Pública*, 62, 203-213.
- Defensor de Pueblo. (2019). *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias. Estudio. Separata del volumen II del Informe anual 2018*. Disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/09/Separata_situacion_demografica.pdf.
- Del Molino, S. (2016). *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- (2021). *Contra la España vacía*. Madrid: Alfaguara.
- Díaz-Lanchas, J., Loras, D., Martínez, A. y Roldán T. (2022). Despoblación y políticas de lugar. Un análisis con datos de la brecha demográfica, económica, y de actitudes en los últimos 25 años en España. *EsadeEcPol Brief*, 23-2-2022. Disponible en https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/02/AAFF_ESP_EsadeEcPol_Brief23_FinalDespoblacion_DEF4.pdf.
- Dijkstra, L. y Jacobs-Crisioni, C. (2023). Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU. *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*, 11/2023. JRC135599.
- Dijkstra, L. y Poelman, H. (2014). A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation. *Working Papers*, WP 01/2014. DG REGIO. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2014/a-harmonised-definition-of-cities-and-rural-areas-the-new-degree-of-urbanisation.
- Dijkstra, L., Poelman, H. y Rodríguez-Pose, A. (2018). The geography of EU discontent. *Working Papers. European Commission*, WP 12/2018. Disponible en <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>.
- Dijkstra, L., Florczyk, A. J., Freire, S., Kemper, T., Melchiorri, M., Pesaresi, M. y Schiavina, M. (2020). Applying the degree of urbanisation to the globe: A new harmonised definition reveals a different picture of global urbanisation. *Journal of Urban Economics*. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103312>.
- España Vacía. (2021). *Modelo de Desarrollo de la España Vacía*. Disponible en <https://xn--revueltaespaavaciada-f7b.org/3d-flip-book/modelo-de-desarrollo/#modelo-de-desarrollo/1/>.
- ESPON. (2019). ESPON BRIDGES. *Balanced Regional Development in areas with Geographic Specificities*. Final Report. Luxemburgo: ESPON.
- (2020). *European Shrinking Rural Areas Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE)*. Luxemburgo: ESPON.
- European Network for Rural Development. (2022). *A Framework of Rural Proofing Actions*. Disponible en <https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/>

- files/enrd_publications/enrd_report_tg_rp_a_framework_of_rural_proofing_actions.pdf.
- Eurostat. (2020). *European harmonised Labour Market Areas — Methodology on functional geographies with potential*. Working paper. Luxembourg: Eurostat. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/ks-tc-20-002>.
- Faludi, A. (2014). Europeanization or Europeanization of spatial planning? *Planning Theory and Practice*, 15 (2), 155-169.
- FEMP. (2017a). *Población y despoblación en España 2016. El 50% de los municipios españoles, en riesgo de extinción*. Disponible en http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf.
- (2017b). *Documento de Acción. Comisión de Despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Disponible en <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf>.
- Fernández Tomás, A., Sánchez Legido, A. y Ortega Terol, J. M. (2012). *Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un área meridional escasamente poblada*. Confederación de Empresarios de Cuenca (CEOE-CEPYME-Cuenca), Confederación de Empresarios de Teruel (CEOE-CEPYME-Teruel), Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES).
- Fioretti, C., Saraceno, P., Perpiña Castillo, C. y Testori, G. (2023). *Policy Atlas of Sustainable Urban Development for Small Urban Areas*. EUR 31440 EN. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Galletero-Campos, B. y Saiz Echezarreta, V. (2022). Despoblación y comunicación: propuestas para abordar un objeto de estudio emergente. *Doxa Comunicación*, 35, 39-57. Disponible en <https://doi.org/10.31921/doxacom.n35a1507>.
- Garben, S. (2019). The European pillar of social rights: An assessment of its meaning and significance. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 101-127.
- Gløersen, E. (2022). *Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Brussels: European Parliament.
- Gløersen, E. y Böhme, K. (2022). Prepared for population decline? *Spatial Foresight*, January. Disponible en <https://steadyhq.com/en/spatialforesight/posts/50e0afaa-e9d6-4595-bb87-9ad31e530359>.
- Gobierno de Castilla-La Mancha. (2021). *Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha*. Disponible en https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20210217/ia-009-2021_anteproyecto_ley_medidas_frente_despoblacion_rural_8_3.pdf.

- Gobierno de España. (2019a). *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Directrices Generales*. Disponible en http://www.mptfp.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.
- (2019b). *Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación*. Disponible en https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Indicadores_cartografia/Diagnostico_Des poblacion.pdf.pdf.
 - (2020). *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>.
 - (2021a). *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>.
 - (2021b). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf.
 - (2022a). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf.
 - (2022b). *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*. Disponible en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asociacion_aprobado.pdf.
 - (2023). La Comisión Europea aprueba la Adenda al Plan de Recuperación, que movilizará la totalidad de recursos asignados a España de los fondos Next Generation EU. *Nota de Prensa, 2-10-2023*. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2023/021023-aprobacion-adenda-plan-de-recuperacion.aspx>.
- Gobierno del Principado de Asturias. (2022). *Proyecto de ley del Principado de Asturias de reto Demográfico*.
- Gómez Giménez, J. M. (2022). Los territorios de la despoblación en la Península Ibérica. En C. Navarro Gómez, Á. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (eds.). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local. Ciudad Real, 22 y 23 de septiembre de 2022* (pp. 249-272). Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=880751&orden=0&info=open_link_libro.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. y Storper, M. (2018). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19 (2), 273-298.

- Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Estudio EM-1 de movilidad a partir de la telefonía móvil. Proyecto técnico*. Disponible en https://www.ine.es/experimental/movilidad/exp_em1_proyecto.pdf.
- (2023). Censos de Población y Viviendas 2021. Resultados sobre Hogares y Viviendas. *Nota de prensa*, 30-6-2023. Disponible en https://www.ine.es/prensa/censo_2021_jun.pdf.
- Johnson, K. M. y Lichter, D. T. (2019). Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century. *Rural Sociology*, 84, 3-27. Disponible en <https://doi.org/10.1111/ruso.12266>.
- Jones, R., Moisis, S., Weckroth, M., Woods, M., Luukkonen, J., Meyer, F. y Miggelbrink, J. (2019). Re-conceptualising Territorial Cohesion Through the Prism of Spatial Justice: Critical Perspectives on Academic and Policy Discourses. En T. Lang y F. Görmar (eds.). *Regional and Local Development in Times of Polarisation. New Geographies of Europe* (pp. 97-109) Singapur: Palgrave Macmillan. Disponible en https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1_5.
- Kah, S., Georgieva, N. y Fonseca, L. (2020). *Research for REGI Committee – EU Cohesion Policy in non-urban areas*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion.
- López Ramón, F. (2021). La lucha contra la despoblación rural. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 29-51). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J. (2014). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (8.ª edición). Madrid: Tecnos.
- Mantino, F., Forcina, B. y Morse, A. (2023). *Exploring the rural-urban continuum. Methodological framework to define Functional Rural Areas and rural transitions*. Disponible en https://rustik-he.eu/wp-content/uploads/2023/04/RUSTIK_D-1-1_Methodological_Framework_31.03.23.pdf.
- Margaras, V. (2020). *Demography on the European agenda. Strategies for tackling demographic decline*. European Parliamentary Research Service. PE 651.939.
- Migas, M. y Zarzycki, M. (2020). *Concept of Functional Rural Areas*. Virtual Good Practice Workshop with Member States on Data for Evaluations. 14 de Mayo. Disponible en https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/gpw-13_10_functional_rural_areas_migas_dg_agri.pdf.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). *Programa Plurirregional de España FEDER 2021-2027* (versión 1.3, 2021ES16RFPR001, 13 de diciembre de 2022). Disponible en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_POPE.pdf.

- Molina Ibáñez, M. (2019). Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. En J. Farinós Dasí, J. F. Ojeda Rivera y J. M. Trillo Santamaría (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 153-170). Madrid: Asociación Europea de Geografía. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/estadoposmoderno.pdf>.
- Molina Ibáñez, M., Pérez Campaña, R. y Hernando Sanz, F. (2022). Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el Estado español. *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 67 (1), 21-30.
- Naciones Unidas. (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*. New York: United Nations.
- OCDE. (2020). *Delineating Functional Areas in All Territories*. Disponible en <https://www.oecd.org/publications/delineating-functional-areas-in-all-territories-07970966-en.htm>.
- Pardo Torregrosa, J. y Fontrodona, J. (2022). La empresa ante la despoblación. La responsabilidad de la empresa en la dinamización de zonas rurales despobladas. *Cuadernos de la Cátedra CaixaBank de Sostenibilidad e Impacto Social*, 53. Disponible en <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0631>.
- Parlamento Europeo. (2017). *Despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico. P8_TA(2017)042*.
- (2019). *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (COM(2018)0372 – C8-0227/2018 – 2018/0197(COD))*.
 - (2021). *Informe sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión 25.3.2021 - (2020/2039(INI))*.
 - (2023). *Proyecto de Informe sobre el aprovechamiento del talento en las regiones de Europa (2023/2044(INI))*.
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Abingdon: Routledge.
- (2021a). La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro la Unión Europea: balance de una praxis emergente. En M.ª R. Alonso Ibáñez (dir.). *Políticas Urbanas y Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (pp. 21-56). Valencia: Tirant lo Blanch.
 - (2021b). El Plan "España Puede" y la gobernanza territorial. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, 16 (1), 101-120.

- (2021c). *Recognising demographically declining areas in EU Cohesion Policy: a Case-Study of Multilevel Coalition Building*. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13673882.2021.00001102>.
 - (2022). “Emptied Spain” and the limits of domestic and EU territorial mobilisation. *Revista Galega de Economía*, 31 (2), 1-28. Disponible en <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8365>.
 - (2023a). Inframunicipalismo y Políticas Públicas Europeas. En C. Campos Acuña, R. Fernández Llera y M.ª Cadaval Sampedro (coords.). *VI Informe Red Localis. Retos y desafíos de los municipios de menor población* (pp. 49-86). Madrid: La Ley.
 - (2023b). Despoblación y Fondos Europeos. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, Cohesión Territorial e Igualdad de Derechos* (pp. 335-389). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
 - (2023c). La Despoblación en Europa: Diagnósticos y Estrategias en Perspectiva Comparada. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, Territorio y Gobiernos Locales* (pp. 49-74). Madrid: Marcial Pons.
 - (2024a). Future perspective: from multi-level to multi-layered Cohesion Policy. En N. F. Dotti, I. Musiałkowska, S. de Gregorio Hurtado y J. Walczyk (eds.). *EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach* (pp. 256-274). Cheltenham: Elgar.
 - (2024b). The Legal Perspective of the origins and evolution of EU Cohesion Policy. En N. F. Dotti, I. Musiałkowska, S. de Gregorio Hurtado y J. Walczyk (eds.). *EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach* (pp. 47-64). Cheltenham: Elgar.
- Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., Testori, G., De Bruijn, M., Ferry, S., Kah, S., Servillo, L. y Windisch, S. (2022). *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 102, 75-92.
- Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea. (2020). *Territorial Agenda 2030 - A future for all places. Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion. 1 December 2020, Germany*. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/territorial_agenda_2030_en.pdf.
- Recaño, J. (2017). The Demographic Sustainability of Empty Spain. *Perspectives Demographiques*, 7, 1-4.
- Sanz Larruga, F.J. (2021). Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho. En F.

- J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (dirs.). *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 29-206). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Schiavina, M., Moreno-Monroy, A., Maffenini, L. y Veneri, P. (2019). *GHS-FUA R2019A - GHS funcional urban areas, derived from GHS-UCDB R2019A (2015)*. European Commission, Joint Research Centre (JRC) [Dataset]. Disponible en 10.2905/347F0337-F2DA-4592-87B3-E25975EC2C95.
- Secretaría General para el Reto Demográfico. (2022). *Sistema Integrado de Datos Municipales: Metodología, abril de 2022*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/abril2022_sidamun_metodologia_tcm30-540287.pdf.
- Senado de España. (2015). *Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales*. Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Senado, 505, 17 de abril de 2015.
- (2019). *Informe de la Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España*. Disponible en https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_360_2732.PDF.
 - (2021). *Moción del Grupo Parlamentario Socialista. Comisión de Despoblación y Reto Demográfico del Senado 19 de mayo de 2021* (n.º de expediente 661/000948). Disponible en <https://www.senado.es/web/expedientdocblobservelet?legis=14&id=101151>.
- SSPA. (2020). *Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes*.
- Stjernberg, M., Norlén, G., Vasilevskaya, A., Tapia, C. y Berchoux, T. (2023). *Scoping Report on European Rural Typologies*. GRANULAR. Disponible en https://www.ruralgranular.eu/wp-content/uploads/2023/06/GRANULAR_D4.6_typology_scoping_report.pdf.
- Velasco Caballero, F., Navarro, C. y Ruiz Pulpón, A. R. (2023). Análisis interdisciplinar de la despoblación: territorio y gobiernos locales. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, Territorio y Gobiernos Locales* (pp. 7-26). Madrid: Marcial Pons.
- Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe*. Disponible en https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.