
Régimen jurídico de la despoblación en España: Reforma territorial, transformación digital y valorización del patrimonio natural y cultural. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2023, ISBN 9788411637077, 325 págs.

La interesante obra de la Prof. Dra. Álvarez González aborda de manera amplia y concisa lo que se denomina en su propio título, el régimen jurídico de la despoblación, armonizando y aglutinando la normativa que afecta a este fenómeno en nuestro país, cuestión vital para poder acometer jurídica y eficazmente esta problemática.

Es por ello, en primer lugar, de elogiar el esfuerzo “codificador” llevado a cabo por la autora, así como su labor de síntesis en torno a los numerosos textos, casi todos ellos, desafortunadamente, programáticos, que abordan de manera directa esta cuestión. Para ello la obra es estructurada en dos partes claramente diferenciadas, la primera de ella se dedica a realizar un análisis del estado de la cuestión, y la segunda se centra en cuáles son los retos presentes y futuros y en arrojar una serie de ideas y posibles soluciones jurídicas a todos ellos. Además, y como valor añadido de esta obra, se realiza, en cada una de las partes, una aproximación analítica del caso de Italia, definiendo, por tanto, la situación que presentan en este país, y las medidas adoptadas en el mismo, con una visión crítica y desde una perspectiva propositiva.

De esta manera, parte de un análisis de las escuetas iniciativas internacionales dirigidas específicamente a paliar la despoblación, y de todas aquellas que de alguna manera han tenido incidencia de manera colateral en este punto, como pueden ser los objetivos de la Agenda 2030 objetivos ODS (ODS 10-3 relativo a garantizar la igualdad de oportunidades o el ODS 11 sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles). Así mismo, se trata posteriormente las numerosas iniciativas europeas, sobre todo aprobadas en los últimos años ya que anteriormente la despoblación no era un objetivo estratégico claro, si no que de alguna manera se promovía el dinamismo de algunas zonas vía fondos públicos vinculados fundamentalmente a la actividad del sector primario (PAC, por ejemplo). En todo caso, se mencionan como hitos el Pacto Rural y el Plan de Acción Rural y se hace referencia a la modulación de algunos de los fondos europeos clásicos hacia objetivos más vinculados a la lucha contra la despoblación (PAC, FEDER, FEADER etc.).

Seguidamente, se acomete el estudio de las iniciativas nacionales, impulsadas en muchos casos por instancias europeas. Así, la autora habla de una manera muy

acertada de las virtudes y de la potencialidad, al menos desde la teoría, de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), que identificó ya en el año 2007 este fenómeno y diseñó planes de actuación en función de la densidad poblacional de cada zona. Otra ley de carácter más sectorial también es mencionada como la Ley 25/1982 de 30 de junio de agricultura de montaña, que puso el foco en zonas rurales concretas con el fin de que estas fueran objeto de ayudas públicas para conseguir paliar la situación de base desigual de la que partían en cuanto a su desarrollo económico y social.

Igualmente, como acciones nacionales más contemporáneas podemos mencionar la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, el Plan Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (como parte de las exigencias del FEADER) el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico 2021-2023 y la Agenda Urbana Española (AUE), y de manera indirecta la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. Igualmente, como medida concreta, se menciona la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico en virtud de Real Decreto 399/2020 de 25 de febrero de 2020.

Si descendemos a la escala autonómica, la autora analiza las iniciativas legislativas existentes en las comunidades autónomas de Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón de manera más exhaustiva, y se alude a aquellas que se encuentran en tramitación, como por ejemplo la relativa a Castilla y León, o los documentos estratégicos otras comunidades como el Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017/2027, entre otros. Para finalizar con este primer bloque, la autora, con el fin de abarcar un amplio espectro de la realidad jurídica y territorial que tiene influencia en la despoblación, se dedica a analizar algunas iniciativas locales, así como el alcance de las Agendas Urbanas locales en esta cuestión, y las medidas y actuaciones desde un punto de vista multinivel llevadas a cabo por Italia.

El segundo bloque de esta obra se dedica, como hemos mencionado a destacar los desafíos pendientes en el ámbito de la despoblación y las posibles actuaciones que podrían resultar útiles para dar respuesta a los mismos. De esta manera las medidas propuestas se articulan en torno a tres ejes fundamentales: i. Reforma territorial y una nueva planta municipal, ii. Transformación digital y acceso a los servicios públicos, iii. Valorización del patrimonio natural y cultural.

El primero de los ejes impone una reordenación de precisamente las propias estructuras administrativas que permiten el ejercicio de las funciones públicas en el territorio, lo cual, a juicio de la autora resulta esencial para la ordenación de las potestades administrativas desde un punto de vista más funcional, centrado en el territorio, en la población que lo habita y, sobre todo, teniendo en cuenta las circunstancias de despoblación que acucian a cada zona. Se hace hincapié finalmente en las

recomendaciones de la ATE 2030 (Agenda Territorial Europea) como hoja de ruta de las distintas actuaciones públicas, que deben ser coordinadas con el fin de acometer uno de los retos clave de la política de cohesión europea. Igualmente, óptimamente desarrollado desde un punto de vista estructural, la autora recoge la necesidad de reformular la planta municipal, destacando las iniciativas propuestas en el Estatuto básico del pequeño municipio, entre otros textos, que tendría dos objetivos claros: asegurar la prestación de servicios públicos de calidad en condiciones equitativas e impulsar la simplificación normativa y administrativa de los pequeños municipios, de la misma manera que acomete el régimen jurídico y las inquietudes que suscita la llamada fusión de municipios y la ineficacia de la actuación, en opinión de la autora, de las fórmulas organizativas tales como las mancomunidades, las áreas metropolitanas y las comarcas. Finalmente, se analiza pormenorizadamente de manera comparada la organización territorial italiana, en concreto se abordan las llamadas Áreas Internas sirviéndose de la Estrategia Nacional para las Áreas Internas (SNAI), lo que también es utilizado por la autora como inspiración para especificar una serie de propuestas añadidas que permitan vertebrar el territorio de una manera que resulte más útil a los intereses de las zonas más despobladas.

El segundo de los ejes dedicado a la transformación digital y acceso a los servicios públicos señala como idea que atraviesa todas las propuestas de este epígrafe, que será la IA la que modifique de manera clara, transversal y disruptiva el proceder de los municipios resultantes del análisis anterior, como instrumento clave para garantizar la prestación de los servicios públicos. Es decir, se dejan a un lado las premisas de digitalización de la administración pública o del acceso de los municipios de menor tamaño a redes de Internet o 5G, adelantándose, podemos decir, a un futuro ya inminente.

De la misma manera, se aborda también la necesidad de acometer una simplificación administrativa (a tres niveles, normativo, organizativo y procedimental) incidiendo en una reforma ad hoc para los municipios más despoblados, que conlleve una reducción de trámites administrativos en última instancia y una adaptación del mismo a la realidad rural descrita, siempre desde un punto de vista garantista y legalista (pp. 172-174). Por otro lado, como ya hemos adelantado, la necesidad de que la población rural acceda en condiciones de calidad y equidad a los servicios públicos es una condición básica que debe tenerse en cuenta en toda reforma legislativa. Por ello, la provisión de servicios digitales, tal y como defiende la autora, podría ser una oportunidad muy importante para la garantía de los mismos en zonas más remotas, pero siendo consciente de la necesidad de continuar haciendo hincapié en la garantía de conectividad y en las diferentes técnicas existentes para este cometido.

Como último eje de este segundo bloque dedicado a recoger los principales retos existentes, así como las soluciones aplicables a esta problemática, con la reivindicación de una mayor valoración del patrimonio natural. De este modo, la autora destaca la importancia de incluir la innovación en la actividad económica de estas zonas menos pobladas como estrategia de dinamización, partiendo de los planes tradicionales aprobados por la ordenación de los recursos naturales (PORN) como instrumentos de planificación de base de toda la gestión de los innumerables recursos que encontramos en el medio rural principalmente y donde su conservación es esencial para el desarrollo regional y económico. Estos planes, no obstante, a juicio de la autora, también necesitaría de una revisión en clave demográfica, que quizá valiéndose de las llamadas Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN, Comisión Europea 2014) podrían adquirir un enfoque más utilitarista desde el punto de vista social y de la despoblación, con el fin de que sea una herramienta útil para la dinamización económica de las zonas rurales. Así mismo, en la última parte del trabajo se hace un análisis de las principales iniciativas europeas que inciden en esta cuestión como son el Pacto Verde Europeo, la Ley del Clima europea (Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021), la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030 o el Plan de Acción para la Economía Circular, entre otras. En relación lógica con estos puntos, también se hace referencia a el papel de la agricultura en la lucha contra la despoblación, haciéndose una alusión a la figura italiana del agricultor custodio y a las comunidades de gestión de la agricultura (Ley 194/2015, de 2 de diciembre, para la protección y mejora de la biodiversidad de interés agrícola y alimentario) en comparación con la regulación de la gestión común en el caso de España, aportando diversos ejemplos concretos. También casos concretos son utilizados para subrayar el papel del patrimonio cultural en el desarrollo de las comunidades rurales y en la lucha contra la despoblación como un recurso productivo más, tanto en el caso español como italiano, destacándose en este último, los borghi los cuales han sido objeto de una importante financiación a la luz del plan de recuperación italiano fruto de los fondos Next Generation EU.

En definitiva, esta obra supone un extenso trabajo de investigación y documentación en cuanto a los múltiples ámbitos normativos y de actuación política que afectan de una manera directa a la lucha contra la despoblación, generando así una recopilación muy interesante y sintetizada de lo que podría conformar un régimen jurídico de la despoblación. Igualmente, a partir de ello la autora ha conseguido elaborar una serie de propuestas de mejora, de actuaciones ideales en cada uno de los sectores o aspectos desarrollados con el fin de afrontar esta problemática de una manera eficaz, valiéndose, además, de otras experiencias extranjeras, como la italiana, con el fin de inspirar al legislador para dar el paso hacia actuaciones más concretas,

armonizadas y sobre todo, coordinadas que tengan como fin último la lucha contra el despoblamiento y los problemas de desarrollo económico y cohesión territorial que ello conlleva para nuestras sociedades.

Paula M^a Tomé Domínguez

Doctora en Derecho Administrativo

Contratada en Periodo de Orientación Postdoctoral (POP-FPU)

Universidad de Salamanca