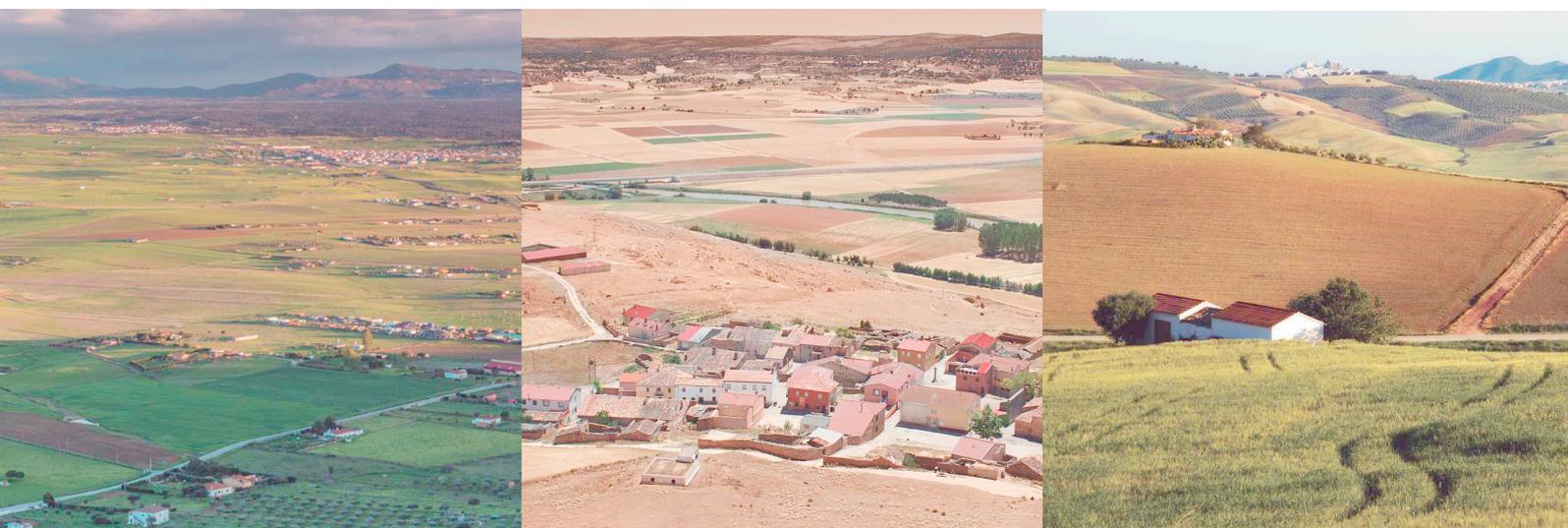


# EL DESIERTO DEMOGRÁFICO

Análisis y estrategias de regeneración urbana para luchar contra la despoblación en la Comunitat Valenciana



## TRABAJO FINAL DE GRADO

---

Grado en Fundamentos de la Arquitectura

Curso 2019-2020

Belén Herrera Crespo

Tutor: Dr. Rafael Temes Córdovez



ESCOLA TÈCNICA  
SUPERIOR  
D'ARQUITECTURA



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA

## **RESUMEN**

El propósito de este trabajo es estudiar el fenómeno de la despoblación desde el punto de vista del urbanismo y de la regeneración urbana. Para ello se analiza la situación actual y las actuaciones de lucha contra la despoblación que se están planteando a diferentes niveles gubernamentales, para terminar con un análisis más específico de la situación en la Comunitat Valenciana. El análisis y la comparación de las actuaciones y estrategias ya planteadas se utilizan para hacer una revisión crítica, tanto de los indicadores y variables, como de las medidas de acción.

Los aspectos relacionados con el urbanismo y con la regeneración urbana que aparecen en las diferentes propuestas y medidas gubernamentales son en los que se centra especialmente. Se utiliza la herramienta URBAN como base para sistematizar la situación de las actuaciones en el ámbito nacional y autonómico de lucha contra la despoblación en materia de Regeneración Urbana. También se consideran el “Plan Estatal de Vivienda 2018-21”, y el marco de desarrollo urbanístico y de sostenibilidad para conseguir una propuesta de actuación “enriquecida” de lucha contra la despoblación en la Comunitat Valenciana.

*Palabras clave: Urbanismo, Regeneración urbana, Comunitat Valenciana, Despoblación*

## **RESUM**

El propòsit d'aquest treball és estudiar el fenomen de la despoblació des del punt de vista de l'urbanisme i de la regeneració urbana. Per a això s'analitza la situació actual i les actuacions de lluita contra la despoblació que s'estan plantejant a diferents nivells governamentals, per a terminar amb una anàlisi més específic de la situació a la Comunitat Valenciana. L'anàlisi i la comparació de les actuacions i estratègies ja plantejades s'utilitzen per fer una revisió crítica, tant dels indicadors i variables, com de les mesures d'acció.

Els aspectes relacionats amb l'urbanisme i amb la regeneració urbana que apareixen a les diferents propostes i mesures governamentals són als quals es centra especialment. S'utilitza l'eina URBAN com a base per a sistematitzar la situació de les actuacions en l'àmbit nacional i autonòmic de lluita contra la despoblació en matèria de Regeneració Urbana. També es consideren el “Plan Estatal de Vivienda 2018-21”, i el marc de desenvolupament urbanístic i de sostenibilitat per a aconseguir una proposta d'actuació “enriquida” de lluita contra la despoblació a la Comunitat Valenciana.

*Paraules clau: Urbanisme, Regeneració urbana, Comunitat Valenciana, Despoblació*

## **ABSTRACT**

This work aims to study the phenomenon of depopulation from urban planning and urban regeneration point of view. For that it's analyzed the current situation and the actions to fight against the depopulation that are being raised at different government levels, to finish with a more specific analysis about the situation at the Comunitat Valenciana. The analysis and the comparison of the actions and strategies already raised is used for a critical review, both of the indicators and variables, as well as of the action measures.

The aspects related to urban planning and urban regeneration that appear in the different government proposals and measures are in which the work is especially focused on. The URBAN tool is used as a basis to systematize the situation of actions at the national and regional level to combat depopulation in matters of Urban Regeneration. Also are considered the “Plan Estatal de Vivienda 2018-21”, and the urban and sustainable development framework to make a proposal for action to become an “enriched” action purpose to fight the depopulation at the Comunitat Valenciana.

*Key words: Urban planning, Urban regeneration, Comunitat Valenciana, Depopulation*

*Gracias a mi tutor Rafael Temes  
por ayudarme en este trabajo*

*Gracias a mi familia por  
apoyarme todos estos años*

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
1.1. ESTADO ACTUAL DEL TEMA .....	6
1.2. OBJETIVOS .....	9
1.3. METODOLOGÍA.....	10
<b>2. DETERMINACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON RIESGO DE DECREMENTO.....</b>	<b>12</b>
2.1. DETERMINACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON RIESGO DE DECREMENTO .....	13
2.1.1. DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO .....	14
2.1.2. INDICADORES EN LA RESOLUCIÓN CONTRA EL DESPOBLAMIENTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA .....	16
2.1.3. CONTRASTE DE LOS CRITERIOS A NIVEL NACIONAL CON LOS UTILIZADOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	19
2.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON RIESGO DE DECREMENTO.....	24
<b>3. ESTRATEGIAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN PLANTEADAS .....</b>	<b>32</b>
3.1. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO .....	32
3.1.1. DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES .....	33
3.1.2. INFORME SOBRE ESPAÑA EN EL MARCO DEL SEMESTRE EUROPEO .....	34
3.2. ESTRATEGIAS Y ACCIONES PLANTEADAS POR PARTE DEL ESTADO Y POR OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	35
3.2.1. ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO.....	35
3.2.2. ESTRATEGIAS Y ACCIONES PLANTEADAS POR PARTE DE ALGUNAS DE LAS CC.AA. MÁS AFECTADAS POR LA DESPOBLACIÓN .....	37
3.3. INICIATIVAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	41
3.3.1. PROPUESTAS DE NATURALEZA GUBERNAMENTAL CON EFECTOS EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.....	42
3.3.2. OTRAS PROPUESTAS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN PLANTEADAS POR ORGANISMOS O ENTIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL. ....	46
3.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN .....	49
<b>4. EL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS ESTRATEGIAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN .....</b>	<b>51</b>
4.1. PAPEL DEL URBANISMO Y DE LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.....	53
4.1.1. PAPEL DEL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA EN LA PROPUESTA A NIVEL NACIONAL .....	57
4.1.2. PAPEL DEL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS PROPUESTAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....	59
4.2. ASPECTOS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021 CON INCIDENCIA EN LA PROPUESTA A REALIZAR.....	64
4.3. EL MARCO DE DESARROLLO URBANÍSTICO Y SOSTENIBILIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA PROPUESTA A REALIZAR.....	69

4.4. PROPUESTA DE ACCIONES EN RELACIÓN CON EL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA PARA LUCHAR CONTRA LA DESPOBLACIÓN.....	73
<b>5. CONCLUSIONES Y POSIBLES LÍNEAS PARA TRABAJOS FUTUROS.....</b>	<b>78</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>80</b>

## TABLAS DE CONTENIDO

Tabla 1. Comparación de indicadores utilizadas por la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico y los indicadores utilizados en la Resolución para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana. Elaboración propia. ....	20
Tabla 2. Variables que pueden afectar a un mayor riesgo de despoblación según el informe de la Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT). Fuente: Elaboración propia.....	26
Tabla 3. Análisis de las variables contempladas en la Agenda Valenciana Antidespoblament según su naturaleza. Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp.31-58)	27
Tabla 4. Comparación de la situación de la despoblación en la Comunitat Valenciana entre 2016 (a partir del informe AVANT) y 2019 (a partir del informe del CESCv). Fuente: Elaboración propia .....	48
Tabla 5. Comparación de medidas planteadas por Nova Ruralitat, IVIE, y CESCv. Fuente: Elaboración propia .....	48
Tabla 6. Categorías e ítems. Fuente: Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja, 2015; p.13). ....	56
Tabla 7. Evaluación de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico usando la herramienta URBAN (BIA2012-31905). Fuente: Elaboración propia .....	58
Tabla 8. Evaluación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, y del Plan de desarrollo Rural AVFGA usando la herramienta URBAN (BIA2012-31905). Fuente: Elaboración propia .....	62
Tabla 9. Documentación gráfica y complementaria que se requiere para presentar programas de actuación en la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia a partir de La Orden de 18 de febrero de 2019 de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, con las modificaciones de la Orden de 7 de mayo de 2020 de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática .....	68
Tabla 10. Evaluación del Plan Estatal de Vivienda usando la herramienta URBAN (BIA2012-31905). Fuente: Elaboración propia.....	68
Tabla 11. Tabla resumen de las carencias a nivel nacional y a nivel de la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia .....	73

## ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Esquema de trabajo de El Desierto Demográfico. Fuente: Elaboración propia.....	5
Ilustración 2. Mapa de indicadores que influyen en la despoblación según Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje despoblación. Fuente: Elaboración propia a partir de MPTFP (MPTFP, 2017; pp. 5, 12, 19, 31) .....	15

Ilustración 3. Mapa de indicadores que influyen en la despoblación según Informe de la Agencia Valenciana Antidespoblament. Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp. 18-23) .....	18
Ilustración 4. Mapa con municipios con menos de 12,5 hab/km2 según Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje despoblación. Fuente: Elaboración propia a partir de MPTFP (MPTFP, 2017; p. 12).....	19
Ilustración 5. Mapa con municipios con menos de 120 habitantes. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE .....	19
Ilustración 6. Municipios con riesgo de despoblación según el Reto Demográfico. Cumplen 4/4 indicadores (izquierda) o 3/4 indicadores (derecha). Fuente: Elaboración propia .....	21
Ilustración 7. Municipios 5 de los 6 indicadores del tercer punto de la Resolución de la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia a partir del informe AVANT (AVANT, 2017; p.14).....	22
Ilustración 8. Municipios con riesgo de despoblación según la Resolución de la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia .....	22
Ilustración 9. Comparación entre municipios con riesgo de despoblación según Reto Demográfico (derecha) y según Resolución de la Comunitat Valenciana (izquierda). Fuente: Elaboración propia .....	23
Ilustración 10. Áreas seleccionadas como variables de "Grado de Accesibilidad". Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp.31-58) .....	28
Ilustración 11. Áreas seleccionadas como variables de "Dotación de equipamiento". Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp. 31-58) .....	29
Ilustración 12. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre indicadores y variables. Fuente: Elaboración propia.....	31
Ilustración 13. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre estrategias contra la despoblación. Fuente: Elaboración propia. ....	50
Ilustración 14. Esquema del proceso de trabajo del capítulo 4. Fuente: Elaboración propia ....	53
Ilustración 15. Contexto del programa URBAN (BIA2012-31905) Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja, 2015).....	54
Ilustración 16. Sistema de Evaluación. Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja, 2015). ....	55
Ilustración 17. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre regeneración urbana. Fuente: Elaboración propia .....	64
Ilustración 18. Esquema de introducción al Documento de directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana (IVE, 2018). Fuente: Elaboración propia .....	70
Ilustración 19. Proceso de diseño de una estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado. Fuente: Instituto Valenciano de la Edificación (IVE, 2018; p.74). ....	72
Ilustración 20. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre regeneración urbana. Fuente: Elaboración propia .....	77

# 1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la despoblación está cada día más presente en los análisis sobre el desarrollo económico y social de muchos de los territorios del Estado español. Es un tema que ha entrado con fuerza en la agenda de los Gobiernos (europeo, nacional y autonómicos) y que está generando numerosas propuestas políticas para la gestión adecuada del mismo. Es, a su vez, uno de los principales problemas que afectan al desarrollo sostenible.

Debe analizarse desde distintos puntos de vista. El enfoque urbanístico, y un análisis desde la perspectiva de la arquitectura, pueden contribuir, con sus propias herramientas, a revertir los efectos negativos de la despoblación.

En concreto, el propósito último de este trabajo es estudiar cómo el urbanismo y las “Intervenciones de Regeneración Urbana” en estos territorios pueden ser un revulsivo en la lucha contra la despoblación.

*“La despoblación es un fenómeno demográfico y territorial, que consiste en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un periodo previo. La caída en términos absolutos del número de habitantes puede ser resultado de un crecimiento vegetativo negativo, de un saldo migratorio negativo o de ambos simultáneamente. Por ello, las causas que la explican pueden ser complejas y exigen análisis profundos para poder realizar un diagnóstico adecuado.” (Pinilla y Sáez, 2016; p.2)<sup>1</sup>*

La actividad urbanística española en los últimos años se ha centrado en la expansión de las ciudades y en la rehabilitación de sus centros históricos, y no ha incidido tanto en las zonas rurales con mayor grado de vulnerabilidad. Trabajos de referencia en el campo de la regeneración urbana (Hernández Aja, 2015) van en este sentido. Sin embargo, progresivamente el ámbito rural, junto al urbano y al periurbano está incorporando el fenómeno de la despoblación entre los temas de interés para el Urbanismo. Uno de los principales problemas que se suscitan en suelo urbano está en la regeneración urbana. Y ese concepto de regeneración es clave cuando se afronta el problema de la despoblación, el abandono y la ruina en los pequeños municipios rurales (De Santiago y González, 2019; p. 69):

*[...] hay que apuntar una última deficiencia que es común a todo el planeamiento y la legislación urbanística española, que es la falta de herramientas para poner en práctica el giro copernicano que introdujo la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas avanzando sobre la senda emprendida por la Ley de Suelo de 2007, al pretender centrar la atención sobre el patrimonio urbano y edificado existente, frente a la ocupación o urbanización de suelo virgen y a la edificación de nueva construcción. En los pequeños municipios rurales, sometidos a la despoblación, el abandono y la ruina, esta tarea es de vital trascendencia.*

Muchos de los marcos normativos que regulan la actuación urbanística y arquitectónica de España empiezan a incorporar, no sólo la sostenibilidad y la eficiencia energética, sino

---

<sup>1</sup> También conocido como Informe CEDDAR (Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales) al que pertenecen los dos autores del mismo.

también actuaciones concretas con el fin de abordar los problemas de despoblación, en especial de las zonas rurales. En relación con el tema, el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 ha presentado un programa de Regeneración y Renovación Urbana para afrontar el fenómeno de la Despoblación, por lo que se estudiará este documento dentro del trabajo, y se pondrá en contexto con el análisis previo.

Además, y enlazando con el propósito principal de este Trabajo Final de Grado (en adelante TFG), es una opinión generalizada en los informes sobre el fenómeno de la despoblación que las estrategias a acometer deben ser interdisciplinarias (Pinilla y Sáez, 2016; p. 16). Y uno de los ámbitos que aparece entre las medidas de muchas de las estrategias es el de la regeneración urbana, y el urbanismo en general.

Por todo ello, el presente trabajo se ha estructurado con un primer capítulo donde se hace un repaso general del estado actual del tema de la despoblación. Estado actual que no se circunscribe a una disciplina concreta de las que han trabajado también este fenómeno durante años (Economía Política, Sociología, Geografía, etc.), pero tampoco a la de la Arquitectura y el Urbanismo, puesto que es uno de los objetivos del trabajo y tiene su propia identidad dentro del mismo (en el capítulo 4). También en el primer capítulo se establecen los objetivos fijados para este TFG, y la metodología con la que se ha trabajado.

En el capítulo 2 se analiza la situación del fenómeno de la despoblación en la Comunitat Valenciana. Se evalúan las posibles diferencias en los criterios e indicadores que se están utilizando por los diferentes Gobiernos, para analizar si existe, o no, un sistema de indicadores normalizado y eficaz que permita que haya congruencia en el diagnóstico del fenómeno de la despoblación. Resulta llamativo ver cómo, en un período similar, los informes de diagnóstico de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, y la Resolución de 15 de abril de 2019 de la Presidencia de la Generalitat, junto al diagnóstico de la Agenda Valenciana Antidespoblament, AVANT de 2017, identifican territorios diferentes en riesgo de despoblación, cuando en ambos diagnósticos los resultados deberían ser similares. También se analizan si los diferentes estudios llegan a identificar las variables que expliquen el por qué se produce el fenómeno de la despoblación en unos territorios y no en otros.

En el capítulo 3 se analizan las estrategias que en diferentes niveles gubernamentales se han planteado para la lucha contra la despoblación. Empezando desde el nivel más general, el europeo, pasando por el ámbito estatal y terminando en el Autonómico. Al llegar al ámbito autonómico, quitando el marco normativo que daba soporte al reparto del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana (Resolución de 15 de abril de 2019, de la Presidencia de la Generalitat) que aborda indicadores para determinar la situación de despoblación, pero no medidas como tales, o el Decreto 1/2011, de 13 de enero del Consell sobre la Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana donde hay alguna directriz (por ejemplo la 36 de mejora de la cohesión territorial), no se dispone de una estrategia gubernamental específica que aborde el problema de la despoblación. Ante esta carencia, han sido organismos autónomos y la propia sociedad civil quienes han aportado propuestas explícitas para afrontar el fenómeno de la despoblación en la Comunitat Valenciana. Muy recientemente el Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana ha elaborado un informe con un conjunto de propuestas, tanto de actuación, como de mejora de los indicadores de seguimiento. Y se considera una ocasión excelente, realizar en este momento la inclusión de medidas de regeneración y renovación urbana, en las propuestas que se están poniendo encima de la mesa.

En el capítulo 3, además, no sólo se analizan el marco normativo y los informes y documentos de acción de la Comunitat Valenciana, sino también de algunas de las Autonomías más activas en este tema durante los últimos años. No se ha entrado en el total de Autonomías, pero sí en tres de las que, por su nivel de dispersión demográfica y por su baja densidad poblacional, más interesadas están en buscar soluciones al fenómeno de la despoblación.

El capítulo 4 es el que culmina los principales propósitos del trabajo. En él, se analiza la dimensión urbanística dentro de las diferentes actuaciones de lucha contra la despoblación, y a su vez se estudia cómo el fenómeno de la despoblación está entrando en los marcos normativos relacionados con el urbanismo y la vivienda (en concreto en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021). Pero también se incorporan al análisis de otros importantes informes como son: el del Instituto Juan de Herrera sobre la Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada; y la “Guía de Estrategias de Regeneración Urbana” y el documento de “Directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana” ambos elaborados por el Instituto Valenciano de la Edificación). El trabajo termina con una propuesta de actuaciones que se plantea como propuesta “enriquecida” con el fin de incorporar el ámbito del urbanismo y de la regeneración urbana en las estrategias de lucha contra la despoblación.

1. Repaso general del estado actual del tema de la despoblación. Estado actual que no se circunscribe a una disciplina concreta de las que han trabajado también este fenómeno durante años (Economía Política, Sociología, Geografía, etc.), pero tampoco a la de la Arquitectura y el Urbanismo.

2. Análisis de fenómeno de la despoblación en la Comunitat Valenciana. Se evalúan las posibles diferencias en los criterios e indicadores que se están utilizando por los diferentes Gobiernos

3. Análisis de las estrategias que en diferentes niveles gubernamentales se han planteado para la lucha contra la despoblación.

En la Comunitat Valenciana no se dispone de una estrategia gubernamental específica que aborde el problema de la despoblación. Y se considera una ocasión excelente, realizar en este momento la inclusión de medidas de regeneración y renovación urbana, en las propuestas que se están poniendo encima de la mesa.

4. Análisis de la dimensión urbanística dentro de las diferentes actuaciones de lucha contra la despoblación, y estudio de cómo el fenómeno de la despoblación está entrando en los marcos normativos relacionados con el urbanismo y la vivienda.

El trabajo termina con una propuesta de actuaciones e indicadores a incorporar en las estrategias de lucha contra la despoblación desde el ámbito de la regeneración urbana.

Ilustración 1. Esquema de trabajo de El Desierto Demográfico. Fuente: Elaboración propia.

## 1.1. ESTADO ACTUAL DEL TEMA

### **Génesis del fenómeno de la despoblación en España**

Los procesos de despoblación, como se conocen actualmente, comenzaron a producirse en el periodo que va de 1950 a 1975, como consecuencia del éxodo rural: altas tasas migratorias de las zonas rurales a las zonas urbanas que tenían la capacidad de proporcionar mayores niveles de bienestar (mayores salarios, oportunidades laborales, y mejores equipamientos y servicios).

El hecho de que la tendencia a emigrar fuese principalmente de población joven y adulta en edad de trabajar, y en mayor proporción mujeres que hombres (*Pinilla y Sáez, 2016; p.6*), desencadenó algunos efectos como el envejecimiento de la población y la bajada de la natalidad en las zonas que se iban despoblando. Con ello se acumulaban las dos causas de despoblación de un territorio, los saldos migratorios negativos y el crecimiento vegetativo negativo. Además, supuso una pérdida del capital humano, ya que generalmente fueron las personas más emprendedoras las que tomaron la decisión de buscar nuevas y mejores oportunidades. De esta forma, las decisiones de inversión o emprendimiento en las zonas de origen se vieron mermadas, ya que el declive demográfico suele venir correlacionado con el declive económico.<sup>2</sup> (*Sáez et al., 2016; p.19*)

Las dos últimas décadas del siglo XX, y primeros años del siglo XXI, trajeron consigo un rápido crecimiento de la economía española. El ritmo de descenso de la población de las décadas anteriores se desaceleraba, a la vez que se alteraban las causas de los movimientos migratorios. Además, la llegada masiva de inmigrantes aparecía como un contrapunto a la despoblación.

La crisis económica de los últimos años, sin embargo, ha devuelto el fenómeno de la despoblación a la situación de partida. Además, los crecimientos vegetativos negativos (exceso de defunciones sobre nacimientos) han agravado la tendencia a la despoblación en muchos lugares.

El panorama que se vislumbra tras los efectos de la pandemia del Covid-19, todavía generan mayor preocupación. Sin embargo, hay voces que ven como una oportunidad el enorme impulso al teletrabajo que se ha producido, a la fuerza, a causa de los confinamientos.

En este sentido, *Vegas (2020)* concluye que en el caso de Castilla y León la incidencia de la pandemia de la Covid-19 agravará el fenómeno de la despoblación a nivel comarcal y regional, debido a que la población de muchas de estas zonas era muy mayor, y por tanto la mortalidad, aunque sea baja en términos absolutos, será importante en términos relativos, lo cual tendrá un grave efecto por tratarse de poblaciones ya anteriormente muy mermadas.

Por el contrario, *Cotella y Vitale Brovarone (2020)* presentan los retos que plantea la actual emergencia sanitaria, y lo hacen vinculándolos con el fenómeno de la despoblación en las zonas rurales remotas del Estado italiano. Ellos sostienen que, en el futuro inmediato, las estrategias contra la despoblación (en concreto se refieren a la Estrategia Nacional para Zonas Interiores del Gobierno italiano) aumentarán su importancia en la crisis actual. El cambio de valores que puede suponer la post pandemia constituye una oportunidad para fortalecer y

---

<sup>2</sup> “Se restringe el acceso a los mercados, limita la entrada en las mejores aplicaciones tecnológicas, impide acortar las ventajas que disfrutaban las regiones más desarrolladas... reduciendo las oportunidades de empleo y conduciendo a largo plazo a la emigración de los jóvenes cualificados y/o población educada” (*Sáez et al, 2016; p. 19*)

perfeccionar las estrategias antidespoblación. Y ponen su esperanza en los próximos programas de la UE para el período 2021-2027 (Cotella y Vitale Brovarone, 2020; p. 115).

En ambos estudios se reconoce que las conclusiones y reflexiones son aún teóricas, puesto que no se dispone de la perspectiva suficiente en estos momentos en los que aún hay incertidumbre sobre lo que terminará pasando con esta crisis sanitaria y económica.

### **Políticas frente a la despoblación**

En cuanto al protagonismo de las políticas frente a la despoblación, la prioridad de lo político frente a lo territorial ha llevado a una falta de coordinación adecuada entre las Comunidades Autónomas, y a que las presentaciones de planes estratégicos no hayan venido acompañadas con otras medidas de mayor calado.

Además, se puede decir que, durante las últimas décadas, Europa se planteaba como referente político, y en sus principales decisiones la globalización de los mercados ganaba la batalla a la sostenibilidad de los territorios propios.

En el caso de España, el modelo autonómico lleva implícito un sistema de descentralización de competencias, y consiguientemente de recursos para afrontar las políticas con las que desplegar esas competencias. Los fondos desde el gobierno estatal se transfieren hacia los niveles regionales y locales de la Administración. Y la asignación de esos fondos ha afectado notablemente a este problema, ya que se ha guiado por indicadores como la población total (atendiendo a criterios de eficiencia y equidad generales y de provisión equitativa de servicios básicos para todos los ciudadanos y ciudadanas) y en menor medida por indicadores como la dispersión poblacional, que hubiesen favorecido la convergencia regional, el desarrollo rural y la lucha contra despoblación. Esto, unido a los indicadores de rentabilidad asociados a las políticas de infraestructuras de carácter nacional, ha supuesto que la inversión en zonas rurales y con baja densidad de población se haya ido reduciendo y, con ello, agrandando la brecha de oportunidades y servicios entre territorios rurales y grandes núcleos de población.

Las Comunidades Autónomas, con la mayor parte de las competencias en cuanto al desarrollo de políticas públicas para la ordenación del territorio, durante años se han limitado a una batalla entre ellas para la inclusión, según el perfil de cada una, de unos criterios u otros en el diseño de un “modelo de financiación autonómica” que todavía está pendiente de resolver.

Precisamente en el caso de la Comunitat Valenciana, el Govern de la Generalitat ha hecho batalla de una revisión del modelo con un mayor peso del tamaño de la población, lo que va en contra de la otra alternativa que plantea una financiación que compense la dispersión poblacional y la dificultad de acceso a los servicios de las poblaciones pequeñas y rurales.

Incluso los gobiernos autonómicos con menor densidad de población tampoco han hecho, hasta hace muy poco tiempo, uso de medidas para afrontar los desequilibrios internos dentro de sus propias Comunidades Autónomas, y limitándose a actuaciones concretas - urbanismo, vivienda, transporte- y a su gestión ordinaria, sin plantearlas como una estrategia integral y deliberada.

En este sentido, el informe CEDDAR identifica las dificultades que tienen las políticas autonómicas para ser eficaces al afrontar la despoblación en España. En el informe se destacan dificultades como las siguientes (Pinilla y Sáez, 2016; p. 16):

- *Los efectos de estas políticas se ven en el largo plazo. Y no siempre los gobiernos tienen paciencia para invertir en algo cuyos réditos políticos se alarguen en el tiempo.*
- *El enfoque con el que abordar este problema tiene que ser interdisciplinar e interdepartamental. Tiene que haber colaboración de diferentes niveles de gobierno (locales, autonómicos y estatales) y diferentes áreas de gobierno. Incluso los autores del informe incorporan el papel de la inversión privada en este proceso. Y eso es más difícil de lograr cuando cada nivel administrativo hay gobiernos de signo distinto, y además cada uno de ellos está sometido a la presión de los resultados de las próximas elecciones.*
- *Las medidas a aplicar son complejas y requieren el uso de capacidades analíticas y empíricas, y por tanto de profesionales con competencia y compromiso en su aplicación. Y no siempre los gobiernos autonómicos y locales disponen de profesionales con esas cualidades (más acostumbrados al mero cumplimiento de los procedimientos administrativos burocráticos que al análisis de situaciones y al diseño de propuestas).*

### **Marco normativo y las directrices que afectan a la despoblación**

Las políticas públicas son el instrumento de acción clave para la lucha contra la despoblación de los territorios. Y el soporte de esas políticas públicas, no está en las declaraciones y los propósitos que se puedan plantear en informes de consultoría, sino en el principal instrumento que tiene la política para llevar a cabo sus intenciones: la elaboración de normas y la puesta en marcha de medidas concretas a financiar con los presupuestos públicos.

De ahí, que una parte importante de nuestra revisión del estado actual del tema pasa por analizar lo que desde los diferentes niveles de gobierno se ha ido generando como marco normativo y directrices de actuación comprometidas públicamente.

El marco normativo y las directrices que afectan a la despoblación en la actualidad es un condicionante decisivo para el propósito del trabajo. El presente trabajo se centra, sobre todo, en el análisis documental especialmente de documentos gubernamentales y normas.

En la bibliografía se recoge de forma pormenorizada el listado de normas y documentos oficiales con los que se ha trabajado para la elaboración del TFG.

## 1.2. OBJETIVOS

Tras este repaso general del estado actual del tema, se tiene clara la relevancia e interés de un tema como el de la lucha contra la despoblación. Y ante la evidencia de la necesidad de un abordaje interdisciplinar del mismo, tal y como afirmaba el informe CEDDAR (Pinilla y Sáez, 2016; p. 16), se quiere plantear como propósito principal de este TFG analizar el papel que el urbanismo y las actuaciones de regeneración urbana tienen y deben tener en las estrategias de lucha contra la despoblación.

Para ello, se plantean tres grandes cuestiones a las que debe dar respuesta, a su vez, ese propósito principal. Las cuestiones, cuyo análisis servirán de estructura principal del trabajo, son: qué caracteriza a los territorios con riesgo de despoblación, qué estrategias se están planteando desde las administraciones públicas para atacar el fenómeno de la despoblación, y qué papel tiene la dimensión urbanística en estas estrategias planteadas y en qué medida es suficiente o insuficiente ese papel.

A partir de ahí, este Trabajo Final de Grado se plantea una serie de objetivos generales, que se desarrollarán a través de una serie de objetivos específicos.

Como objetivos generales están:

1. Verificar si existe un conjunto de indicadores homogéneo utilizado por los Gobiernos para caracterizar los riesgos de despoblación de un territorio.
2. Verificar si en las diferentes estrategias de lucha contra la despoblación están claramente identificadas las variables que influyen en el fenómeno de la despoblación, y sobre las que se puede actuar.
3. Verificar si las diferentes estrategias y propuestas de las administraciones españolas, tal y como están planteadas, serán capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación.
4. Verificar, de manera específica, si las medidas de regeneración urbana están adecuadamente incorporadas en las estrategias de los gobiernos en la lucha contra la despoblación.
5. Hacer una propuesta para incorporar las actuaciones de desarrollo urbano en las estrategias gubernamentales de lucha contra la despoblación, si es que no fuesen suficientes o adecuadas las planteadas hasta el momento.

Como objetivos específicos que se abordarán con el fin de poder verificar los cuatro primeros objetivos generales planteados, están:

- a. Identificar cuáles son los territorios en que se estaría produciendo el problema de riesgo alto de despoblación en el caso de la Comunitat Valenciana, según los indicadores utilizados en el diagnóstico de distintas estrategias de lucha contra la despoblación.

- b. Caracterizar las zonas que presentan problemas de desertificación demográfica.
- c. Sistematizar las principales propuestas acometidas en diferentes ámbitos gubernamentales (europeo, estatal y autonómico) para, a través de su análisis, poder evaluar su eficacia y sus oportunidades de mejora.
- d. Sistematizar la información que tiene que ver con el urbanismo y la regeneración urbana que se incluye en las propuestas planteadas en la lucha contra la despoblación.
- e. Profundizar en el concepto, los antecedentes y los objetivos de la regeneración urbana, para ver cómo se incluiría su papel en la lucha contra la despoblación.

Estos objetivos específicos estarán aportando resultados importantes para el mejor conocimiento del fenómeno de la despoblación en la Comunitat Valenciana. Y a su vez, ayudarán a mejorar el análisis de la relación entre regeneración urbana, despoblación y sostenibilidad.

### 1.3. METODOLOGÍA

Para conseguir estos objetivos se va a utilizar sobre todo la “revisión y análisis documental” (Barbosa Chacón et al, 2013), especialmente de informes, legislación, estrategias y programas, complementada con una “revisión bibliográfica” de fuentes académico-científicas.

Por la proliferación de iniciativas gubernamentales que se están produciendo en los últimos años para abordar este problema, va a tener un protagonismo especial la revisión normativa y de documentos de gobiernos y organismos públicos que han trabajado los temas de despoblación y de regeneración urbana, para, a través de un análisis crítico de los documentos en concordancia con los propósitos del TFG, llegar a las conclusiones que permitan abordar los objetivos generales y secundarios que se plantean.

Para identificar los escenarios en los que se plantea como un problema grave el fenómeno de la despoblación, los criterios e indicadores que caracterizan estos indicadores, las medidas y estrategias que los gobiernos están planteando ante las mismas, y la dimensión urbanística dentro de esas estrategias, sólo una revisión sistemática de los documentos oficiales de trabajo y de las normas generadas al respecto, podría permitir sistematizar esta información, como paso previo a su análisis crítico.

Es por ello por lo que, más que una revisión bibliográfica al uso, basada en el estudio de la bibliografía académico-científica que se pudiese encontrar en estas bases de datos, se ha optado, sobre todo, por una revisión crítica de la documentación y normativa gubernamentales, acudiendo a boletines oficiales (DOUE, EUR-Lex, BOE, DOGV, BOA, BOCyL, DOCM<sup>3</sup>), y

---

<sup>3</sup> DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.

documentos generados por Comités, Federaciones o movimientos asociativos de los que se tenía constancia de que habían trabajado el tema. No se trataba tanto de hacer un trabajo teórico como aplicado. El fin es la revisión crítica de las medidas gubernamentales generadas hasta el momento, y valorar una posible propuesta de mejora de las mismas en la dimensión de la regeneración urbana.

El recurso a las bases de datos académicas, por tanto, se ha limitado al análisis del concepto de regeneración urbana, y al recurso a algunos trabajos teóricos muy específicos que habían abordado alguna faceta objeto de comentario en los análisis críticos. Aunque sobre este tema también existen muchos contenidos publicados en medios de comunicación y de naturaleza divulgativa, la revisión se ha limitado a los trabajos incluidos en bases de datos académicas (y dentro de las mismas publicaciones con el requisito de evaluación previa). Y en el caso de documentos gubernamentales se ha priorizado a los que finalmente han sido publicados oficialmente y que estuviesen vigentes en estos momentos.

Por todo ello, en los capítulos 2 y 3, se hace una revisión (con mayor detalle de la realizada en el epígrafe 1.1.) del estado actual del tema de la despoblación y de las diferentes propuestas de actuación con las que los gobiernos están tratando de combatir sus efectos nocivos para el desarrollo territorial, económico y social del conjunto del Estado, o de una comunidad autónoma.

A partir de ahí, el trabajo se centra en analizar las propuestas urbanísticas dentro de las estrategias, o medidas de actuación, para luchar contra la despoblación. Se hace una revisión, y un posterior análisis crítico, de los contenidos, que esas diferentes estrategias planteadas incorporan, relacionados con la regeneración urbana y con todo lo que guarde relación con aspectos como el urbanismo, la vivienda, etc.

Como resultado principal de ese análisis crítico, se realiza una propuesta sobre qué incorporar, y cómo hacerlo, en los planes de lucha contra la despoblación para que la regeneración urbana actúe como palanca que ayude a la reversión o contención de este fenómeno. Y se contextualiza, sobre el caso de la Comunitat Valenciana, al ser el ámbito territorial que afecta de manera más cercana.

Con esta metodología, fundamentalmente de revisión bibliográfica y de marco normativo, se conseguiría abordar los objetivos planteados en el epígrafe 1.2. y responder a preguntas clave en el fenómeno que se estudia: qué está pasando, por qué está pasando, cómo se está abordando y en qué se puede mejorar el enfoque que está dándose desde el ámbito del urbanismo y de la regeneración urbana.

Quedaría para un trabajo posterior someter a una contrastación empírica algunas de las propuestas que como conclusiones de este trabajo se puedan plantear.

---

EUR-Lex: Pasarela online al derecho de la UE. Gestionado por la oficina de publicaciones de la UE, incluye además del propio DOUE, los Tratados, documentos jurídicos, jurisprudencia de los tribunales europeos, acuerdos internacionales, y demás documentos de naturaleza jurídica relacionados con la legislación europea.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

DOGV: Diarí Oficial de la Generalitat Valenciana.

BOA: Boletín Oficial de Aragón

BOCyL: Boletín Oficial de Castilla y León.

DOCM: Diario Oficial de Castilla – La Mancha.

## 2. DETERMINACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON RIESGO DE DECRECIMIENTO

Como un primer paso en el cumplimiento de sus objetivos, este TFG se plantea analizar tanto los **indicadores** (o criterios) que los Gobiernos están utilizando para determinar cuáles son los territorios con riesgo de despoblación, como si se tienen identificadas las **variables** que influyen en que se produzca este fenómeno.

El primer objetivo general se plantea “identificar si existe un cuadro de indicadores que los diferentes Gobiernos estén utilizando como un referente homogéneo para el diagnóstico”. Si se tuviese un “cuadro de indicadores” normalizados y compartidos por todos los Gobiernos y Administraciones, la catalogación de los niveles de riesgo de despoblación de cualquier territorio sería homogénea. También se facilitaría la comparación entre territorios de cualquier país o comunidad, lo cual ayudaría mucho al diagnóstico integral del problema. Además, la existencia de este cuadro de indicadores normalizados sería la herramienta de seguimiento sobre los resultados de las diferentes medidas adoptadas y poder medir así su eficacia.

Este primer objetivo general del TFG está muy relacionado, a su vez, con sus dos primeros objetivos específicos, el de “identificar los territorios en los que se está produciendo el fenómeno de la despoblación, especialmente en el caso de la Comunitat Valenciana”, y el de “caracterizar las zonas en las que aparecen problemas de desertificación demográfica”.

Para abordar estos objetivos se van a utilizar dos diagnósticos realizados sobre la situación de la despoblación, uno a nivel nacional (el utilizado por la Estrategia Nacional frente al reto demográfico), y otro a nivel de la Comunitat Valenciana (Resolución de 15 de abril de 2019 de la Presidencia de la Generalitat, en la que una parte de los indicadores ahí planteados ya habían sido utilizados y analizados en detalle dentro del diagnóstico de la Agenda Valenciana Antidespoblament -AVANT- de 2017). A partir de aquí se comparan los indicadores acotados al ámbito de la Comunitat Valenciana y se buscará obtener unas conclusiones. La comparación se realiza con tablas comparativas de los indicadores y con la elaboración de los mapas correspondientes.

A continuación, en el segundo epígrafe de este capítulo, se hará una caracterización de las zonas que presentan problemas de desertificación demográfica, estudiando los mapas de diagnóstico de La Agenda Valenciana Antidespoblament AVANT para los municipios de la Comunitat Valenciana. Se analizará si, son variables que tan sólo caracterizan a esos territorios, por lo que serían más un conjunto complementario de indicadores, o se pueden identificar como variables de acción, es decir, aspectos sobre los que los gobiernos podrían adoptar medidas para revertir o mitigar los efectos negativos de la despoblación. También de este estudio se podrían obtener unas conclusiones importantes para continuar con el análisis del fenómeno de la despoblación.

No obstante, el alcance de este TFG es limitado. Teniendo en cuenta, además, que lo que se persigue es el análisis de la incidencia del urbanismo en el fenómeno de la despoblación. Se va a evaluar tan sólo si lo existente cumple o no con esos objetivos de disponer de un cuadro de indicadores normalizado, y si se tienen identificadas o no las posibles variables de acción para poder actuar sobre el fenómeno que se estudia. En caso de que se concluyese que no es así, no se entrará en una propuesta de indicadores y variables propias a nivel general.

## 2.1. DETERMINACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON RIESGO DE DECRECIMIENTO

Para determinar los territorios con riesgo de decrecimiento se ha decidido hacer un análisis comparado de los criterios utilizados en el Diagnóstico de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2017), los de la Resolución de 15 de abril de 2019, de la Presidencia de la Generalitat, *“sobre la asignación de la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana”*. Algunos de los criterios de dicha resolución a su vez coinciden con los que ya habían sido propuestos como indicadores por *La Agenda Valenciana Antidespoblament AVANT* en 2017.

Se han elegido estos dos niveles gubernamentales (Estado español y Comunitat Valenciana) y sus respectivos documentos de trabajo, por varios motivos:

- En primer lugar, porque el pretendido ámbito territorial del TFG es la Comunitat Valenciana, por tanto, la Comunitat tenía que estar. Pero el siguiente nivel, por impacto normativo, es el del Estado español.
- También se podría haber incorporado un tercer nivel, más amplio, como el europeo. Pero en la revisión de los diferentes documentos generados, se ha visto que, más que documentos de la propia institución europea, son documentos o informes elaborados por consultoras (ADE, 2012), o por think tanks de apoyo a organismos de la UE (Margaras, 2016). Documentos que se plantearon tan sólo para ayudar en el análisis de la situación.

Los estudios a nivel europeo no entran en tanta profundidad en los indicadores, o hablan de ellos remitiéndose más a la bibliografía académica. Y cuando se recogen en algún documento, se plantean de manera general, sin el nivel de concreción que sí que tienen los documentos que se van a trabajar. Aparecen indicadores como *“baja densidad de población, una economía frágil basada predominantemente en actividades relacionadas con la agricultura, niveles de renta inferiores a la media nacional o de la UE y aislamiento demográfico o considerables dificultades de integración territorial con otras regiones”* (Margaras, 2016; p. 2).

Sí que es cierto que varios documentos nacionales se remiten al indicador establecido por la UE como de riesgo de despoblación (12,5 habitantes por km<sup>2</sup>). Pero cuando se investiga sobre él, se trata de una ratio que se utilizó en las directrices que fijó la UE para las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2014-2020, catalogando las zonas de baja densidad de población (NUTS 3)<sup>4</sup> con este indicador.

---

<sup>4</sup> Incluso hay zonas de muy baja densidad de población (NUTS 2), con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup>.

## 2.1.1. DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO

En el Diagnóstico de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico (MPTFP, 2017; Pp. 4-28)<sup>5</sup>, los indicadores críticos utilizados son: la pérdida de población en el S. XXI; la densidad de población menor de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> (ratio establecido por la Unión Europea como de riesgo de despoblación en regiones NUTS 3<sup>6</sup>); las variaciones residenciales negativas desde el año 2011; y el saldo vegetativo negativo desde el año 2011.

### **La pérdida de población en el siglo XXI**

Para llevar a cabo el estudio se tomaron las cifras de población procedentes del Padrón continuo de habitantes (INE) de cada año, a día 1 de enero, en el intervalo de 2001-2018, y se calcularon las tasas de variación poblacional.<sup>7</sup>

En el diagnóstico de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico del Ministerio se concluye destacando la posible relación de causalidad entre el indicador “pérdida de población en el siglo XXI” y las siguientes variables:

- Tamaño del municipio. Durante el siglo XXI la pérdida de población está muy relacionada con el tamaño del municipio. De hecho, el 77,9% de los municipios que han perdido población eran municipios de menos de 1.000 habitantes.
- Tipos de territorios. La despoblación ya no es sólo un problema de las áreas rurales. Se ha convertido en un fenómeno generalizado, que afecta también a las cabeceras comarcales, y a ciudades pequeñas y de tamaño medio, incluso a varias capitales de provincia.

Si se analiza la naturaleza de ambas variables se puede observar claramente que no son variables de acción, que puedan utilizar los Gobiernos como instrumento de cambio, sino más bien indicadores que, a su vez, correlacionan con el indicador principal.

### **Densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>**

La densidad de población de los municipios se obtiene a partir de la cantidad de personas que habitan por unidad de superficie. El 48,4% de los municipios está por debajo del umbral a partir del cual la Unión Europea califica como de riesgo de despoblación NUTS 3 (12,5 hab./ km<sup>2</sup>), y además el 38,1% están en riesgo severo de despoblación NUTS 2 (8 hab./ km<sup>2</sup>).

---

<sup>5</sup> Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico realizado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (pp. 4-28)

<sup>6</sup> Dentro del Tratado de la Unión, las zonas escasamente pobladas tienen un estatus especial. Y así en las directrices sobre ayudas regionales para el período 2014-2020 es donde se categoriza a las zonas por su densidad de población, y aparece el término “regiones NUTS 2” con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup>, o “NUTS 3” con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>.

<sup>7</sup> Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE) cifras oficiales de población Padrón municipal para el año 2018

### **Variación residencial negativa desde el año 2011**

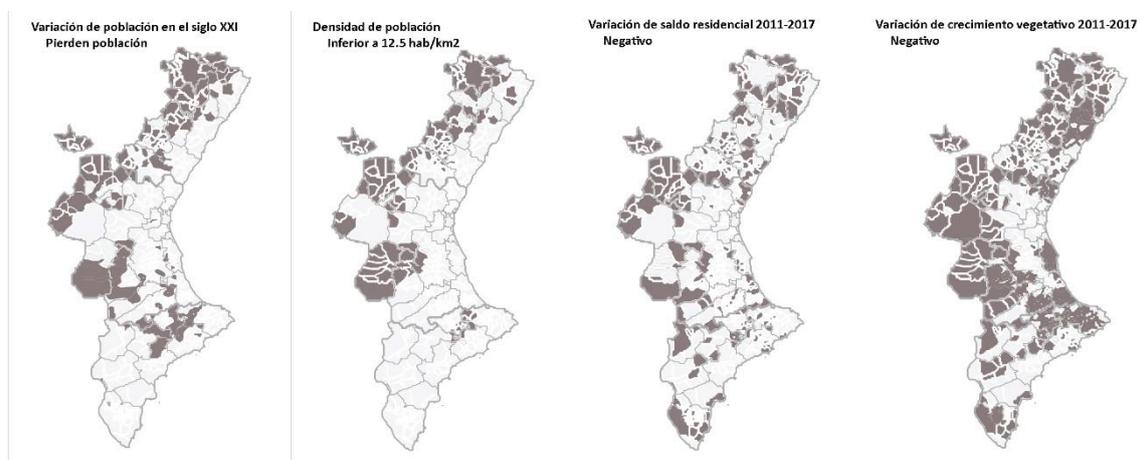
Para el estudio de las variaciones residenciales se utiliza la Estadística de Variaciones Residenciales que elaboró el INE desde el año 2011 hasta el año 2017 atendiendo a las altas y bajas de los habitantes en los padrones municipales motivadas por cambio de residencia. Tras estudiar estos datos se arrojan las siguientes conclusiones en cuanto a variables relacionadas con el indicador “variación residencial negativa desde el año 2011”:

- Sexo y tamaño del municipio. Cuanto más pequeño es el tamaño del municipio, mayor es el número de personas que lo abandonan en términos porcentuales. Y, además, dichas salidas se producen en mayor medida en el caso de las mujeres.
- Edad. En todos los rangos de edad en municipios menores de 5.000 habitantes predominan saldos residenciales negativos. No obstante, este fenómeno se da en mayor medida para la población entre 16 y 44 años.
- Variaciones residenciales interiores/exteriores. En más del 50% de los municipios con menos de 20.000 habitantes el saldo residencial resulta negativo. Por otro lado, el saldo residencial cuando se analizan los flujos entre municipios españoles y extranjeros es positivo independientemente del tamaño del municipio (excepto en el caso de municipios de <100 habitantes).

### **Saldo vegetativo negativo desde el año 2011**

El saldo vegetativo se define para un determinado ámbito, en un tiempo t, y por cada mil habitantes, como la diferencia entre el número de nacimientos y defunciones. Para su cálculo se utilizaron las estadísticas de Movimiento Natural de la Población del INE desde el año 2011 hasta el 2017. Tras su estudio se observan el siguiente indicador:

- Tamaño del municipio. En los municipios con menos de 5.000 habitantes es donde se ha producido un mayor decrecimiento vegetativo debido al envejecimiento de la población.



## 2.1.2. INDICADORES EN LA RESOLUCIÓN CONTRA EL DESPOBLAMIENTO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

El 15 de abril de 2019, la Presidencia de la Generalitat publicó una Resolución sobre la asignación de una línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la lucha contra el despoblamiento de los municipios de la Comunitat Valenciana. En esta resolución se plantean los criterios para determinar los municipios que se consideran en riesgo de despoblación, merecedores de algún tipo de ayuda<sup>8</sup>. Estos criterios incluyen, dos más restrictivos, y que no estaban recogidos en el informe AVANT de 2017, junto a un tercero, que era el que sí que estaba.

En base a la Resolución del 15 de abril de 2019, los municipios que resultan beneficiarios de dichas ayudas son:

- Los municipios que pertenecen a áreas funcionales con una densidad demográfica igual o inferior a 12,5 hab./km<sup>2</sup>;
- Los municipios con población inferior a 120 habitantes;
- Y los municipios que cumplan con los requisitos presupuestarios del Fondo de Cooperación Municipal<sup>9</sup> y que además cumplan al menos 5 de los 6 requisitos enunciados a continuación: la densidad de población inferior a 20 habitantes por km<sup>2</sup>, el crecimiento demográfico entre 1996 y 2016, la tasa de crecimiento vegetativo entre 1996 y 2015, el índice de envejecimiento, el índice de dependencia de media entre 2010 y 2016, la tasa migratoria entre 2006 y 2016.

### **Densidad de población inferior a 20 habitantes por km<sup>2</sup> en el año 2016**

Se considera el número de habitantes por km<sup>2</sup> según los datos obtenidos del INE, Padrón Municipal, en el año 2016. Dado que en el caso de la Comunitat Valenciana el fenómeno de la despoblación no aparece de forma tan notable como en otras partes de España, el umbral de densidad de población a partir del cual se considera que una zona no puede presentar problemas de despoblamiento se incrementa hasta 20 habitantes por km<sup>2</sup>, que sigue siendo una densidad baja.

-DENSIDAD DE POBLACIÓN. Densidad de población inferior a 20 hab/ km<sup>2</sup>

### **Crecimiento demográfico entre 1996 y 2016**

Se considera la tasa de crecimiento de la población entre los años 1996 y 2016 en tanto por cien según los datos obtenidos del INE, Padrón Municipal.

---

<sup>8</sup> Resolución de 15 de abril de 2019, de la Presidencia de la Generalitat, sobre la asignación de la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana correspondiente a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2019.

<sup>9</sup> Artículo 5 del Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana, y que exige “haber cumplido con la obligación de presentar la Cuenta General ante la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana... así como haber remitido, en su caso, el correspondiente Plan económico financiero en los términos dispuestos en la Ley orgánica 2/2012...”. (DOGV 8018/ 10.04.2017; p. 12019).

-CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO. Crecimiento de la población negativo en los últimos 20 años

#### **Tasa de crecimiento vegetativo entre 1996 y 2015**

Se considera el porcentaje que representa el saldo vegetativo, en concreto la diferencia entre nacimientos y defunciones en el periodo 1996-2015 sobre la población total, según los datos de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo. El requisito es que este porcentaje sea inferior o igual al 10% con respecto a la población total.

-CRECIMIENTO VEGETATIVO. Saldo vegetativo inferior a -10% en los últimos 20 años

#### **Índice de envejecimiento**

Se considera el porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años en el año 2016, a partir de datos del INE. Se consideran poblaciones envejecidas aquellas en que dicho porcentaje sea inferior o igual a 250%, dicho de otra manera: aquellas donde haya más de 5 personas mayores de 64 años por cada 2 menores de 16 años.

-ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO. Porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años mayor que 250%

#### **Media del índice de dependencia entre 2010 y 2016**

Se considera el cociente entre la suma de la población de menores de 16 años y mayores de 64 (dependientes), y la población de entre 16 y 64 años (potencialmente activos), multiplicado por 100. Más en concreto se considera la media de dicho cociente para los años entre 2010 y 2016 a partir de los datos presentados por el INE. Se consideran aquellas poblaciones en que la media sea superior al 60%.

-ÍNDICE DE DEPENDENCIA. Suma de población menor de 16 años y mayor de 64, dividido entre el resto de población, multiplicado por 100. Debe ser mayor o igual al sesenta por ciento.

#### **Tasa migratoria entre 2006 y 2016**

Se considera la diferencia entre las entradas y salidas de población por migración, sobre la población total, en el intervalo de tiempo de 2006 a 2016, a partir de los datos proporcionados por la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

-TASA MIGRATORIA. Porcentaje que representa el saldo migratorio en el periodo 2006-2016, sobre la población total. Debe ser menor o igual a cero.

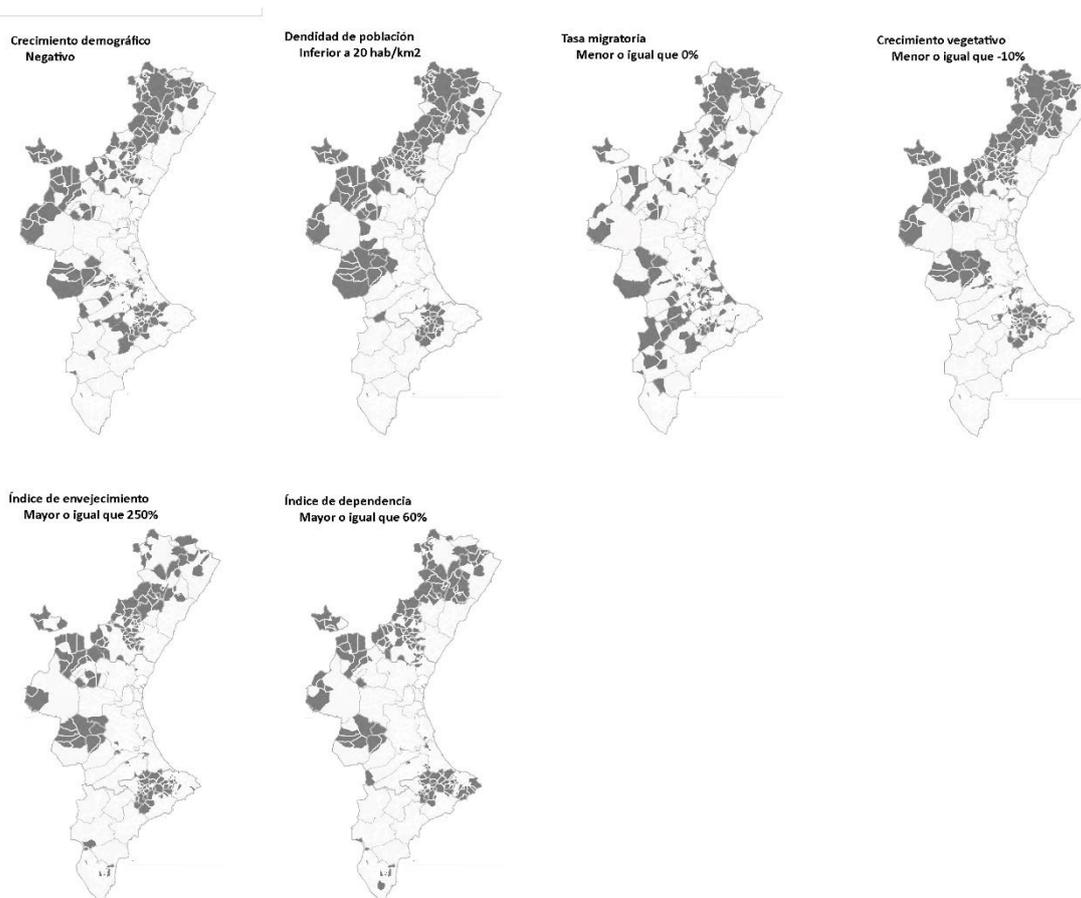


Ilustración 3. Mapa de indicadores que influyen en la despoblación según Informe de la Agencia Valenciana Antidespoblament. Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp. 18-23)

Si se quisiera comparar los territorios que resultan de aplicar los criterios de la Resolución de la Comunitat Valenciana, con los del informe de la Estrategia Nacional, los mapas generados por el informe AVANT de 2017 no serían suficientes. Como también se considera el criterio de incluir como municipios con riesgo de despoblación aquellos en que la densidad de población sea inferior a 12,5 hab./km<sup>2</sup>, o aquellos con una población inferior a 120 personas, los mapas del informe AVANT tendrían que añadir aquellos territorios que también cumplen alguno de los dos primeros requisitos de la resolución, aunque no cumplieren el tercero.

Si se cogiese sólo el indicador densidad de población inferior a 12,5 hab./km<sup>2</sup> el mapa coincidiría con el que resulta del informe del Diagnóstico del Reto Demográfico, que recoge este mismo indicador para el año 2017.

Además de esto, el segundo criterio de la Resolución, municipios que tuvieran una población inferior a 120 habitantes, se ha trabajado elaborando un mapa propio a partir de los datos del INE para el 2019 <sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística. Valencia: población por municipios y sexo (<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2903#!tabs-tabla>); Castellón: población por municipios y sexo (<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2865#!tabs-tabla>); Alicante: población por municipios y sexo (<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2856#!tabs-tabla>)

LOS MUNICIPIOS CON MENOS DE 120 HABITANTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA SON:

En Valencia: Carrícola, Sempere, Llocnou de la Corona, Puebla de San Miguel

En Castellón: Argelita, Castell de Cabres, Castillo de Villamalefa, Chodos/Xodos, Espadilla, Fuente la Reina, Fuentes de Ayódar, Herbés, Higueras, Matet, Olocau del Rey, Palanques, Pavías, Montalgrao, Sacañet, la Serratella, Toga, Torralba del Pinar, Torrechiva, Vallibona, Villamalur, Villanueva de Viver, Villores, Zorita del Maestrazgo

En Alicante: Almudaina, Benifallim, Benillup, Benimassot, Facheca, Famorca, Quatretondeta, Tollos

En las dos ilustraciones siguientes se recogen los resultados del análisis de estos dos primeros requisitos de la Resolución de la Comunitat Valenciana.



Ilustración 4. Mapa con municipios con menos de 12,5 hab/km<sup>2</sup> según Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje despoblación. Fuente: Elaboración propia a partir de MPTFP (MPTFP, 2017; p. 12)



Ilustración 5. Mapa con municipios con menos de 120 habitantes. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE

### 2.1.3. CONTRASTE DE LOS CRITERIOS A NIVEL NACIONAL CON LOS UTILIZADOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA

La diversidad de criterios que utilizan los estudios existentes obliga a que tan sólo para comparar dos de ellos (la Estrategia Nacional y la Resolución de la Comunitat Valenciana) se hayan tenido que elaborar documentos propios, para hacer lo más homogénea posible la información a comparar. La ilustración 9 es el resultado de una construcción propia, tanto del informe de la Estrategia Nacional (en la que se han tenido que ponderar la incidencia en la despoblación total de cada uno de los indicadores), como de la Resolución de la Comunitat Valenciana (en la que se ha corregido el mapa añadiendo el efecto de los criterios 1 y 2 a los resultados mostrados en el informe AVANT de 2017).

#### **Comparación analítica**

Al comparar los indicadores críticos que se utilizan en el diagnóstico a nivel nacional y el que se hace en la Resolución para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana, se observan ya una serie de diferencias que llevan a que una determinada población podría estar dentro o fuera de un grupo de riesgo de despoblación, según se estuviese aplicando un modelo u otro.

	INDICADOR	FUENTE	AÑO	REQUISITO	
<i>Resolución presentada por la Presidencia de la Generalitat (CV)</i>	Densidad de población	(Informe Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico)	2017	≤12,5 habitantes/km <sup>2</sup>	
	Total de población	INE	2019	<120 habitantes	
	Al menos 5/6  (Indicadores que se estudian además en el informe AVANT)	1. Densidad de población	INE, padrón municipal	2016	≤20 habitantes/km <sup>2</sup>
		2. Crecimiento demográfico (1996-2016)	INE, padrón municipal	1996-2016	≤0%
		3. Tasa de crecimiento vegetativo (1996-2015)	Conselleria de economía sostenible, sectores productivos, comercio y trabajo	1996-2015	≤ -10%
		4. Índice de envejecimiento	INE	2016	≥ 250%
5. Índice de dependencia (media 2010-2016)		INE	2010-2016	≥ 60%	
	6. Tasa migratoria (2006-2016)	Conselleria de Economía sostenible, sectores productivos, comercio y trabajo	2006-2016	≤ 0%	
<i>Estrategia frente al Reto Demográfico (Nacional)</i>	1. Pérdida de población en el siglo XXI	INE	2001-2018		
	2. Densidad de población inferior a 12.5 hab/km <sup>2</sup>	INE	2017	≤12.5 habitantes/km <sup>2</sup>	
	3. Variación residencial negativa desde el año 2011	Estadística de variaciones residenciales (INE)	2011-2017	≤ 0%	
	4. Saldo vegetativo negativo desde el año 2011	Estadística de movimiento natural de la población (INE)	2011-2017	≤ 0%	

Tabla 1. Comparación de indicadores utilizadas por la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico y los indicadores utilizados en la Resolución para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana. Elaboración propia.

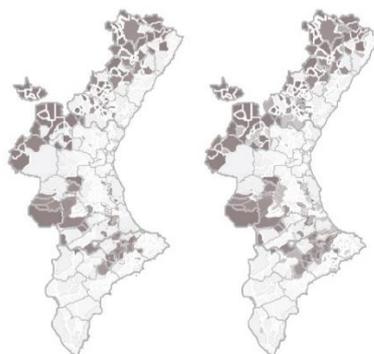
El análisis muestra que ya el propio informe AVANT de 2017 (comprendido en la Resolución para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana) es bastante más completa que la información ofrecida por el informe de la Estrategia Nacional. El informe AVANT ofrece más indicadores de detección (ya que incluye el

envejecimiento de la población y el grado de dependencia). Además, en aquellos indicadores en los que coinciden, el informe AVANT detalla más la información. También, muestra datos procedentes de varias fuentes. Y, por último, ya ha hecho el trabajo de ponderar cada uno de los indicadores y evaluar el grado de incidencia en la despoblación de cada uno de ellos (algo que no hace la Estrategia Nacional, y por ello se ha tenido que hacer como elaboración propia del TFG).

### **Comparación gráfica**

Además de la comparación analítica, resultará muy ilustrativo comparar también de forma gráfica los mapas de los municipios que resultarían como municipios con riesgo de despoblación en ambos casos. Pero para que la comparación fuese posible, se han tenido que reelaborar los mapas de ambos informes. Por un lado, en el informe de la Estrategia Nacional se han elaborado los mapas de la Comunitat Valenciana a partir de los mapas nacionales, y además se ha tenido que ponderar la incidencia en la despoblación total de cada uno de los indicadores. En la Resolución de la Comunitat Valenciana se ha corregido el mapa añadiendo el efecto de los criterios 1 y 2 respecto a los mapas mostrados en el informe AVANT de 2017.

Sobre los datos del Informe de Diagnóstico de la Estrategia Nacional se ha optado por sacar una equivalencia del requisito “cumplir 5 de 6 indicadores” que establece la Resolución de la Comunitat Valencia. Es decir, si en la Resolución de la Comunitat Valenciana se considera que se deben cumplir al menos 5 de los 6 requisitos (el 83%), si este porcentaje lo llevamos al caso del Reto Demográfico, donde sólo hay cuatro indicadores, deberán cumplirse 3,32 de los requisitos. En la fase posterior de trabajo, se tomará el criterio de cumplir 3 de 4, por estar el 3,32 más cerca del 3 que del 4. Pero en la ilustración 6 se muestran ambos mapas, donde se puede ver además que coinciden bastante sus resultados.



*Ilustración 6. Municipios con riesgo de despoblación según el Reto Demográfico. Cumplen 4/4 indicadores (izquierda) o 3/4 indicadores (derecha). Fuente: Elaboración propia*

Este ajuste es muy forzado, y se realiza ante la imposibilidad de encontrar una solución más precisa. La falta de un marco de trabajo uniforme en todos los diagnósticos realizados por las diferentes estrategias o iniciativas impide que la comparación entre informes pueda tener una precisión mayor.

Por otro lado, en la Resolución para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana también se han tenido que hacer ajustes para aproximar la información de los documentos a comparar.

En el informe AVANT de 2017 se estableció ya una clasificación de los municipios según el riesgo de despoblación, que sirve ahora como punto de partida. En su análisis se hacía una ponderación para homogeneizar el peso de cada uno de los 6 indicadores, y a partir de ahí se caracterizaba a cada municipio como de: riesgo muy alto de despoblamiento a aquellos que cumplen todos los indicadores, riesgo alto de despoblamiento a aquellos que cumplen 5 de los 6 indicadores, y riesgo moderado a aquellos que cumplen 4 de los 6 indicadores.

Como la Resolución considera que cumpliendo al menos 5 de los 6 indicadores ya son municipios con riesgo de despoblación (pero no 4), se descartan en este caso los municipios con riesgo moderado del mapa del informe AVANT y se obtiene el siguiente resultado:



*Ilustración 7. Municipios 5 de los 6 indicadores del tercer punto de la Resolución de la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia a partir del informe AVANT (AVANT, 2017; p.14)*

Con esto ya se puede elaborar un mapa resumen de los municipios con riesgo de despoblación que la Resolución determina que deben ser beneficiarios de ayudas en la Comunitat Valenciana. Éste sería una suma de los municipios con densidad de población inferior a 12,5 hab/km<sup>2</sup> (Ilustración 4), los municipios con población inferior a 120 habitantes (Ilustración 5), y los municipios que cumplen al menos 5 de los 6 indicadores del informe AVANT (Ilustración 7). Y se llega al resultado siguiente:



*Ilustración 8. Municipios con riesgo de despoblación según la Resolución de la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia*

Como puede observarse en la Ilustración 8, las comarcas con un mayor porcentaje de municipios en riesgo demográfico, según el criterio de la Resolución, son las del interior de Castellón y algunas de Valencia. Especialmente l'Alt Maestrat, el Rincón de Ademuz, el Alto Mijares y els Ports, comarcas en las que se supera el 80% de municipios en riesgo de despoblación. Junto a ellas, cabe señalar que más de la mitad de los municipios están en riesgo en las comarcas de l'Alcalaten, el Alto Palancia y el Baix Maestrat en Castellón; el Valle de Cofrentes-Ayora, los Serranos y la Plana de Utiel-Requena en Valencia; y el Comtat en Alicante.



Ilustración 9. Comparación entre municipios con riesgo de despoblación según Reto Demográfico (derecha) y según Resolución de la Comunitat Valenciana (izquierda). Fuente: Elaboración propia

Aunque hay similitudes en términos generales, lo que no puede ser de otra manera puesto que analizan la misma realidad, y teniendo en cuenta que el período de tiempo no coincide al 100% pero es bastante similar, es evidente que ambos mapas difieren. Algo que cuando se analiza el mismo fenómeno, no debería darse.

La **primera conclusión** de este trabajo es la debilidad para el análisis y el diseño de posibles estrategias, que supone no disponer de unos indicadores únicos, utilizados por los diferentes organismos gubernamentales a la hora de analizar la despoblación de cualquier territorio. Tan sólo con la comparación de los indicadores utilizados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, cuando elabora su diagnóstico para la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, y los utilizados por la Comunitat Valenciana, en la Resolución de 15 de abril de 2019 de Presidencia de la Generalitat, se puede verificar ya esa disfunción. Pero, además, ha resultado evidente cuando se ha realizado la comparación gráfica.

Por tanto, respecto al primer objetivo general de este TFG “Verificar si existe un conjunto de indicadores homogéneo utilizado por los Gobiernos para caracterizar los riesgos de despoblación de un territorio”, **la conclusión es que no existe ese conjunto de indicadores homogéneo.**

## 2.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS CON RIESGO DE DECRECIMIENTO

En cualquier estrategia es muy importante conocer en qué territorios se está produciendo el problema a abordar (dónde), qué es lo que verdaderamente está pasando (qué), y, a través de su estudio, encontrar indicios de las causas del mismo (por qué).

Esta última cuestión sería fundamental para combatir el fenómeno de la despoblación. Se trata de identificar las causas que tienen incidencia en la buena o mala evolución de los indicadores críticos. Si se encuentran relaciones de causalidad entre variables (independientes) y los indicadores críticos del fenómeno, se tiene un diagnóstico más preciso de por qué ha ocurrido el problema que aquí preocupa, y sobre qué áreas proponer las diferentes medidas.

Identificar los municipios con riesgo de despoblación en la Comunitat Valenciana y determinar su actual grado de riesgo, utilizando para ello criterios demográficos, es importante. Pero también lo es cuantificar a nivel municipal la incidencia de algunas de las variables o factores que pueden influir en la despoblación del territorio, como pueden ser las relacionadas con los aspectos de accesibilidad, dinámica económica o equipamiento público.

En la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2017) se contemplan indicadores de caracterización (como ya se ha visto en el epígrafe anterior), y un conjunto de propuestas de actuación (como se verá en el capítulo 3). Pero no se identifican variables que expliquen los porqués de que ciertos territorios sufran mayor o menor grado de despoblación. En el caso de la Comunitat Valenciana, la propuesta de Sistema de Indicadores elaborada en la Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT) sí que incluye el análisis de un conjunto de factores con incidencia en la despoblación. Es por ello por lo que, en este epígrafe destinado a evaluar las variables que los organismos gubernamentales están considerando como variables que inciden en que se produzca el fenómeno de la despoblación, se va a trabajar ya sólo con el documento guía que se ha elaborado en el caso de la Comunitat Valenciana.

La Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT), en la Propuesta de Sistema de Indicadores publicada en noviembre de 2017, hace ya un diagnóstico y comparación de las variables que pueden afectar, y su relación con los municipios en riesgo de despoblación de la Comunitat Valenciana.

	VARIABLE	FUENTE	AÑO	REQUISITO
<i>Variables del Grado de Accesibilidad</i>	1. Hogares con cobertura de redes fijas a velocidades >30 Mbps	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	2017	≤20% <sup>2</sup>
	2. Población sin acceso a redes de nueva generación (Zona Blanca NGA)	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	2017	≥ 20%
	3. Tiempo de acceso a las cabeceras del sistema urbano	AVANT	2017	>40 minutos
<i>Variables de Dinamismo Económico</i>	4. Indicador de renta disponible	Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo	2013	≤11,5 <sup>2</sup>
	5. Tasa de empleo (afiliación) de la población en edad de trabajar	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2017	≤38%
	6. Autosuficiencia laboral	AVANT, Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Conselleria de Economía Sostenible	2017	>140% ó =0 (no existen afiliados residentes)
	7. Superficie agrícola	Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural	2011	>90%
	8. Densidad empresarial	INE, DIRCE	2016	<6
<i>Variables del Nivel de Equipamiento Público</i>	9. Valor catastral medio	Ministerio de Hacienda y Función Pública	2016	<40.000
	10. Tiempo de acceso a la asistencia médica hospitalaria	ANANT, Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública	2016	>40 minutos
	11. Índice de dotación de servicios de	AVANT, Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte	2016-2017	<60%

educación infantil y primaria			
12. Dotación de servicios de educación secundaria	Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte	2016-2017	=0 (no existen centros en el municipio)
13. Dotación de servicios de centro de día o residencia para personas mayores	Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas	2016	=0 (no existen centros en el municipio)
14. Espacios naturales protegidos	Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio	2017	<65%

Tabla 2. Variables que pueden afectar a un mayor riesgo de despoblación según el informe de la Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT). Fuente: Elaboración propia.

Sobre los datos de la tabla 2 se plantean dos tipos de consideraciones.

Por un lado, tal y como se comentaba al principio de este capítulo 2, se va a identificar si las variables consideradas son variables que tan sólo caracterizan a esos territorios, por lo que serían más **un conjunto complementario indicadores**, o se pueden identificar como **variables de acción**, es decir, aspectos sobre los que los gobiernos podrían adoptar medidas para revertir o mitigar los efectos negativos de la despoblación. En este sentido, en términos generales, el grupo de variables de dinamismo económico no se considerarían variables de acción, pero los otros dos grupos (variables del grado de accesibilidad y variables del nivel de equipamiento público), sí que podrían considerarse mayoritariamente variables de acción.

Analizándolas una por una:

<i>Variables con perfil indicador</i>	<i>Variables de acción</i>
	<i>Grado de accesibilidad</i>
	Tiempo de acceso a las cabeceras urbanas superior a 40 minutos
	Porcentaje de hogares con cobertura de internet de al menos 30Mbps inferior al 20%
	Porcentaje de población sin acceso a redes de nueva generación superior al 20%
	<i>Dinamismo económico</i>
Renta disponible media inferior a 11.500 €	
Tasa de empleo de población activa inferior al 38%	
Autosuficiencia laboral superior al 140%	
Superficie agrícola superior al 90%	
Densidad empresarial menor del 6%	
Valor catastral medio inferior a 40.000 €	

	<i>Dotación de equipamiento</i>
	Tiempo de acceso a la asistencia hospitalaria de más de 40 minutos.
	Servicio de educación infantil y primaria inferior al 60%
	Sin centro de educación secundaria en el municipio.
	Sin centros de día ni residencias para mayores en el municipio.
<i>Porcentaje de espacios naturales protegidos inferior al 65%</i>	

Tabla 3. Análisis de las variables contempladas en la Agenda Valenciana Antidespoblament según su naturaleza. Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp.31-58)

Establecer si una variable es de acción, o no, tiene una parte subjetiva. El criterio que se ha utilizado es el de valorar si es posible o no actuar sobre ese aspecto por parte de las administraciones públicas, con medidas que, aunque supongan un coste económico importante, se podrían abordar gradual y selectivamente. Es por ello, que se considera que para que estos municipios tengan un tiempo de acceso a las cabeceras urbanas inferior a 40 minutos, no se podría conseguir en todos los casos, pero si en algunos con mejoras de carreteras, transporte ferroviario, etc.

Lo mismo ocurre con las cuatro primeras variables de equipamiento. El tiempo de acceso a asistencia hospitalaria inferior a 40 minutos no se abordaría construyendo hospitales, pero sí una red de bases de SAMUs, ambulancias medicalizadas, etc. que garantizaran que en menos de 30 minutos cualquier persona con un problema médico grave estaría atendida con una primera asistencia sanitaria equivalente a la atención hospitalaria. En el caso de los centros de secundaria, se trataría de ampliar el servicio de transporte escolar para que en lugar de que un único autobús atiende a un número de pueblos tan elevado, que un estudiante (el primero en ser recogido y el último en ser devuelto) tenga que pasar dos horas cada día en el autobús, con un mayor número de autobuses este problema se reduzca. O en el caso de los centros de día y residencias, se trataría de dar servicios de asistencia social en las propias poblaciones, semejantes a los recibidos en una residencia para personas mayores.

Por otro lado, casi todas estas variables de acción podrían tratarse desde el campo del urbanismo, ya sea directa o indirectamente. Por ello, se van a comentar con algo más de detalle las variables: tiempo de acceso a las cabeceras del sistema urbano, acceso a internet y a redes de nueva generación, tiempo de acceso a la asistencia médica hospitalaria, índice de dotación de servicios de educación infantil y primaria, índice de dotación de servicios de educación secundaria, y dotación de servicios de centro de día o residencia para personas mayores.

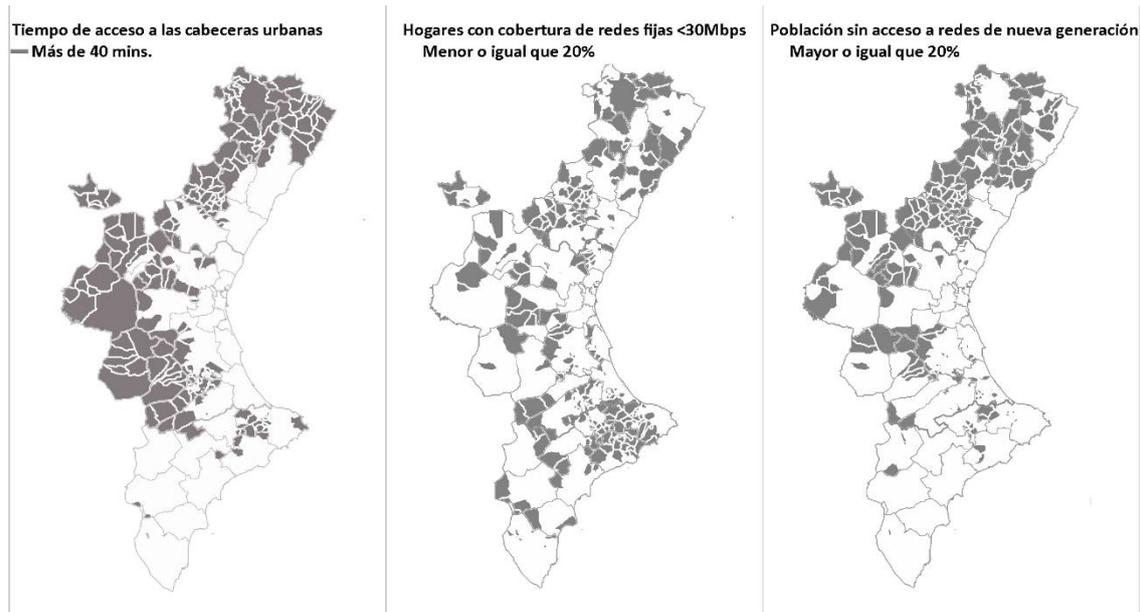


Ilustración 10. Áreas seleccionadas como variables de "Grado de Accesibilidad". Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp.31-58)

#### **Tiempo de acceso a las cabeceras urbanas**

Se considera el tiempo estimado de desplazamiento desde el municipio hasta la ciudad mayor de 50.000 habitantes más próxima (en minutos).

Se consideran municipios con riesgo de despoblación aquellos en que este tiempo es mayor de 40 minutos.

Del análisis del mapa se observa que los municipios del interior son los que se ven principalmente afectados, y en la provincia de Alicante es donde hay menos municipios con este problema.

#### **Hogares con cobertura de redes fijas <30Mbps**

Se considera el porcentaje de hogares con cobertura de redes fijas a velocidades  $\geq 30$  Mbps respecto a los hogares del municipio.

Se consideran municipios con riesgo de despoblación aquellos en que este porcentaje es menor o igual al 20%.

Del análisis del mapa se observa que los municipios se distribuyen heterogéneamente.

#### **Población sin acceso a redes de nueva generación**

Se considera el porcentaje de población del municipio que está en zonas blancas NGA (es decir, sin cobertura de servicios de banda ancha de nueva generación, ni en el momento actual, ni previstas).

Se consideran municipios con riesgo de despoblación aquellos en que este porcentaje es mayor o igual al 20%.

Del análisis del mapa se observa que los municipios del interior de la mitad norte son los más afectados, aunque no los únicos.

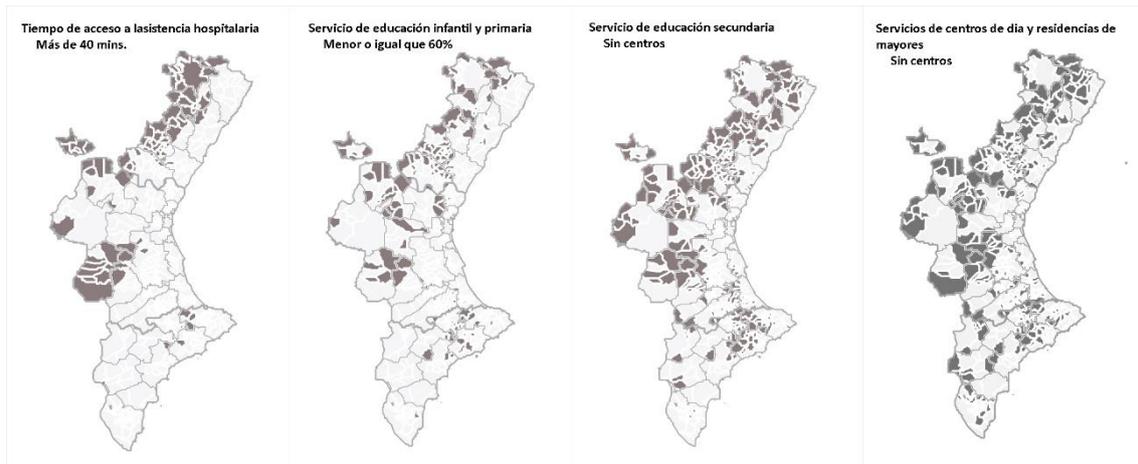


Ilustración 11. Áreas seleccionadas como variables de "Dotación de equipamiento". Fuente: Elaboración propia a partir de AVANT (AVANT, 2017; pp. 31-58)

### Tiempo de acceso a asistencia médica hospitalaria

Se considera el tiempo estimado de desplazamiento desde el municipio hasta el centro de asistencia médica hospitalaria correspondiente (en minutos).

Se consideran municipios con riesgo de despoblación aquellos en que este tiempo es de más de 40 minutos.

Del análisis del mapa se observa que estas zonas se concentran en el interior de Castellón y parte del interior de Valencia.

### Índice de dotación de servicios de educación infantil y primaria

Se considera el porcentaje que representa el número de plazas (alumnos) de educación infantil y de educación primaria en el municipio sobre la población de 3 a 12 años.

Se consideran municipios con riesgo de despoblación aquellos en que este porcentaje es menor o igual que 60%.

Del análisis del mapa se observa que estas zonas se distribuyen heterogéneamente.

### Índice de dotación de servicios de educación secundaria

Se considera el número de centros de ESO y/o bachiller en el municipio.

Se consideran municipios con riesgo de despoblación aquellos en que no hay ningún centro.

Del análisis del mapa se observa que todos los municipios con insuficiencia de dotación de servicios de educación infantil y primaria también tienen el mismo problema con secundaria; y, además, más municipios

### Dotación de servicios de centro de día o residencia para personas mayores

Se considera el número de centros de día o residencias de personas mayores en el municipio

Se consideran municipios con riesgo de despoblación aquellos en que no hay ningún centro.

Del análisis del mapa se observa que estas zonas se distribuyen heterogéneamente de forma similar a la falta de dotación de servicios de educación

Llegados a este punto, se podría decir que, si bien en la Propuesta de Sistema de Indicadores publicada en noviembre de 2017 en la Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT) se identifican variables que pueden afectar al riesgo de despoblación de un territorio de la Comunitat Valenciana, como variables de acción, en la Comunitat Valenciana no existe, como tal una estrategia explícita de lucha contra la despoblación. Tan sólo, como se verá luego en el capítulo 3, medidas deslavazadas en diferentes normas, o propuestas formuladas por diversos organismos autónomos, pero a los que les falta la autoridad de estar en la estructura de gobierno, con lo que estas variables de acción no se han plasmado en actuaciones concretas y comprometidas por el gobierno valenciano.

La **segunda conclusión** de este trabajo se plantea sobre la existencia de una relación de variables que podrían estar correlacionadas con los mayores o menores índices de despoblación dentro de la Comunitat Valenciana. Como se puede observar en el estudio llevado a cabo en la Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT, 2017; p. 31-58) algunos documentos sí que incluyen una lista de indicadores. Ahora bien, no se verifica que el listado sea completo, y menos que se trate de un conjunto de variables normalizadas y compartidas en el conjunto de las actuaciones y estrategias que se desarrollan por el resto de los gobiernos, ni autonómicos, ni del Estado español.

Por tanto, respecto al segundo objetivo general de este TFG “Verificar si en las diferentes estrategias de lucha contra la despoblación están claramente identificadas las variables que influyen en el fenómeno de la despoblación, y sobre las que se puede actuar”, **la conclusión es que no existe ese conjunto de variables acreditadas como variables de acción eficaces.**

Aparte de los objetivos generales, el capítulo 2 ha resuelto también la consecución de los dos primeros objetivos específicos:

- a. Identificar cuáles son los territorios en que se estaría produciendo el problema de riesgo alto de despoblación en el caso de la Comunitat Valenciana, según los indicadores utilizados en el diagnóstico de distintas estrategias de lucha contra la despoblación.
- b. Caracterizar las zonas que presentan problemas de desertificación demográfica (aunque no se verifiquen las variables como universalmente válidas, sí que se ha recogido la caracterización dentro del epígrafe 2.2.).

a. Identificar cuáles son los territorios en que se estaría produciendo el problema de riesgo alto de despoblación en el caso de la Comunitat Valenciana, según los indicadores utilizados en el diagnóstico de distintas estrategias de lucha contra la despoblación.

- La primera conclusión de este trabajo es la debilidad para el análisis y el diseño de posibles estrategias, que supone no disponer de unos indicadores únicos, utilizados por los diferentes organismos gubernamentales a la hora de analizar la despoblación de cualquier territorio. Tan sólo con la comparación de los indicadores utilizados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, cuando elabora su diagnóstico para la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, y los utilizados por la Comunitat Valenciana, en la Resolución de 15 de abril de 2019 de Presidencia de la Generalitat, se puede verificar ya esa disfunción. Pero, además, ha resultado evidente cuando se ha realizado la comparación gráfica.
- Por tanto, respecto al primer objetivo general de este TFG “Verificar si existe un conjunto de indicadores homogéneo utilizado por los Gobiernos para caracterizar los riesgos de despoblación de un territorio”, la conclusión es que no existe ese conjunto de indicadores homogéneo.

b. Caracterizar las zonas que presentan problemas de desertificación demográfica.

- La segunda conclusión de este trabajo es la existencia de una relación de variables que podrían estar correlacionadas con los mayores o menores índices de despoblación dentro de la Comunitat Valenciana, en el estudio llevado a cabo en la Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT). Ahora bien, no se verifica que el listado sea completo, y menos que se trate de un conjunto de variables normalizadas y compartidas en el conjunto de las actuaciones y estrategias que se desarrollan por el resto de gobiernos, ni autonómicos, ni del Estado español.
- Por tanto, respecto al segundo objetivo general de este TFG “Verificar si en las diferentes estrategias de lucha contra la despoblación están claramente identificadas las variables que influyen en el fenómeno de la despoblación, y sobre las que se puede actuar”, la conclusión es que no existe ese conjunto de variables acreditadas como variables de acción eficaces.

*Ilustración 12. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre indicadores y variables. Fuente: Elaboración propia.*

### 3. ESTRATEGIAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN PLANTEADAS

La revisión y análisis documental que se ha llevado a cabo en este trabajo, permiten observar cómo las estrategias ya planteadas para combatir la despoblación, a distintas escalas y por parte de distintas instituciones, son muy heterogéneas entre sí. También, que el ajuste entre estas propuestas (con perfil de estrategia sólo algunas) no siempre han ido de la mano del marco normativo correspondiente. En ocasiones no hay una estrategia explícita (como ocurre en la Comunitat Valenciana), sino que hay que elaborar un agregado de contenidos deslavazados, localizados en diferentes normas, para disponer de una apreciación de lo que se está proponiendo por el gobierno de ese territorio.

Se va a tratar de hacer una revisión contextual de las distintas líneas de acción acometidas por los diferentes niveles gubernamentales. En primer lugar, se revisa el marco europeo, entendido como el ámbito político más amplio que interesa a nivel normativo y de dotación de recursos.

Después, se estudian las distintas estrategias y acciones planteadas por parte del Estado español, donde la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico cobra especial importancia.

Y, por último, se analizan las estrategias planteadas por parte de las Comunidades Autónomas más aquejadas por el fenómeno de la despoblación. A veces, con propuestas planteadas de manera explícita, y en otras con actuaciones que se deducen de otras normas o documentos institucionales. Se han analizados los casos de Aragón, Castilla y León, y Castilla La Mancha. Para finalizar, se toman en consideración las distintas medidas y líneas de acción que existen actualmente en la Comunitat Valenciana, como ámbito territorial principal de este TFG.

Con lo trabajado en este capítulo se trata de abordar el objetivo operativo de “sistematizar las principales propuestas acometidas en diferentes ámbitos gubernamentales (europeo, estatal y autonómico) para, a través de su análisis, poder evaluar su eficacia y sus oportunidades de mejora”, y a partir de aquí abordar el tercer objetivo general de este TFG, el de verificar si las diferentes estrategias y propuestas de las administraciones españolas, tal y como están planteadas, **serán capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación.**

#### 3.1. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO

Es importante conocer qué posición tiene la Unión europea respecto al fenómeno de la despoblación. El Acuerdo de la Conferencia de Presidentes indica en su punto 4 que *“El Gobierno de España, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, en la medida de sus posibilidades, defenderán ante las autoridades de la Unión Europea la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta y den respuesta a los desafíos demográficos, que en la mayoría de los aspectos son comunes a todos los Estados miembros”* (MPTFP, 2017; p. 23).

Realmente, Europa ha tenido una especial sensibilidad con el fenómeno de la despoblación porque conecta directamente con uno de sus propósitos principales, el de cohesión entre los territorios europeos.

Aunque las competencias principales las mantienen los Estados, Europa utiliza su apoyo financiero para favorecer políticas que aborden los retos de la despoblación y del envejecimiento de ciertos territorios.

En este sentido, la 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)), establece que los Fondos de Cohesión Europeos se encarguen de financiar iniciativas *“para favorecer la interconectividad entre campo y ciudad, fomentar el desarrollo rural y reducir la brecha digital”* (PE616.007v01-00; p. 17) a través del Mecanismo «Conectar Europa», o la obligación de que los países miembros destinen al menos el 5% de los recursos recibidos a través del programa FEDER al desarrollo territorial *“para hacer frente de forma más efectiva a los retos económicos, demográficos, medioambientales y sociales, tal como establece el artículo 174 del TFUE, en las zonas con desventajas naturales o demográficas, incluidos el envejecimiento, la desertización rural y el declive demográfico, pero también la presión demográfica, o en las que resulte difícil acceder a los servicios básicos”* (PE616.007v01-00; p. 19)

También a nivel europeo, organismos consultivos de la UE, como el Comité Europeo de las Regiones (CDR), o la propia Comisión Europea, han elaborado dictámenes e informes singularizados al caso español.

### 3.1.1. DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones (2017) incorpora una serie de recomendaciones dirigidas a que las regiones y ciudades europeas reaccionen ante los desafíos demográficos (2017/C 017/08):

1. Promover actuaciones relacionadas con la producción y el empleo
2. Políticas de apoyo a las familias y medidas de conciliación de la vida laboral y familiar
3. Políticas destinadas a mantener centros de enseñanza en zonas rurales aisladas
4. Actuaciones dirigidas a facilitar la emancipación y permanencia de los jóvenes
5. Actuaciones para buscar el retorno de personas que emigraron en su día y recuperar así el talento perdido
6. Garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y mejorando la integración de la población inmigrante
7. Adaptar los servicios sanitarios y sociales en un momento en el que aumenta la demanda de los mismos, pero a su vez disminuyen los recursos disponibles
8. Adaptar las ciudades para que sean espacios más habitables, incluyen medidas de accesibilidad
9. Mejorar la movilidad para garantizar la interconectividad en y entre todas las regiones. Incluyendo nuevas iniciativas, como es el caso de «transporte a la demanda»

### 3.1.2. INFORME SOBRE ESPAÑA EN EL MARCO DEL SEMESTRE EUROPEO

Por otro lado, para el caso concreto de la despoblación en España, se elaboró el Informe sobre España 2019 en el marco del Semestre Europeo<sup>11</sup>. Donde se plantea, dentro de las Orientaciones de inversión, el objetivo estratégico 5, *“Una Europa más próxima a sus ciudadanos, que fomente el desarrollo integrado, sostenible de las zonas urbanas, rurales, costeras y las iniciativas locales”* (COM (2019), pág. 105).

Dentro de este objetivo estratégico, el informe destaca los dos principales ámbitos prioritarios de inversión, con sus consiguientes medidas:

1. *“El rápido crecimiento de la población en las zonas urbanas ha incrementado la presión sobre los recursos naturales y el uso del suelo, con efectos (entre otros) sobre la movilidad, la contaminación y el acceso a los servicios; al mismo tiempo, las zonas urbanas de menor tamaño se enfrentan a problemas relacionados con la conectividad, el acceso a los servicios y el atractivo para las empresas. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para fomentar el desarrollo social, económico y medioambiental integrado de las zonas urbanas y abordar las vinculaciones entre zonas urbanas y rurales, en particular para:*

- *Hacer frente a los retos urbanos a escala de zonas funcionales teniendo en cuenta las diferentes necesidades, según el tamaño, la especialización y la función de cada zona”*. (COM (2019), pág. 106)

2. *“La despoblación y el envejecimiento en zonas interiores conducen a una reducción de la calidad de los servicios básicos. Las islas se enfrentan a una presión cada vez mayor sobre sus ecosistemas, debida al desarrollo intensivo del turismo y las actividades conexas. Por consiguiente, se han determinado necesidades de inversión prioritarias para fomentar el desarrollo local integrado en los ámbitos social, económico, cultural y medioambiental de las zonas interiores, las zonas afectadas por la despoblación y la baja densidad de población y las islas, en particular para:*

- *Mejorar el acceso a los servicios básicos, la innovación y el desarrollo de las empresas, el refuerzo de la conectividad y la movilidad, las energías renovables, el suministro de agua, el tratamiento de aguas y la gestión de residuos;*
- *Fomentar acciones conjuntas con las comunidades autónomas colindantes y en las cuencas marinas o zonas funcionales con dificultades similares; mejorar la integración regional con terceros países; y apoyar iniciativas de la UE como la de energía limpia para las islas y la de regiones carboníferas.”* (COM (2019), pág. 106)

Como conclusión, Europa ofrece muchas oportunidades para que los Estados miembros elaboren estrategias y planes de lucha contra la despoblación. Pero no le corresponde diseñar estrategias concretas, que es algo que deben hacer los Estados. Y en el caso español, también las comunidades autónomas, al ser la ordenación del territorio una de las competencias transferidas a las mismas.

---

<sup>11</sup> Comisionado Europeo. *“Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos”* (2019)

## 3.2. ESTRATEGIAS Y ACCIONES PLANTEADAS POR PARTE DEL ESTADO Y POR OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A nivel nacional cabe destacar, como referencia principal en este tema, la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, punto de partida de la investigación de este trabajo.

### 3.2.1. ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO

En la VI Conferencia de Presidentes Autonómicos, que tuvo lugar el 17 de enero de 2017, se rubricaron once acuerdos, uno de los cuales fue el de la realización de una Estrategia Nacional para el Reto Demográfico. Ésta tuvo como gran novedad que modificó el reglamento de la misma para atribuir a la comisión preparatoria funciones de evaluación del cumplimiento de lo acordado.<sup>12</sup>

Todo ello implica que la Estrategia Nacional frente al Reto demográfico no es sólo una declaración de intenciones, sino que obliga a las Comunidades Autónomas a la toma en consideración de sus principales líneas de acción.

Para esta Estrategia el punto crítico es el que tiene que ver con el despoblamiento territorial, uno de los tres puntos básicos de la estrategia, junto con el envejecimiento territorial y los efectos de la población flotante.

Al centrarse en el objetivo de revertir el proceso de despoblamiento de algunos territorios, la primera línea de acción es la de **garantizar la funcionalidad** de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad, para la cual se tomarán las siguientes medidas (MPTFP, 2017; p. 97):

1. Mejorar la conectividad y accesibilidad del transporte en autobús
2. Mejorar servicios de transporte escolar
3. Aplicación de Catastro como instrumento para diseño y gestión
4. Recuperación de planificación de profesionales del SNS
5. Despliegue territorial de Guardia Civil
6. Mayor atención a las necesidades en materia de protección civil
7. Recursos y atención a mujeres víctimas de violencia de género
8. Despliegue de banda ancha en zonas blancas
9. Dar cobertura a >30Mbps
10. Digitalización del sector primario y agroalimentario
11. Mejorar administración electrónica
12. Actualizar e impulsar servicio de Atención Primaria
13. Garantizar que los ciudadanos tienen acceso a medicamentos y terapias
14. Subvenciones a entidades locales para financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo
15. Estrategias de poblamiento activo del medio rural
16. Mejorar el acceso a escuelas infantiles de 0 a 3 años

---

<sup>12</sup> Orden PRA/265/2017, de 23 de marzo, por la que se publica el acuerdo de modificación del Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes. (BOE 73, de 27 de marzo de 2017)

17. Formación especializada y de calidad
18. Reforzar cohesión y codecisión de las Comunidades Autónomas
19. Impulso del Foro Estatal contra la Soledad

La siguiente línea de acción es **mejorar la competitividad y favorecer el desarrollo de las nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento** para la que, entre otras medidas, se destacan (MPTFP, 2017; p. 98):

20. Protocolo de actuación para el Desarrollo de las Áreas Industriales
21. Fomento de la creación de empleo verde
22. Convenios de transición justa en zonas afectadas por la transición ecológica
23. Apoyar el tránsito hacia una economía rural inteligente
24. Apoyo a la inversión Industrial Productiva
25. *Digital Innovation Hubs*
26. Apoyo a los emprendedores
27. Facilitar la creación de nuevos PAE
28. Plataforma PYME
29. Proyectos piloto en el entorno rural
30. Fomento de análisis demográficos

Por último, se plantea la línea de acción de **favorecer el asentamiento y fijación de población en el medio rural**. En el contexto actual, la tecnología facilita sistemas de trabajo no vinculados a una ubicación o jornada de trabajo fijas, sino que están creciendo las formas de teletrabajo, y la consideración de otras variables en la elección del lugar de residencia. Aprovechando sus potenciales, se debe fomentar la vinculación de la población urbana con los espacios rurales, aumentando la reputación de estas áreas con la llegada de nuevos perfiles profesionales, y facilitando nuevas formas de arraigo y vínculo. Algunas de las medidas planteadas son (MPTFP, 2017; p. 98):

31. Ley de titularidad compartida y perspectiva de género
32. Plan de mejora de la empleabilidad
33. Programas de emprendimiento y formación digital
34. Actividades del Foro Nacional de Despoblación
35. Plataforma del Turismo Rural

La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico hace una propuesta de actuaciones que tiene dos puntos fuertes: es una propuesta integral y diseñada ad-hoc para el propósito de luchar contra el fenómeno de la despoblación; y tal y como se planteó en la Conferencia de Presidentes Autonómicos, obliga a las Comunidades Autónomas a la toma en consideración de sus principales líneas de acción.

Pero, a su vez, tiene una debilidad importante, que ya se comentaba en el capítulo 2: sus propuestas no son el resultado de haber identificado unas variables de acción que expliquen el porqué del problema, y sirvan luego para evaluar los resultados de las actuaciones.

### 3.2.2. ESTRATEGIAS Y ACCIONES PLANTEADAS POR PARTE DE ALGUNAS DE LAS CC.AA. MÁS AFECTADAS POR LA DESPOBLACIÓN

Las iniciativas de las comunidades autónomas a la hora de afrontar el reto demográfico en el contexto de sus competencias son claramente relevantes en el presente trabajo. En este apartado se estudian diferentes medidas tomadas a nivel autonómico por las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla La Mancha, y Castilla y León, por ser tres de las Comunidades más afectadas por el fenómeno de la despoblación. Se tratará con más profundidad, y en un epígrafe aparte, la situación de la Comunitat Valenciana por ser el territorio donde se quiere centrar el presente trabajo.

Es importante mencionar que algunas iniciativas y propuestas autonómicas previas a 2017 (Aragón, Castilla y León, y Comunitat Valenciana, entre ellas) han inspirado las líneas estratégicas de documentos a nivel nacional, como el de la Estrategia frente al Reto Demográfico, bien por sus resultados, bien por su potencialidad para implementarse en otros ámbitos territoriales. En el caso de Castilla La Mancha, la iniciativa es posterior al proceso iniciado por la Conferencia de Presidentes de 2017, pero ya había empezado a trabajar en las “áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo”.

#### **Aragón. Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación**

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, el tema tiene una trascendencia tal que el gobierno autonómico lo ha regulado de manera normativa a través de un decreto, por el que se aprueba la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación (BOA, 2017; pp.30444-30445)<sup>13</sup>. Su contenido responde a lo establecido en el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (TRLOTA) y fue elaborado por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

El documento denominado Estrategias y Medidas (Tomo II) es el que incluye epígrafes de carácter normativo y aparece en el Boletín Oficial del Estado. Se organiza en quince ejes temáticos. No obstante, en este trabajo se mencionan sólo los 10 que hacen referencia a la funcionalidad del territorio, y no los 5 restantes en relación con la tendencia demográfica y poblacional por alejarse del tema de estudio (más vinculados al envejecimiento).

En relación con funcionalidad del territorio, el documento incluye (BOA, 2017; pp.30466-30567):

1. *“Actividades económicas y mercado laboral*
  - 1.1. *Estrategia de bioeconomía*
  - 1.2. *I+D+i Aragón 2035*
  - 1.3. *Industrialización 4.0*
  - 1.4. *Plan de Fomento de energías renovables y tecnologías del hidrógeno*
  - 1.5. *Promoción del sector de la agricultura ecológica*
  - 1.6. *Nueva estrategia de política agraria*
  - 1.7. *Renta básica universal*

---

<sup>13</sup> Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

- 1.8. *Plan de actividades e inversiones turísticas*
- 1.9. *Plan de empleo en el medio rural*
- 1.10. *Impulso de actividades artesanas*
  
2. *Alojamiento*
  - 2.1. *Elaborar un nuevo plan de vivienda*
  - 2.2. *Atención a las familias en riesgo de perder la vivienda o con situaciones de pobreza energética*
  - 2.3. *Adaptación de las viviendas a las necesidades de las personas mayores y dependientes*
  - 2.4. *Observatorio-portal de la vivienda en Aragón*
  
3. *Equipamientos y servicios*
  - 3.1. *Incremento de la presencia de profesionales sanitarios en el medio rural*
  - 3.2. *Aumento o presencia de transporte desde los asentamientos a centros sanitarios*
  - 3.3. *Dotación de servicios sanitarios*
  - 3.4. *Mejora de la calidad educativa y formación en el medio rural*
  - 3.5. *Dotación de medios telemáticos educativos*
  - 3.6. *Mejora de la movilidad en transporte escolar*
  - 3.7. *Becas de movilidad en los campus universitarios de Aragón*
  - 3.8. *Dimensionado adecuado de los servicios sociales*
  - 3.9. *Creación de infraestructuras para fines sociales*
  - 3.10. *Formación social (cuidado y ayuda de personas)*
  
4. *Movilidad*
  - 4.1. *Servicios avanzados de movilidad sostenible y colaborativos*
  - 4.2. *Nuevo mapa concesional del transporte de viajeros por carreteras*
  
5. *Tecnologías digitales de comunicación*
  - 5.1. *Tecnologías digitales de comunicación*
  - 5.2. *Estrategia aragonesa de Internet de las cosas*
  - 5.3. *Estrategia aragonesa de sanidad electrónica (E-Health)*
  - 5.4. *Tecnologías digitales, educación y formación*
  - 5.5. *Consumo y economía colaborativos*
  
6. *Escenario vital*
  - 6.1. *Potenciación del patrimonio cultural y natural*
  - 6.2. *Los pueblos más bonitos de Aragón*
  - 6.3. *Protección, gestión y ordenación del paisaje aragonés*
  - 6.4. *Itinerarios paisajísticos*
  - 6.5. *Fomento de actividades culturales en el medio rural*
  
7. *Límites ambientales*
  - 7.1. *Huella ecológica de la sociedad aragonesa*
  - 7.2. *Corrección y prevención de los efectos demográficos generados por el aprovechamiento de recursos naturales*
  - 7.3. *Medidas en materia forestal*

*7.4. Regulación de accesos a entornos naturales y paisajísticos frágiles con alta demanda de visitantes*

*7.5. Promover otros modelos de gobernanza del territorio (colaboración propietarios-entidades de custodia-otros agentes públicos y privados)*

**8. Gobernanza y financiación**

*8.1. Nuevo escenario de financiación autonómica*

*8.2. Financiación y ordenamiento del régimen local (comarcal y municipal)*

*8.3. Tratamiento fiscal diferenciador*

*8.4. Áreas del Sur de Europa Escasamente Pobladas (reconocimiento europeo)*

*8.5. Simplificación administrativa*

*8.6. Promoción del desarrollo mediante el fondo de cohesión territorial*

*8.7. Revisión de los fondos estructurales*

*8.8. Programa de gestión territorial*

**9. Sensibilización**

*9.1. Observatorio aragonés de dinamización demográfica y poblacional*

*9.2. Sensibilización en relación con la problemática y oportunidades demográficas y poblacionales*

**10. Sistema de asentamientos**

*10.1. Funcionalidad para el grupo de asentamientos dependientes*

*10.2. Funcionalidad para el grupo de asentamientos deshabilitados (atribuir una funcionalidad)”*

**Castilla y León. Agenda para la Población de Castilla y León 2010 – 2020.**

En el caso de la comunidad de Castilla y León, el marco normativo para afrontar los retos demográficos de dicha comunidad se sustenta en dos acuerdos de la Junta:

- El Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la Agenda para la Población de Castilla y León 2010 – 2020, dirigida a afrontar los retos demográficos de la Comunidad, mediante el impulso de diversos proyectos legales, planes, acuerdos sociales y actuaciones concretas bajo una filosofía y metodología común.<sup>14</sup>
- El 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.<sup>15</sup>

Asimismo, la Junta ha remitido toda la documentación referida al Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos y los acuerdos establecidos entre diferentes comunidades autónomas para afrontar el reto demográfico.

La Agenda para la Población de Castilla y León 2010 – 2020 plantea un total de 174 medidas, de las que se destacan algunas por su especial relevancia en el tema de la despoblación (BOCYL 169, de 4 de septiembre de 2017):

---

<sup>14</sup> BOCYL 92, de 17 de mayo de 2010

<sup>15</sup> BOCYL 169, de 4 de septiembre de 2017

- La mejora en la relación entre Educación y empleo:
  1. Impulso de la modalidad de F.P. dual en las familias profesionales Agraria e Industrias Agroalimentarias como sistema para unir las empresas familiares del medio rural con el sistema educativo.
  2. Diseño, aplicación y puesta en marcha de planes de formación ocupacional de emprendimiento para jóvenes en el medio rural
- En cuanto al empleo:
  3. Espacio virtual para conectar a personas que cesan por edad negocios sostenibles en el medio rural con emprendedores en paro.
  4. Apoyo a la creación y fijación de empresas de economía social y solidaria en el medio rural.
- En cuanto a la acción positiva en el medio rural:
  5. Beneficios fiscales exclusivos para el medio rural: deducciones en IRPF, Impuesto de Sucesiones, o Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
  6. Potenciación de la formación *on line* y de la Plataforma de Información para Jóvenes, y así mejorar el acceso a la formación de los jóvenes residentes en el medio rural.
  7. Medidas de refuerzo en materia de empleo.
  8. Fomento del empleo por parte de las Diputaciones, municipios y demás entidades locales.
  9. Bonificaciones especiales y mejor acceso al crédito para pymes, emprendedores y autónomos instalados en las zonas rurales.
  10. Especial apoyo a los emprendedores del mundo rural.
  11. Puesta en marcha de Oficinas de ADE Rural.
- En cuanto a medidas de apoyo a las familias:
  12. La implantación de centros de salud en poblaciones de menos de 50 habitantes y el mantenimiento de unidades educativas en el medio rural con solo cuatro alumnos.
  13. Apoyo a las mujeres del sector agrario y agroalimentario, el fomento de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral con programas de conciliación de vida familiar y laboral.

### **Castilla La Mancha**

Castilla La Mancha también, como ocurre en el caso de Castilla y León y de la Comunitat Valenciana, llevaba unos años trabajando en los temas territoriales, y tenía creadas unas zonas ITI (Inversión Territorial Integrada) de Castilla La Mancha, pero no contaba con una estrategia explícita de lucha contra la despoblación. En el Decreto por el que se establecía el procedimiento de gobernanza de las ITI (Decreto 31/2017; DOCM 85 de 03.05.2017) se identificaban las “áreas geográficas con necesidades específicas de desarrollo” con el fin de solicitar la financiación europea vinculada a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE). Y también tenía creada una estructura, soportada por un organismo autónomo (Comité de Planificación, coordinación y seguimiento) para coordinar la gestión de las solicitudes de fondos EIE de la Administración Regional.

No es hasta fechas muy recientes, cuando se plantea el diseño de una estrategia explícita de lucha contra la despoblación.

El 28 de febrero de 2020 en Brihuega (Guadalajara) se firmó el Pacto Contra la despoblación en Castilla La Mancha, documento firmado por el gobierno de la comunidad autónoma, con los sindicatos UGT y CCOO, la Confederación regional de Empresarios (CECAM), la Federación de Municipios y Provincias de la Comunidad Autónoma (FEMP-CLM) y la Red Castellano - Manchega de Desarrollo Rural (RECAMDER).

En dicho Pacto se compromete la elaboración de una ley para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación. Esa ley se encuentra en estos momentos en fase de consultas previas. Y además se crea la figura del Comisionado del Reto Demográfico (decreto 77/2019). Es por tanto la Comunidad que más tarde llega a este proceso, pero la que está promoviendo propuestas normativas más ambiciosas.

A través de esa ley se desarrollará la Estrategia Regional frente al Reto Demográfico que tendrá los siguientes ejes:

- Ordenación y desarrollo sostenible del territorio con conectividad territorial y cobertura de internet de banda ancha y telefonía móvil-.
- Fomento de actividades económicas, del emprendimiento y la innovación.
- Infraestructuras, agua, comunicaciones y transporte.
- Servicios públicos básicos, bienestar social, atención a la infancia y envejecimiento.
- Igualdad de oportunidades, familia, natalidad, relevo generacional, vivienda e inmigración.
- Fiscalidad y financiación.

La Estrategia se implementará mediante diversos planes plurianuales, que definirán objetivos y medidas concretas para alcanzarlos. Y se establecerán sistemas de evaluación, así como una Comisión de Seguimiento, para medir los resultados de las actuaciones y el cumplimiento de los compromisos incluidos en la Estrategia.

Se trata de la propuesta, metodológicamente mejor planteada (liderazgo gubernamental, cubierta por una norma de máximo rango, con planes definidos en el tiempo, y objetivos y medidas que serían evaluados después) pero de la que aún se conocen pocos detalles, para poderse hacer un análisis adecuado en esta revisión documental.

### 3.3. INICIATIVAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN EN LA COMUNITAT VALENCIANA

En la Comunitat Valenciana la iniciativa más explícita, en relación con este tema, es la presentación en 2017 de la *Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT)*, como un plan destinado a la lucha contra la despoblación en determinadas comarcas de la Comunitat. Se crea entonces una comisión interdepartamental, y se elabora un primer documento, en noviembre de ese año, con un sistema de indicadores que, a su vez, identifica los territorios de la Comunitat en riesgo de despoblación. Ese documento es el que se ha utilizado en el capítulo 2 de este TFG para presentar la situación de la Comunitat Valenciana, según los informes de la propia Generalitat.

En 2018, la Generalitat Valenciana hace entrega de la Resolución de 6 de noviembre, del secretario autonómico de Presidencia, sobre la asignación de la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana. Para determinar los municipios que son beneficiarios de dichas ayudas en la Resolución de 15 de abril de 2019 de la Presidencia de la Generalitat se complementan los requisitos que se habían expuesto, con los indicadores ya mencionados en el punto 2.1., y se hace una asignación de recursos económicos en apoyo de las poblaciones caracterizadas con riesgo de despoblación.

En agosto de 2019 se inaugura en Castellón una sede física de la *Agenda Valenciana Antidespoblament* con una nueva Directora General, lo que debería darle un mayor impulso a la misma.

Pero a día de hoy la Comunitat Valenciana carece de una estrategia explícita de lucha contra la despoblación, en unos términos comparables a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, o a la de otras comunidades autónomas, como la de Aragón. El informe AVANT estudia una serie de variables que guardan correlación con las zonas afectadas por la despoblación, pero no incluye medidas de actuación para corregir o revertir el problema de la despoblación.

Ante esa carencia de estrategia, lo más próximo que se tendría de una propuesta gubernamental, saldría de la agregación de otras iniciativas distintas (algunas ya muy alejadas en el tiempo, como la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, elaborada en 2011).

### 3.3.1. PROPUESTAS DE NATURALEZA GUBERNAMENTAL CON EFECTOS EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Como se acaba de mencionar, en el caso de la Comunitat Valenciana, donde se centra el propósito principal de este TFG, no hay un plan o una estrategia específicos elaborados con este fin. Sí que se pueden encontrar propuestas en otros documentos, como el Decreto que define la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, o el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 enviado a la Unión Europea desde la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria. Y es a través de localizar propuestas en estos documentos, como se va a establecer el conjunto de medidas con las que la Generalitat Valenciana está abordando el fenómeno de la despoblación en las zonas rurales.

#### **Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana**

En el texto consolidado del Decreto 1/2011, de 13 de enero, modificado por el decreto 166/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, existen ya referencias y propuestas referidas a las singularidades del mundo rural y a su necesaria dinamización.

En esta estrategia aparecen iniciativas como:

- En la directriz 3, de objetivos generales de la Estrategia, aparece un objetivo 5 que plantea mejorar las condiciones de vida de lo que el documento califica como “sistema rural”. Además, en la directriz 19, de programas y proyectos supramunicipales, plantea buscar el necesario equilibrio entre los medios rural y urbano, y que se procure “*una discriminación positiva a favor de los municipios del medio rural en beneficio de la equidad territorial*” (DOCV 6441, p. 13).
- En la directriz 27 sobre activos del territorio y competitividad económica, aparece la propuesta (s) “Fomentar los procesos de innovación en el sistema rural y apoyar los liderazgos transformadores en el mismo” (DOCV 6441, p. 16).
- Pero es la Directriz 36, de Mejora de la cohesión territorial, la que más se centra en el tema que aborda este TFG. Según esta directriz, “*las actuaciones públicas en materia de cohesión territorial deberán llevar a cabo las siguientes estrategias:*
  - a) *Garantizar el acceso universal a los servicios básicos del territorio.*
  - b) *Reducir las diferencias de renta entre personas y territorios.*
  - c) *Reducir las desigualdades de empleo en el territorio.*
  - d) *Evitar discriminar el territorio en cuanto a la dotación de infraestructuras sociales, básicas y de movilidad.*
  - j) *Consolidar el sector de la energía sostenible como oportunidad de crecimiento económico y creación de ocupación cualificada y factor de equilibrio territorial.*
  - k) *Desarrollar políticas laborales para la fijación de la población en los entornos rurales.*
  - n) *Desarrollar fórmulas territoriales de compensación entre el mundo urbano y el mundo rural.*
  - o) *Incluir la variable territorial en las políticas públicas de cohesión social.*
  - p) *Aplicar mecanismos de equidad territorial en ámbitos supramunicipales*”. (DOCV 6441, pp. 19-20)<sup>16</sup>
- También en la directriz 42 sobre gestión territorial del patrimonio natural, se recoge la medida (9) “*Fomentar modelos innovadores de desarrollo rural basados en el uso sostenible de los recursos ambientales, entendidos como motor de la actividad socioeconómica de las comunidades locales*” (DOCV 6441, p. 22).
- O en la directriz 49, dirigida a compatibilizar el tema medioambiental y la actividad agrícola y ganadera, se incluye la propuesta (5) “*Se deben poner en valor los elementos culturales de soporte a la actividad agrícola y ganadera, tales como la arquitectura de piedra seca o las infraestructuras de aprovechamiento del agua, entre otros, para abrir nuevas vías de desarrollo rural relacionadas con el turismo cultural. Una de estas vías es la promoción del agroturismo como una oportunidad de complementariedad económica para el mantenimiento de las explotaciones familiares agropecuarias en activo*”. (DOCV 6441, p. 26)
- En la directriz 78 sobre principios directores de la ocupación del suelo para uso residencial, también interesa a los propósitos de este TFG la propuesta (I) “*Garantizar la correcta integración en el paisaje de los desarrollos de los municipios rurales preservando su silueta tradicional y características y el paisaje del entorno*” (DOCV 6441, p. 37). En la medida que incorpora el aspecto de la integralidad de las propuestas urbanas del que se hablará en el capítulo 4.

---

<sup>16</sup> Se recogen sólo las claramente relacionadas con el tema del TFG

- Y en este sentido, la directriz más determinante es la 108, sobre “*Criterios de crecimiento de la ocupación de suelo residencial y para actividades económicas en los municipios del sistema rural de la Comunitat Valenciana*”:
  1. *Los municipios integrantes del sistema rural de la Comunitat Valenciana tendrán como crecimiento máximo de referencia el 0,5 por ciento en cuanto a la población y el 0,6 por ciento en cuanto al empleo, para definir sus futuros crecimientos en la ocupación de suelo para uso residencial y para actividades económicas respectivamente, con independencia de las comarcas en las que se encuentren ubicados.*
  2. *En los municipios integrantes del sistema rural se deberán analizar, con carácter previo, todas las posibilidades de activación de las viviendas desocupadas, y las estrategias de planificación atenderán, de forma prioritaria, al mantenimiento y regeneración de las tramas urbanas existentes y las tipologías arquitectónicas del entorno.*
  3. *Los desarrollos propuestos para estos municipios tendrán en cuenta la disposición de los núcleos urbanos respecto a su entorno rural, de forma que los crecimientos no rompan este conjunto armónico. Se deberán contemplar distintas alternativas de crecimiento, incluyendo el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell 45 de 62 modelo compacto discontinuo separado del casco principal pero conectado funcionalmente con el mismo.*
  4. *Las nuevas extensiones urbanas, contiguas a los tejidos urbanos existentes, en ningún caso menoscabarán el carácter rural de estos núcleos, manteniendo una proporción coherente con éstos de forma que su implantación no reduzca los valores culturales y paisajísticos del entorno.*
  5. *Estas nuevas piezas urbanas de crecimiento contiguo a los tejidos urbanos existentes en los núcleos del sistema rural, no superarán la tercera parte de la superficie del suelo sellado, pudiendo llegar hasta la mitad de dicho suelo si las condiciones de urbanización hacen inviable la actuación en los términos de la condición primera.*
  6. *Si las necesidades de crecimiento exigieran una superficie mayor, las nuevas piezas urbanas deben incorporarse de forma sucesiva, y hasta que no se consolide por la urbanización y la edificación el 75 por ciento de la primera pieza no se podrán desarrollar las siguientes.*
  7. *El desarrollo de estas nuevas piezas urbanas sucesivas requerirá, previo a su programación, de unas condiciones de integración paisajística respecto al total del conjunto edificado, estudiándose emplazamientos alternativos y eligiendo el que mejor satisfaga su incorporación física y funcional con dicho conjunto y con su entorno ambiental y paisajístico.*
  8. *En el caso de nuevos tejidos urbanos separados del núcleo urbano principal se procurará su conexión mediante sistemas de transporte no motorizado.*
  9. *Los criterios desarrollados para los municipios del sistema rural podrán ser aplicados en su totalidad o en parte a los municipios o núcleos urbanos que, sin formar parte de este ámbito territorial, cuenten con conjuntos urbanos de gran interés cultural, paisajístico o patrimonial.*
  10. *El resto de criterios aplicables a los municipios del sistema rural son los de carácter general para todos los municipios de la Comunitat Valenciana”. (DOCV 6441, pp. 45-46).*

- Por último, la directriz 128 sobre principios directores para las infraestructuras básicas, incluyen el punto (f) *“Asegurar el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, en especial en los municipios que constituyen el sistema rural de la Comunitat Valenciana y en zonas urbanas con problemas de riesgo o marginalidad”* (DOCV 6441, p. 52), y el (h) *“Utilizar sistemas de distribución secundaria o instalaciones descentralizadas, como es recomendable en el medio rural, cuando la rentabilidad de un proyecto de extensión de redes no sea viable desde el punto de vista económico o ambiental”*. (DOCV 6441, p. 53).

Como se puede ver, aparecen muchos de los aspectos que luego aparecerán en los programas de lucha contra la despoblación. Ahora bien, es cierto que se tienen que buscar de manera selectiva en un documento que en ningún momento utiliza el término despoblación dentro de sus 147 directrices. Es especialmente relevante, la apuesta sobre suelo residencial en los municipios del sistema rural, en la que **se prioriza siempre el “mantenimiento y regeneración de las tramas urbanas existentes y las tipologías arquitectónicas del entorno”** al crecimiento del núcleo urbano, enlazando así con el concepto de regeneración urbana.

### **Programa de Desarrollo Rural**

En el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 enviado a la Unión Europea desde la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, sí que se utiliza de manera explícita el objetivo de lucha contra la despoblación de algunos municipios de las zonas rurales de la Comunitat Valenciana. En el informe dirigido a justificar las ayudas recibidas de la Unión Europea para el Plan de Desarrollo Rural se recogen las medidas propuestas en su día por dicho plan, y que son (AVFGA, 2017):

- *“A.N1. Fomentar la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales.*
- *1B.N1. Mejora del nivel de cualificación de los empresarios del sector agroalimentario en la C. Valenciana.*
- *1C.N1. Fomento del aprendizaje permanente y la formación profesional en los sectores agrícola y el sector silvícola.*
- *2A.N1. Aumento de la dimensión de las explotaciones.*
- *2A.N2. Reestructuración y modernización de las explotaciones.*
- *2A.N3. Desarrollo de instrumentos financieros.*
- *2B.N1. Atracción de población joven.*
- *2B.N2. Impulso a la diversificación de la actividad agraria.*
- *3A.N1. Profesionalización del sector agrícola.*
- *3A.N2. Integración de los productores primarios en la cadena alimentaria.*
- *3A.N3. Reestructuración de la industria agroalimentaria.*
- *3B.N1. Promoción de medidas de gestión de riesgos para garantizar la producción agraria.*
- *4A.N1. Mayor esfuerzo en la prevención de incendios forestales.*
- *4A.N2. Fomento de la agricultura ecológica.*
- *4A.N3. Desarrollo de las actuaciones para mejorar el estado de conservación de hábitats de Red Natura 2000.*

- 4A.N4. *Realización de tratamientos silvícolas de regeneración.*
- 4B.N1. *Medidas de protección frente a inundaciones.*
- 4B.N2. *Establecimiento de políticas de ahorro y mejora en la gestión del agua.*
- 4B.N3. *Mantenimiento de la infraestructura hídrica necesaria para la gestión de zonas Red Natura 2000.*
- 4B.N4. *Desarrollo de prácticas agrícolas y ganaderas con menores efectos contaminantes sobre el agua.*
- 4C.N1. *Apoyo de prácticas para prevenir la degradación del suelo.*
- 4C.N2. *Freno al crecimiento del suelo artificial.*
- 4C.N3. *Desarrollo de una ganadería más sostenible.*
- 5A.N1. *Control de la sobreexplotación de acuíferos.*
- 5B.N1. *Aumento de la eficiencia en el uso de la energía en la agricultura.*
- 5C.N1. *Fomento de energías renovables.*
- 5C.N2. *Fomento de las inversiones en transformación y comercialización de productos forestales.*
- 5D.N1. *Gestión ambiental correcta de los residuos.*
- 5D.N2. *Promoción de la agricultura sostenible.*
- 5E.N1. *Apoyo de prácticas para prevenir el agotamiento de las reservas de carbono del suelo.*
- 6A.N1. *Fomento de políticas activas de empleo.*
- 6A.N2. *Apoyo a la diversificación económica.*
- 6B.N1. *Mejora de la red de conexión y comunicación entre el interior y los centros urbanos.*
- 6B.N2. *Promoción del patrimonio medioambiental.*
- 6B.N3. *Reducción del déficit de infraestructuras de servicios públicos básicos en el medio rural.*
- 6B.N4. *Estímulo al desarrollo local.*
- 6C.N1. *Elaboración de un plan de mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones”.*

El hecho de que, en lugar de contar con un documento explícito, ya que existe una *Agenda Valenciana Antidespoblament* en la Comunitat Valenciana, se tenga que estar buscando lo que aparece en diferentes documentos oficiales, es un indicador de que falta una “hoja de ruta” clara sobre este tema. Por ello, también ha sido frecuente la aparición de propuestas desde otros organismos, e incluso desde la sociedad civil.

### 3.3.2. OTRAS PROPUESTAS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN PLANTEADAS POR ORGANISMOS O ENTIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

#### **Foro de la Nueva Ruralidad**

En este sentido, desde la sociedad civil, el Foro de la Nueva Ruralidad quizás sea el que propone un informe más relevante. En su Manifiesto “Foro de la Nueva Ruralidad. Comarcas del Norte del País Valenciano” del año 2019 se plantean los siguientes programas que componen el plan de urgencia planteado en base a un diagnóstico previo:

1. Programa de transporte público eficiente a demanda y a cualquier hora y programa de telecomunicaciones rápidas y efectivas
2. Programa de servicios bancarios básicos garantizados
3. Programa de asignación de marca territorial en bolsas de trabajo
4. Programa para el cambio radical en la manera de tratar comunicativamente la ruralidad
5. Programa de dotación de vivienda

Por otro lado, también se han desarrollado dos informes por parte de instituciones autónomas, con personalidad jurídica propia, pero integradas en el conjunto de instituciones próximas a la estructura de la Generalitat Valenciana. Una de ellas es el Instituto Valenciano de Investigación Económica (IVIE), y la otra el Comité Económico y Social de la Comunitat Valenciana (CESCV).

### **Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana**

El Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 (IVIE, 2015) establece unas prioridades y unas propuestas dentro de una serie de categorías. Estas categorías generales junto con las prioridades de cada una de ellas son (IVIE, 2015; pp. 162-164):

1. Fomento de la competitividad de las explotaciones agrarias. Medidas relacionadas con innovación y conocimiento, viabilidad, organización, eficiencia, y temas sociales.
2. Apoyo y mejor aprovechamiento del sector forestal desde las perspectivas económica, social y ambiental. Medidas relacionadas con restaurar-preservar-mejorar, y con la eficiencia.
3. Protección de los recursos naturales y control de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Medidas relacionadas con restaurar-preservar-mejorar, y con la eficiencia.
4. Diversificación de la actividad económica de las zonas rurales y apoyo a la iniciativa LEADER. Medidas relacionadas con viabilidad-competitividad, y con temas sociales.

### **Informe sobre el Medio Rural**

El Informe sobre el Medio Rural (CESCV, 2020) es un informe muy reciente que evalúa ya la evolución de la despoblación en el medio rural y llega a unas conclusiones con respecto a la incidencia del informe AVANT. En este informe se presentan una serie de líneas de actuación tomando en consideración esas conclusiones. (CESCV, 2020; pp. 52-57)

1. Visión comarcal o supramunicipal
2. Mejoras en la administración
3. Cooperación público-privada para movilizar recursos
4. Política integral de iniciativa empresarial
5. Flexibilidad para dar respuesta ágil a la necesidad de suelo empresarial
6. Movilidad y conectividad
7. Flexibilidad para dar respuesta ágil a la necesidad de vivienda
8. Protección medioambiental y protección territorial
9. Atracción del talento joven (especialmente el femenino) pasando por la profesionalización

Una cuestión muy significativa para las conclusiones de este capítulo 3, tiene que ver con la comparación de los diagnósticos realizados por el documento de AVANT y el documento del CESC.V. El estudio del CESC.V utiliza para identificar a los municipios en riesgo de despoblación los mismos criterios que los definidos por la *Agenda Valenciana Antidespoblament* sobre datos de población de 2016. Y tres años después (el estudio del CESC.V se hace con los datos de población de 2019), la situación había empeorado notablemente.

Se había pasado de 157 municipios en riesgo de despoblación, a 171 en 2019. Y de 43 en riesgo muy alto a 58 en 2019. La falta de una estrategia explícita, y este empeoramiento progresivo de la situación, serán determinantes para evaluar el tercer objetivo general de este TFG.

*Municipios en riesgo de despoblación*

	Total	Riesgo muy alto	Riesgo alto	Moderado	Resto municipios	Total CV
Número de municipios AVANT. Población 2016	157	43	59	55	385	542
Número de municipios CESC.V. Población 2019	171	58	62	51	371	542

Tabla 4. Comparación de la situación de la despoblación en la Comunitat Valenciana entre 2016 (a partir del informe AVANT) y 2019 (a partir del informe del CESC.V). Fuente: Elaboración propia

A continuación, en la Tabla 5 se va a hacer una comparativa entre las fuentes estudiadas de carácter no normativo para ver si pueden encontrarse algunos puntos en común entre ellas.

NOVA RURALITAT	IVIE, 2015	CESC.V, 2020
Programa de transporte público eficiente y telecomunicaciones	Competitividad explotaciones agrarias Apoyo y aprovechamiento del sector forestal Protección y control de recursos naturales Diversificación de la actividad económica	Visión comarcal o supramunicipal
Programa de servicios bancarios básicos garantizados Programa marca territorial en bolsas de trabajo Programa trato comunicativo ruralidad Programa de dotación de vivienda		Mejoras en administración Política integral de iniciativa empresarial Flexibilidad para dar respuesta ágil a necesidades de vivienda

Tabla 5. Comparación de medidas planteadas por Nova Ruralitat, IVIE, y CESC.V. Fuente: Elaboración propia

### 3.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

Tras analizar las distintas estrategias, una de las primeras y más claras conclusiones es la de la gran heterogeneidad de las propuestas existentes. No sólo entre los diferentes niveles gubernamentales (europeo, nacional y autonómicos) sino dentro del mismo ámbito cuando, como en el caso de la Comunitat Valenciana, se analiza más de una propuesta o iniciativa.

A nivel europeo, está claro que la Unión Europea apuesta firmemente por la cohesión entre territorios. Y aunque no le corresponde diseñar estrategias de acción, sí que apoya con fondos europeos las propuestas de los Estados miembros que le llegan en este sentido. Como ejemplo, se puede citar el Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana que, aunque se ha analizado más como propuesta autonómica, sirve en paralelo como ejemplo de cómo la UE apoya, y a la vez monitoriza, las acciones de los Estados miembros que están dispuestos a trabajar sobre el fenómeno de la integración territorial y la lucha contra la despoblación.

A nivel nacional también las competencias sobre ordenación del territorio están transferidas a las Comunidades Autónomas, pero los comités conjuntos, como es el caso de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, permiten la colaboración en ciertos temas cuando afectan a varias Comunidades. Y en el tema del Reto Demográfico, la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico ha supuesto un impulso importante a la hora de abordar este fenómeno.

Como se ha comentado ya, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico hace una propuesta de actuaciones que tiene dos puntos fuertes: es una propuesta integral y diseñada ad-hoc para el propósito de luchar contra el fenómeno de la despoblación, y compromete a las Comunidades Autónomas a actuar en este tema. Pero, su punto débil es la conexión entre el problema y las propuestas. Falta una mejor justificación del porqué del problema de la despoblación, y del porqué de las medidas contempladas y no de otras.

La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico se ha alimentado de iniciativas autonómicas que se habían planteado antes de 2017 y, a su vez, ha influido en las propuestas de otros territorios que se han hecho después.

Respecto a las propuestas autonómicas, **la situación de la Comunitat Valenciana** es la más relevante para este trabajo, y **ofrece dos conclusiones fundamentales**:

- **Que en la Comunitat no hay una hoja de ruta gubernamental** explícita e inequívoca para abordar el fenómeno de la despoblación.
- **Que esa falta de estrategia lleva a que la situación empeore año tras año**, pese a haberse tomado consciencia del problema. Y la evidencia la da el diagnóstico del informe AVANT sobre datos de población de 2016 y los resultados 3 años después del estudio del CESC.V.

Pero también se han analizado otras propuestas de otras Comunidades Autónomas. En el caso de Castilla y León, la situación tiene cierta similitud con la situación de la Comunitat Valenciana. Aunque no es tan marcada, también se tienen que localizar dentro de una propuesta más amplia (como es la Agenda para la Población de Castilla y León 2010 – 2020) aquellas medidas que abordan explícitamente el reto demográfico y los problemas de despoblación. Con lo que la propuesta se difumina en una agenda mucho más amplia y su verificación queda más diluida. En el caso de Aragón, la propuesta de la Directriz Especial de Política Demográfica y

contra la Despoblación es mucho más robusta, y tiene ese carácter de singularizar el problema que no se encuentra en las otras. El caso de Castilla La Mancha, como se ha comentado, es un proyecto en construcción que a día de hoy este TFG no dispone de información suficiente para evaluar.

Si se analizan conjuntamente, las conclusiones más evidentes son: la debilidad de las propuestas como conjunto de medidas integral, con objetivos cuantitativos y sistemas de evaluación que permitan medir los avances. Esas carencias les quitan rigor, y no permiten verificar que, tal y como están planteadas, sean capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación. De hecho, en el caso de la Comunitat Valenciana, el análisis comparado del diagnóstico de la situación en 2016 y 2019 indica que la situación, en lugar de mejorar, empeora.

La **tercera conclusión** de este trabajo es, por tanto, la debilidad de las propuestas de actuación utilizadas por los diferentes organismos gubernamentales a la hora de abordar la despoblación de cualquier territorio.

Por tanto, respecto al tercer objetivo general de este TFG "Verificar si las diferentes estrategias y propuestas de las administraciones españolas, tal y como están planteadas, serán capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación" **la conclusión es que las estrategias y propuestas de las administraciones, hasta ahora planteadas, no son capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación.**

c. Sistematizar las principales propuestas acometidas en diferentes ámbitos gubernamentales (europeo, estatal y autonómico) para, a través de su análisis, poder evaluar su eficacia y sus oportunidades de mejora

- La tercera conclusión de este trabajo es la debilidad de las propuestas de actuación, y la falta utilizados por los diferentes organismos gubernamentales a la hora de abordar la despoblación de cualquier territorio.
- Por tanto, respecto al tercer objetivo general de este TFG "Verificar si las diferentes estrategias y propuestas de las administraciones españolas, tal y como están planteadas, serán capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación" la conclusión es que las estrategias y propuestas de las administraciones, hasta ahora planteadas, no son capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación.

*Ilustración 13. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre estrategias contra la despoblación. Fuente: Elaboración propia.*

## 4. EL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS ESTRATEGIAS CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Hasta ahora este TFG se ha aproximado al tema desde los estudios y normas sobre el fenómeno de la despoblación en términos generales. El propósito final es “que el ámbito urbanístico se incorpore adecuadamente en las estrategias gubernamentales de lucha contra la despoblación”. Pero, en paralelo se estaría también aportando un conjunto de reflexiones sobre cómo incorporar la lucha contra la despoblación como un objetivo importante dentro del objeto de trabajo de los estudios de regeneración urbana.

Los dos últimos objetivos generales con los que culmina el propósito principal de este capítulo 4 son: el de “verificar, de manera específica, si las medidas de regeneración urbana están adecuadamente incorporadas en las estrategias de los gobiernos en la lucha contra la despoblación” y el de “hacer una propuesta para incorporar las actuaciones de desarrollo urbano en las estrategias gubernamentales de lucha contra la despoblación, si es que no fuesen suficientes o adecuadas las planteadas hasta el momento”.

Para ello, por un lado, se va a “sistematizar la información que tiene que ver con el urbanismo y la regeneración urbana que se incluye en las propuestas planteadas en la lucha contra la despoblación”. Y, por otro lado, se va a “profundizar en el concepto, los antecedentes y los objetivos de la regeneración urbana, para ver cómo se incluiría su papel en la lucha contra la despoblación”.

Para cumplir con estos objetivos, se van a trabajar varios documentos que se consideran clave en los estudios sobre urbanismo, vivienda, y regeneración y renovación urbana: En concreto: el actual Plan Estatal de Vivienda 2018-21 (y su desarrollo en la Comunitat Valenciana a través de las Órdenes 1/2019 y 4/2020), el programa URBAN que se utiliza en la Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada, o la Guía de Estrategias de Regeneración Urbana y el documento de “Directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana” elaborados por el Instituto Valenciano de la Edificación.

### **El concepto de regeneración urbana**

La definición académica de regenerar tiene dos acepciones (RAE 2019): por un lado, está la definición de “dar nuevo ser a algo que degeneró, restablecerlo o mejorarlo”<sup>17</sup> (aportando el concepto de decadencia o degeneración); y por otro lado está la definición de “someter las materias desechadas a determinados tratamientos para su reutilización”<sup>18</sup> (destacando su concepto de vitalidad). De estas definiciones se puede concluir que la regeneración, en sí, consiste en devolver la vitalidad a un organismo que entró en decadencia.

La regeneración urbana implica un proceso que “*aborda la ciudad como un organismo vivo y en constante transformación*” (IVE, 2015; p. 11). Por eso, no se trata de alcanzar la

---

<sup>17</sup> <https://dle.rae.es/regenerar> primera acepción

<sup>18</sup> <https://dle.rae.es/regenerar> tercera acepción

definición de una ciudad idílica contemporánea, “sino activar una serie de mecanismos de mejora de la ciudad que involucre al mayor número de actores posible” (IVE, 2015; p. 11).

Estos mecanismos de mejora se centran fundamentalmente en dos aspectos. Por una parte, mejorar la calidad de vida de todas las personas, y por otra minorar las afecciones sobre el medio ambiente (IVE, 2015; p. 11).

En la normativa estatal, la Regeneración Urbana se plantea como una serie de acciones orientadas a “mejorar los tejidos residenciales, recuperar conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados, incluidos expresamente la infravivienda y el chabolismo, y núcleos rurales” (RD 106/2018; p. 28870). También, dadas las actuales circunstancias medioambientales y de consumo de energía, hay que aprovechar para orientar estas actuaciones hacia un modelo sostenible.

Cuando el tema principal es el de las estrategias de regeneración urbana coincide la ausencia de planificación urbanística y de un patrón territorial claro, con el hecho de que aparezcan ciertas características municipales que se repiten en las zonas más afectadas por la despoblación. (De Santiago y González, 2020; pp. 129-130)

*“La ausencia de planeamiento urbanístico responde a un claro patrón territorial y unas ciertas tipologías municipales (De Santiago y González, 2018), [...] y que coincide con 5 CCAA: Aragón, las dos Castillas, Extremadura y La Rioja, que —más allá de los problemas urbanísticos— comparten también otra serie de retos comunes de naturaleza social, demográfica y económica (crisis de las estructuras productivas tradicionales vinculadas a las actividades agropecuarias, despoblación, envejecimiento y baja natalidad, dependencia, falta de servicios, etc.)”.*

Una herramienta muy interesante para identificar las áreas urbanas sensibles (zonas urbanas donde las condiciones residenciales, sociales y económicas son peores que la media de la Comunitat Valenciana) es el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS)<sup>19</sup>. VEUS analiza las áreas urbanas sensibles en general, no sólo las que tienen problemas de despoblación, pero cuando entra a analizar este tema utiliza la Resolución de lucha contra el despoblamiento de la Comunitat Valenciana (la que se ha estudiado en profundidad en este TFG) para determinar si un municipio es vulnerable desde el punto de vista de la despoblación.

El Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS) permite a la Administración ordenar las políticas de acción en materias como la mejora de la vivienda y de la calidad de vida, priorizándolas según su situación.

---

<sup>19</sup> Disponible en la web de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, <<http://www.habitatge.gva.es/va/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/estrategia-de-regeneracion-urbana-de-la-comunitat-valenciana>>

### Sistematización de las estrategias de lucha contra la despoblación

El capítulo se ha estructurado con un primer epígrafe en el que se analiza el tratamiento urbanístico que se hace en las estrategias de lucha contra la despoblación. A partir de ahí, se utiliza la herramienta URBAN para sistematizar la información sobre aportaciones y carencias de estas estrategias. Los resultados de este análisis sistematizado serán el *input* principal de las conclusiones para una estrategia contra la despoblación “enriquecida” en la Comunitat Valenciana, con la que se estaría cumpliendo con el último de los objetivos generales de “elaboración de una propuesta para incorporar las actuaciones de desarrollo urbano en las estrategias gubernamentales de lucha contra la despoblación”.

Pero también actuarán como un condicionante a la hora de analizar la relación entre las estrategias actuales y las conclusiones para una estrategia enriquecida: la consideración de las oportunidades y limitaciones del Plan Estatal de Vivienda 2018-21, (junto a las Ordenes 1/2019 y 4/2020 de la Generalitat Valenciana que lo desarrollan); y algunas ideas aportadas por el documento Guía de Estrategias de Regeneración Urbana del Instituto Valenciano de la Edificación.

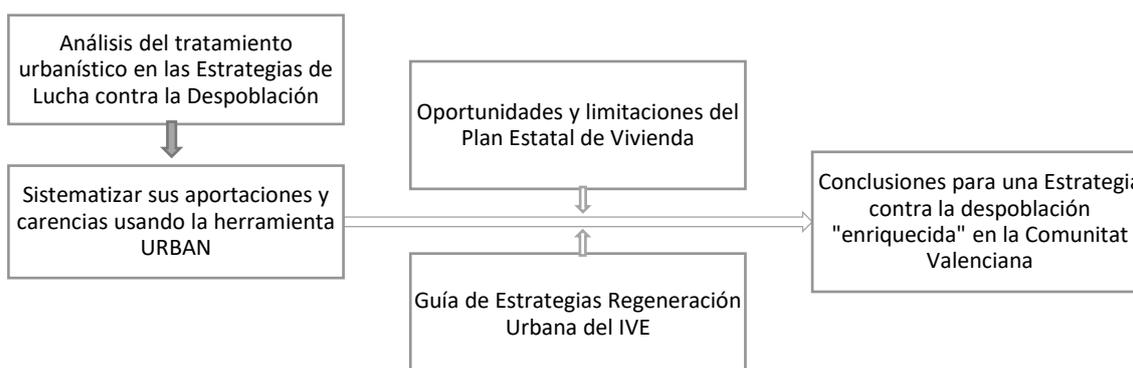


Ilustración 14. Esquema del proceso de trabajo del capítulo 4. Fuente: Elaboración propia

## 4.1. PAPEL DEL URBANISMO Y DE LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

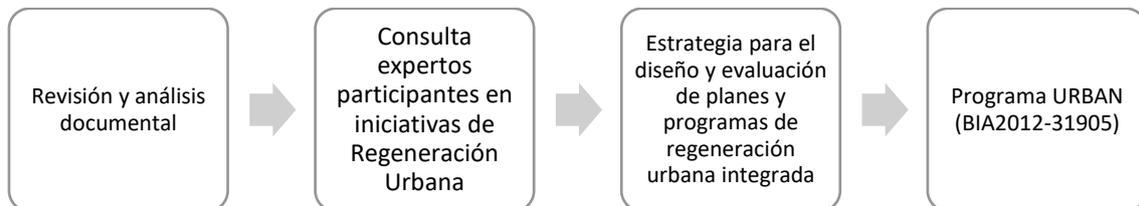
En este epígrafe se van a analizar de manera específica los contenidos que tienen relación con el urbanismo y la regeneración urbana dentro de las Estrategias, planes y actuaciones que se han revisado en el capítulo 3 (a nivel europeo, nacional y de la Comunitat Valenciana).

Para detectar las carencias que tienen cada una de ellas, es muy importante que sean congruentes con los instrumentos de evaluación que ya existen sobre actuaciones de regeneración urbana en general. Por eso se va a utilizar la herramienta URBAN, propuesta en el documento de la “Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada”, elaborado por el Instituto Juan de Herrera y dirigido por el

profesor Agustín Hernández Aja. Con ello, se da uniformidad a los objetos y resultados de los planes estudiados, a fin de, por una parte, ayudar a comprenderlos mejor, y por otra, sistematizarlos para poder definir y discutir los aspectos que deben tenerse en cuenta, o no, en la estrategia enriquecida para la Comunitat Valenciana.

El programa URBAN es el resultado de un trabajo de análisis de la información existente, y de consulta a expertos en el tema, por parte del equipo de investigación dirigido por el profesor Hernández Aja. Con una metodología similar a la que se ha utilizado en este TFG, la primera fase del estudio se realizó “a partir del análisis de la legislación de documentos administrativos (estatales y europeos) y de otras fuentes secundarias” (Hernández Aja, 2015; p. 14). A través de una encuesta llevada a cabo por los investigadores del proyecto, Iván Rodríguez Suarez y Agustín Hernández Aja, en 2006 se recabó información entre técnicos y agentes que habían participado en proyectos de rehabilitación urbana integrada en capitales de provincia o en ciudades españolas con más de 50.000 habitantes (Hernández Aja, 2015; pp. 18-30).

Con todo ello, el equipo formado por 16 personas se organizó en cuatro áreas y cuatro grupos de trabajo que contenían los ítems con los que finalmente quedó definida la herramienta.



*Ilustración 15. Contexto del programa URBAN (BIA2012-31905) Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja, 2015).*

La estrategia que se diseña por estos investigadores, en el fondo, tiene como objetivo principal el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada. Y el programa URBAN (BIA2012-31905) es el resultado del objetivo de desarrollar una “herramienta de evaluación” para las actuaciones de rehabilitación urbana integrada. Ese sistema de evaluación se apoya en dos dimensiones principales: la socio-espacial, y la integralidad de las operaciones.

La primera de ellas busca que la intervención, o las intervenciones, se planteen teniendo en cuenta el contexto espacial donde se produciría dicha intervención. Y esto es especialmente relevante si se aplica a la naturaleza singular de territorios rurales con problemas de despoblación, ya que la singularidad de los habitantes de estos territorios, de las infraestructuras ya existentes, y de su soporte de actividad económica, son especialmente relevantes a la hora de diseñar y de evaluar cualquier actuación urbanística.

La segunda, la integralidad de las operaciones, busca garantizar que el conjunto de actuaciones sea integral. Para ello, se diferencian tres niveles (áreas, categorías e ítems). Las áreas son cada uno de los cuatro campos de trabajo que se han considerado claves en el diseño de la estrategia y de la herramienta URBAN. En concreto, se establecen las áreas: Marco Urbano y Territorial (MUT); Diseño Urbano y Medio Ambiente Local (DM); Edificación (ED); y Socio-Económica (SE).

Dentro de cada área, las categorías se establecen de acuerdo con los temas que deben ser tenidos en cuenta si se busca conseguir la integralidad de la actuación. Y dentro de esas categorías es donde se encuentran los ítems que contienen el detalle y las singularidades a tener en cuenta en cada proyecto o actuación (Tabla 6).

Sin embargo, el programa URBAN no es el fin en sí mismo de este trabajo. Es una herramienta para sistematizar el análisis de los contenidos que ya tienen y que faltan, relacionados con el urbanismo y la regeneración urbana, las estrategias y planes de lucha contra la despoblación que se están planteando desde diferentes gobiernos y niveles gubernamentales.

Es importante que cuando se diseñen estrategias que incluyan a su vez iniciativas eficaces contra la despoblación desde el ámbito del urbanismo y de la regeneración urbana, se haga contemplando que cuando se implementen esas medidas se puedan utilizar instrumentos de evaluación de las actuaciones de Regeneración Urbana ya existentes.

Con ello, se estará trabajando en la consecución de los dos últimos objetivos específicos de este TFG: el de “sistematizar la información que tiene que ver con el urbanismo y la regeneración urbana que se incluye en las propuestas planteadas en la lucha contra la despoblación”, y en paralelo “profundizar en el concepto, los antecedentes y los objetivos de la regeneración urbana, para ver cómo se incluiría su papel en la lucha contra la despoblación”.

En este epígrafe se va a obviar el análisis del área de Edificación, ya que ninguna de las Estrategias contra la despoblación que se han estudiado plantea medidas al respecto. En su lugar, se dejará este ejercicio para evaluar en el punto 4.2, planteándose si el plan Estatal de Vivienda sule dichas necesidades.

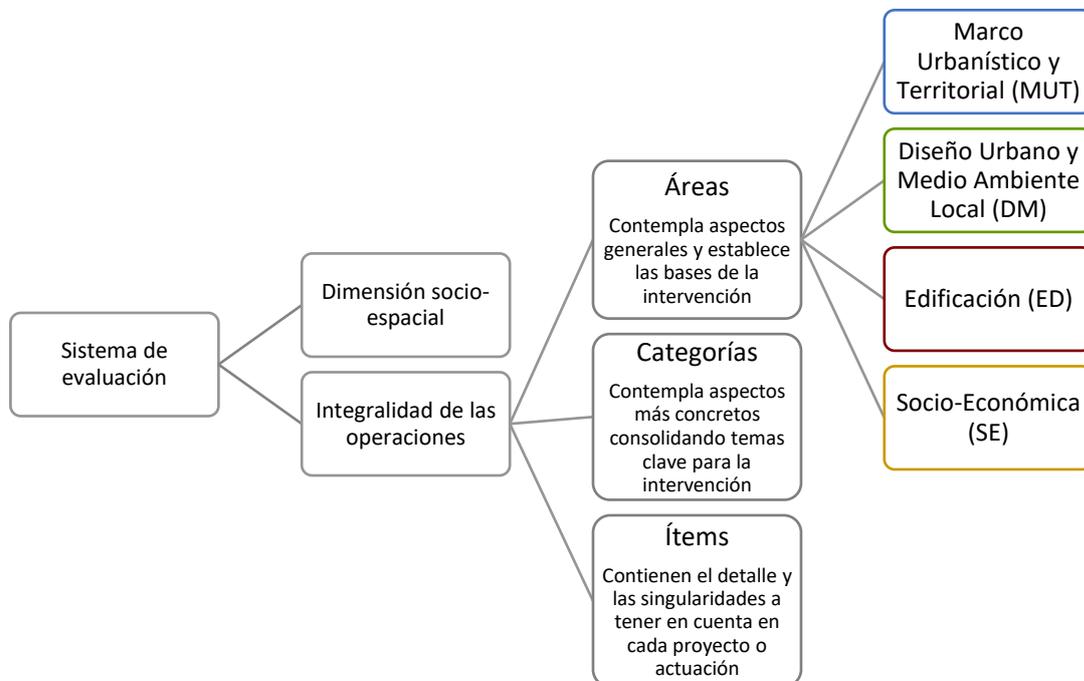


Ilustración 16. Sistema de Evaluación. Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja, 2015).

A continuación, se muestra la ficha detallada de la herramienta URBAN(BIA2012-31905):

MUT 1	Globalidad del planeamiento	DM 1	<i>Satisfactores urbanos de cercanía</i>	
	Políticas públicas sectoriales		<i>Red de espacios estanciales</i>	
	Ordenación de los usos del suelo		<i>Red de itinerarios peatonales accesibles</i>	
	Integración del sistema de movilidad		<i>Movilidad no motorizada</i>	
	Distribución de los equipamientos supramunicipales		<i>Movilidad motorizada</i>	
	Integración de infraestructuras y servicios urbanos		DM 2	<i>Naturaleza en la ciudad</i>
	Redes ecológicas			<i>Bienestar higrotérmico</i>
MUT 2	Segregación socioespacial	DM 3	<i>Confort de uso</i>	
	Continuidad del tejido urbano		<i>Contaminación ambiental</i>	
	Movilidad urbana		<i>Escena urbana</i>	
	Red de equipamientos de ciudad		<i>Patrimonio e identidad</i>	
MUT 3	Red de espacio público de ciudad	DM 4	<i>Legibilidad y sistemas de orientación</i>	
	Diversidad de usos y actividades		<i>Escala de los espacios libres</i>	
	Diversidad tipológica		<i>Equilibrio de los espacios libres</i>	
	Equipamientos de proximidad		<i>Vigilancia natural</i>	
MUT 4	Espacio público de proximidad	DM 5	<i>Seguridad en relación con género y edad</i>	
	Apropiación del espacio urbano		<i>Variedad de tipo de espacios libres</i>	
	Identidad del lugar		<i>Mezcla de usos y actividades</i>	
	Sistema patrimonial		<i>Diversidad edificatoria</i>	
MUT 5	Uso social del parque edificado	DM 6	<i>Relación de plantas bajas con el espacio público</i>	
	Agricultura periurbana		<i>Cumplimiento de prestaciones y servicios</i>	
	Emisiones atmosféricas		<i>Eficiencia energética de las instalaciones urbanas</i>	
	Consumo, gestión y producción de energía		<i>Gestión de redes energéticas</i>	
	Ciclo urbano del agua		<i>Coordinación de las instalaciones en el espacio público</i>	
ED 1	Residuos sólidos urbanos	SE 1	<i>Sistemas de gestión y ahorro de agua</i>	
	Tipología y parámetros geométricos de la edificación		<i>Gestión de residuos</i>	
	Programa funcional		SE 2	<i>Comunidad y centros ambientales</i>
	Tipología de plantas			<i>Gestión y consumo responsables</i>
	Estructura de la propiedad			<i>Huertos urbanos y terrazas verdes</i>
	Relación con el entorno			<i>Gestión comunitaria de los espacios libres</i>
ED 2	Condicionantes	SE 3	<i>Recursos públicos</i>	
	Materiales, productos y elementos constructivos		<i>Recursos privados</i>	
	Instalaciones y servicios técnicos		<i>Recursos del tercer sector</i>	
	Integración constructiva de las instalaciones		<i>Recursos locales</i>	
ED 3	Tipología constructiva	SE 4	<i>Recursos metropolitanos</i>	
	Seguridad estructural		<i>Economía social</i>	
	Seguridad constructiva		<i>Economía informal</i>	
	Seguridad frente a incendios		<i>Oferta y calidad de empleo</i>	
ED 4	Seguridad de utilización	SE 5	<i>Oportunidades de desarrollo económico</i>	
	Condiciones dimensionales mínimas		<i>Integración de la inmigración</i>	
	Protección frente a humedad		<i>Dependencia</i>	
	Accesibilidad		<i>Estructura y situación económica de los hogares</i>	
	Condiciones de ventilación. Calidad del aire interior.		<i>Formación</i>	
ED 5	Bienestar térmico	SE 5	<i>Inclusión social</i>	
	Bienestar acústico		<i>Seguridad en la tenencia</i>	
	Diseño bioclimático		<i>Adecuación de la vivienda</i>	
	Incorporación de energías renovables		<i>Superficie disponible por habitante</i>	
	Eficiencia de instalaciones térmicas		<i>Convivencia en las comunidades</i>	
	Eficiencia de instalaciones eléctricas		<i>Viviendas vacías y ocupadas</i>	
	Ahorro en consumo de agua y gestión de aguas grises		<i>Foros de participación</i>	
Gestión de residuos	<i>Fomento de la identidad</i>			
ED 5	Análisis del ciclo de vida		<i>Relaciones entre actores sociales en el ámbito local</i>	

Tabla 6. Categorías e ítems. Fuente: Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja, 2015; p.13).

#### 4.1.1. PAPEL DEL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA EN LA PROPUESTA A NIVEL NACIONAL

Como se comentó en el capítulo 3, la Unión Europea respecto al tema de la despoblación, más que una estrategia europea lo que hace es dar cobertura a través de financiación a las actuaciones y estrategias de cada uno de sus países miembros. La singularidad de los problemas de despoblación en España, dieron lugar a un informe específico en 2019 sobre la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos entre zonas urbanas con un rápido crecimiento de la población y zonas interiores en las que la despoblación y el envejecimiento conllevan una reducción de la calidad de los servicios básicos.

Pero es a nivel nacional donde realmente se encuentra una propuesta suficientemente completa para el tipo de análisis que se está planteando en este TFG. En la sexta conferencia de Presidentes Autonómicos, del 17 de enero de 2017, se comprometió la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico que, entre sus contenidos, contemplaba actuaciones y medidas vinculadas directa o indirectamente con el campo del urbanismo, regeneración urbana o la vivienda.

En este punto se va a utilizar ya la estructura de la herramienta URBAN para sistematizar la información y evaluar mejor los contenidos que ya tiene, y los que le faltan, relacionados con el urbanismo y la regeneración urbana.

Si se considera que los contenidos del área de edificación van a ser contemplados en el epígrafe 4.2., cuando se analice el Plan Estatal de Vivienda 2018-21 y su encaje en la Comunitat Valenciana, se dejará su comentario para ese momento. La aplicación de la ficha de trabajo de la herramienta URBAN a las medidas contempladas por la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico muestra el resultado que aparece en la Tabla 7.

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

<i>MUT 1. INTEGRACIÓN DEL ÁREA URBANA</i>	<i>Mejorar la conectividad y accesibilidad del transporte en autobús Mejorar servicios de transporte escolar Aplicación de Catastro como instrumento para diseño y gestión Plan de comunicación Red Rural Nacional</i>
<i>MUT 2. EQUILIBRIO DEL MODELO URBANO</i>	<i>Protocolo de actuación para el desarrollo de Áreas Industriales</i>
<i>MUT 3. VARIEDAD Y COMPLEJIDAD DEL ENTORNO URBANO</i>	<i>Recuperación de planificación de profesionales en SNS</i>
<i>MUT 4. PATRIMONIO E IDENTIDAD</i>	
<i>MUT 5. METABOLISMO URBANO</i>	
<i>DM 1. ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD</i>	<i>Mejorar la conectividad y accesibilidad del transporte en autobús Mejorar servicios de transporte escolar</i>
<i>DM 2. BIENESTAR Y SALUD PÚBLICA</i>	
<i>DM 3. PAISAJE URBANO Y SEGURIDAD</i>	<i>Despliegue territorial de Guardia Civil Mayor atención a las necesidades en materia de protección civil Recursos y atención a mujeres víctimas de violencia de género</i>

<i>DM 4. SOPORTE DEL ESPACIO PÚBLICO</i>	
<i>DM 5. INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS</i>	<i>Despliegue de banda ancha en Zonas Blancas Dar cobertura &gt;30Mbps Digitalización del sector primario y agroalimentario</i>
<i>DM 6. COMPROMISO AMBIENTAL</i>	<i>Fomento de la creación de empleo verde Convenios de transición justa en zonas afectadas por la transición ecológica</i>
<i>SE 1. RED SOCIAL E INSTITUCIONAL</i>	<i>Mejorar administración electrónica Actualizar e impulsar servicio de Atención Primaria Garantizar que los ciudadanos tengan acceso a medicamentos y terapias</i>
<i>SE 2. RED ECONÓMICA</i>	<i>Subvenciones a entidades locales para financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo Apoyar el tránsito hacia una economía rural inteligente Apoyo a la Inversión Industrial Productiva Digital Innovation Hubs Apoyo a los emprendedores Facilitar creación de nuevos PAE Plataforma PYME Proyectos piloto en el entorno rural</i>
<i>SE 3. ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA</i>	<i>Estrategias de poblamiento activo rural Mejorar el acceso a escuelas infantiles de 0 a 3 años Formación especializada y de calidad Fomento de análisis demográfico Ley de titularidad compartida y perspectiva de género Plan de mejora de la empleabilidad Programas de emprendimiento y formación digital</i>
<i>SE 4. ESTRUCTURA RESIDENCIAL</i>	<i>Medidas de ayuda al acceso a la vivienda</i>
<i>SE 5. GESTIÓN RELACIONAL Y PARTICIPACIÓN</i>	<i>Reforzar la cohesión y codecisión de las Comunidades Autónomas Impulso del Foro Estatal Contra la Soledad Actividades del Foro Nacional de Despoblación Programa del Turismo Rural</i>

Tabla 7. Evaluación de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico usando la herramienta URBAN (BIA2012-31905). Fuente: Elaboración propia

Respecto al Marco Urbanístico y Territorial, la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico carece de una adecuada atención a categorías clave como son MUT4 y MUT5. Es decir, no contemplan nada respecto a propuestas que incluyan aspectos relacionados con patrimonio e identidad, ni sobre metabolismo urbano.

En la segunda área, la de Diseño Urbanístico y Medio Ambiente Local, las medidas planteadas son escasas. No se contempla nada con respecto a las categorías DM2 ni DM4. Éstas son Bienestar y Salud Pública y Soporte del Espacio Público.

En el área de Socio-Economía es donde más relaciones se pueden encontrar con las medidas ya planteadas. De momento, no hay ninguna categoría a la que no pueda asignársele alguna de las medidas ya planteadas.

Por todo ello, se puede afirmar que la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico no incorpora de manera suficiente las actuaciones de desarrollo urbano entre sus propuestas de acción. Y que una propuesta enriquecida en este sentido debería incluir iniciativas en las categorías de:

MUT 4. Patrimonio e identidad. Recoge los ítems de “apropiación del espacio urbano”, “identidad del lugar”, “sistema patrimonial”, y “uso social del parque edificado”. Se centra en el mantenimiento, uso y conservación activa del patrimonio y los valores culturales y naturales (no necesariamente patrimonio reconocido o declarado) referidos a un lugar con una identidad unitaria. (Hernández Aja, 2015; p.62)

MUT 5. Metabolismo urbano. Recoge los ítems de “Agricultura periurbana”, “emisiones atmosféricas”, “consumo, gestión y producción de energía”, “ciclo urbano del agua”, “residuos sólidos y urbanos”. En este sentido, las intervenciones deberán tener en cuenta los nuevos retos ambientales y de sostenibilidad ambiental. (Hernández Aja, 2015; p.64)

DM 2. Bienestar y salud pública. Recoge los ítems de “Naturaleza en la ciudad”, “bienestar higrotérmico”, “confort de uso”, y “contaminación ambiental”. Busca el bienestar que produce un lugar a las personas usuarias del espacio público en el ejercicio de las actividades desarrolladas en él. (Hernández Aja, 2015; p.80)

DM 4. Soporte del espacio público. Recoge los ítems de “Variedad de los tipos de espacios libres”, “mezcla de usos y actividades”, “diversidad edificatoria”, y “relación de plantas bajas con el espacio público”. Podría implementarse con medidas que ayuden a construir un espacio físico estructurando el entorno construido de manera accesible y comprensible. (Hernández Aja, 2015; p.88)

#### 4.1.2. PAPEL DEL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA EN LAS PROPUESTAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

El ámbito territorial que más interesa al propósito de este TFG es el de la Comunitat Valenciana.

Como se comentaba en el capítulo 3 la Comunitat Valenciana no tiene un plan o una estrategia específicos de lucha contra la despoblación. De manera que para hacer el análisis de su propuesta se utilizará la agregación de los dos documentos con los que ya se ha trabajado en el apartado 3.3.1.: el Decreto que define la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, y el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 enviado a la Unión Europea desde la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria.

Al aplicar la estructura de la herramienta URBAN para sistematizar la información y evaluar mejor los contenidos que ya tienen y los que le faltan, relacionados con el urbanismo y la regeneración urbana, se observa lo siguiente:

Estrategia Territorial de la  
Comunitat Valenciana

## Plan de desarrollo Rural AVFGA

<p><b>MUT 1.</b> <b>INTEGRACIÓN DEL ÁREA URBANA</b></p>	<p><i>“Integración paisajística respecto al total del conjunto edificado, estudiándose emplazamientos alternativos y eligiendo el que mejor satisfaga su incorporación física y funcional con dicho conjunto”</i></p> <p><i>“En el caso de nuevos tejidos urbanos separados del núcleo urbano principal se procurará su conexión mediante sistemas de transporte no motorizado “</i></p>	
<p><b>MUT 2.</b> <b>EQUILIBRIO DEL MODELO URBANO</b></p>	<p><i>“Los desarrollos propuestos para estos municipios tendrán en cuenta la disposición de los núcleos urbanos respecto a su entorno rural, de forma que los crecimientos no rompan este conjunto armónico. “</i></p> <p><i>“Si las necesidades de crecimiento exigieran una superficie mayor, las nuevas piezas urbanas deben incorporarse de forma sucesiva, y hasta que no se consolide por la urbanización y la edificación el 75 por ciento de la primera pieza no se podrán desarrollar las siguientes. “</i></p>	<p><i>“6B.N3. Reducción del déficit de infraestructuras de servicios públicos básicos en el medio rural.”</i></p>
<p><b>MUT 3.</b> <b>VARIEDAD Y COMPLEJIDAD DEL ENTORNO URBANO</b></p>	<p><i>“Las nuevas extensiones urbanas, contiguas a los tejidos urbanos existentes, en ningún caso menoscabarán el carácter rural de estos núcleos, manteniendo una proporción coherente con éstos de forma que su implantación no reduzca los valores culturales y paisajísticos del entorno. “</i></p> <p><i>“Estas nuevas piezas urbanas de crecimiento contiguo a los tejidos urbanos existentes en los núcleos del sistema rural no superarán la tercera parte de la superficie del suelo sellado, pudiendo llegar hasta la mitad de dicho suelo si las condiciones de urbanización hacen inviable la actuación en los términos de la condición primera.”</i></p>	
<p><b>MUT 4.</b> <b>PATRIMONIO E IDENTIDAD</b></p>	<p><i>“Mantener los hitos urbanos que son elementos de referencia para sus habitantes.”</i></p>	
<p><b>MUT 5.</b> <b>METABOLISMO URBANO</b></p>	<p><i>“Consolidar el sector de la energía sostenible como oportunidad de crecimiento económico y creación de ocupación cualificada y factor de equilibrio territorial. “</i></p> <p><i>“Fomentar modelos innovadores de desarrollo rural basados en el uso sostenible de los recursos ambientales, entendidos como motor de la actividad socioeconómica de las comunidades locales”</i></p>	
<p><b>DM 1.</b> <b>ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD</b></p>	<p><i>“En el caso de nuevos tejidos urbanos separados del núcleo urbano principal se procurará su conexión mediante sistemas de transporte no motorizado. “</i></p>	<p><i>“6B. N1. Mejora de la red de conexión y comunicación entre el interior y los centros urbanos.”</i></p>
<p><b>DM 2.</b> <b>BIENESTAR Y SALUD PÚBLICA</b></p>	<p><i>“Fomentar el acceso al disfrute del paisaje como elemento de bienestar individual, social y de mejora de la salud pública. “</i></p>	

DM 3. PAISAJE URBANO Y SEGURIDAD	<p><i>“Poner en valor los elementos culturales de soporte a la actividad agrícola y ganadera”</i></p> <p><i>“Garantizar la correcta integración en el paisaje de los desarrollos de los municipios rurales preservando su silueta tradicional y características y el paisaje del entorno”</i></p> <p><i>“El desarrollo de estas nuevas piezas urbanas sucesivas requerirá, previo a su programación, de unas condiciones de integración paisajística respecto al total del conjunto edificado, estudiándose emplazamientos alternativos y eligiendo el que mejor satisfaga su incorporación física y funcional con dicho conjunto y con su entorno ambiental y paisajístico. “</i></p>	<p><i>“6B.N2. Promoción del patrimonio medioambiental.”</i></p>
DM 4. SOPORTE DEL ESPACIO PÚBLICO	<p><i>“En los municipios integrantes del sistema rural se deberán analizar, con carácter previo, todas las posibilidades de activación de las viviendas desocupadas, y las estrategias de planificación atenderán, de forma prioritaria, al mantenimiento y regeneración de las tramas urbanas existentes y las tipologías arquitectónicas del entorno.”</i></p>	<p><i>“4C.N2. Freno al crecimiento del suelo artificial.”</i></p>
DM 5. INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS	<p><i>“Asegurar el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, en especial en los municipios que constituyen el sistema rural de la Comunitat Valenciana y en zonas urbanas con problemas de riesgo o marginalidad”</i></p> <p><i>“Utilizar sistemas de distribución secundaria o instalaciones descentralizadas, como es recomendable en el medio rural, cuando la rentabilidad de un proyecto de extensión de redes no sea viable desde el punto de vista económico o ambiental”</i></p>	<p><i>“4B.N1. Medidas de protección frente a inundaciones.”</i></p> <p><i>“4B.N2. Establecimiento de políticas de ahorro y mejora en la gestión del agua.”</i></p> <p><i>“4B.N3. Mantenimiento de la infraestructura hídrica necesaria para la gestión de zonas Red Natura 2000.”</i></p> <p><i>“4B.N4. Desarrollo de prácticas agrícolas y ganaderas con menores efectos contaminantes sobre el agua.”</i></p> <p><i>“4C.N1. Apoyo de prácticas para prevenir la degradación del suelo.”</i></p> <p><i>“5B.N1. Aumento de la eficiencia en el uso de la energía en la agricultura.”</i></p> <p><i>“5C.N1. Fomento de energías renovables.”</i></p> <p><i>“5D.N1. Gestión ambiental correcta de los residuos.”</i></p> <p><i>“5C.N2. Fomento de las inversiones en transformación y comercialización de productos forestales.”</i></p> <p><i>“6C.N1. Elaboración de un plan de mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones.”</i></p>
DM 6. COMPROMISO AMBIENTAL	<p><i>“Consolidar el sector de la energía sostenible como oportunidad de crecimiento económico y creación de ocupación cualificada y factor de equilibrio territorial. “</i></p> <p><i>“Fomentar modelos innovadores de desarrollo rural basados en el uso sostenible de los recursos ambientales, entendidos como motor de la actividad socioeconómica de las comunidades locales”</i></p>	<p><i>“4A.N1. Mayor esfuerzo en la prevención de incendios forestales.”</i></p> <p><i>“4A.N2. Fomento de la agricultura ecológica.”</i></p> <p><i>“4A.N3. Desarrollo de las actuaciones para mejorar el estado de conservación de hábitats de Red Natura 2000.”</i></p> <p><i>“4A.N4. Realización de tratamientos silvícolas de regeneración.”</i></p> <p><i>“4C.N3. Desarrollo de una ganadería más sostenible.”</i></p> <p><i>“5A.N1. Control de la sobreexplotación de acuíferos”</i></p> <p><i>“5E.N1. Apoyo de prácticas para prevenir el agotamiento de las reservas de carbono del suelo.”</i></p> <p><i>“5D.N2. Promoción de la agricultura sostenible.”</i></p>
SE 1. RED SOCIAL E INSTITUCIONAL	<p><i>“Garantizar el acceso universal a los servicios básicos del territorio. “</i></p> <p><i>“Evitar discriminar el territorio en cuanto a la dotación de infraestructuras sociales, básicas y de movilidad. “</i></p> <p><i>“Desarrollar fórmulas territoriales de compensación entre el mundo urbano y el mundo rural. “</i></p> <p><i>“Incluir la variable territorial en las políticas públicas de cohesión social. “</i></p>	<p><i>“2A.N3. Desarrollo de instrumentos financieros.”</i></p> <p><i>“6A.N1. Fomento de políticas activas de empleo.”</i></p> <p><i>“6A.N2. Apoyo a la diversificación económica”</i></p> <p><i>“3A.N3. Reestructuración de la industria agroalimentaria.”</i></p> <p><i>“ 2B.N2. Impulso a la diversificación de la actividad agraria.”</i></p>

SE 2. RED ECONÓMICA	<p>“Reducir las diferencias de renta entre personas y territorios.”</p> <p>“Reducir las desigualdades de empleo en el territorio.”</p> <p>“Desarrollar políticas laborales para la fijación de la población en los entornos rurales.”</p> <p>“Mantener las actividades económicas en los tejidos urbanos de los cascos antiguos.”</p> <p>“Aplicar mecanismos de equidad territorial en ámbitos supramunicipales.”</p>	<p>1B.N1. Mejora del nivel de cualificación de los empresarios del sector agroalimentario en la C. Valenciana.</p> <p>2A.N1. Aumento de la dimensión de las explotaciones</p> <p>2A.N2. Reestructuración y modernización de las explotaciones.</p> <p>3A.N2. Integración de los productores primarios en la cadena alimentaria.</p> <p>3B.N1. Promoción de medidas de gestión de riesgos para garantizar la producción agraria.</p>
SE 3. ESTRUCTURA SOCIODEMOGRÁFICA	<p>“Los municipios integrantes del sistema rural de la Comunitat Valenciana tendrán como crecimiento máximo de referencia el 0,5 por ciento en cuanto a la población y el 0,6 por ciento en cuanto al empleo, para definir sus futuros crecimientos en la ocupación de suelo para uso residencial y para actividades económicas respectivamente, con independencia de las comarcas en las que se encuentren ubicados.”</p>	<p>A.N1. Fomentar la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales.</p> <p>1C.N1. Fomento del aprendizaje permanente y la formación profesional en los sectores agrícola y el sector silvícola.</p> <p>2B.N1. Atracción de población joven.</p> <p>3A.N1. Profesionalización del sector agrícola.</p>
SE 4. ESTRUCTURA RESIDENCIAL	<p>“Incrementar el parque público de viviendas sociales en alquiler.”</p> <p>“Potenciar políticas de vivienda protegida que favorezcan los procesos de inclusión social.”</p> <p>“Integrar las políticas de vivienda en la mejora de la cohesión social y la lucha contra la pobreza.”</p>	
SE 5. GESTIÓN RELACIONAL Y PARTICIPACIÓN	<p>“Fomentar el asociacionismo y reservar espacios para entidades sin ánimo de lucro.”</p>	<p>6B.N4. Estímulo al desarrollo local.</p>

Tabla 8. Evaluación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, y del Plan de desarrollo Rural AVFGA usando la herramienta URBAN (BIA2012-31905). Fuente: Elaboración propia

A partir de esta evaluación llevada a cabo en la Tabla 8, se pueden identificar deficiencias sobre las que proponer medidas. Estas medidas en el caso de la Comunitat Valenciana, también serán un agregado del análisis conjunto. Se plantearán teniendo en cuenta las medidas que ya forman parte de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y contando con que la vigencia del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 terminaría este año.

Como puede observarse, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana sí que toca todos los puntos que la herramienta URBAN considera como importantes dentro de su programa. Lo hace, en mayor o menor medida, porque una Estrategia Territorial, por su naturaleza, tiene que hablar de elementos como estos. Ahora bien, los objetivos que se plantean forman parte de la herramienta principal de ordenación del territorio, pero no suponen una estrategia específica formal contra la despoblación, con unos objetivos propios y un plazo de tiempo establecido, como sí hacen las estrategias de lucha contra la despoblación.

Además, también se han detectado numerosos puntos débiles en el Programa de Desarrollo Rural 2014-2020.

Éste apenas plantea medidas en el ámbito del Marco Urbanístico y Territorial. No se contempla ninguna actuación que pertenezca a las categorías MUT1, MUT3, MUT4, ni MUT5. Es decir, “integración del área urbana”, “variedad y complejidad del entorno urbano”, “patrimonio e identidad”, y “metabolismo urbano”.

Sus medidas en cuanto a Diseño Urbanístico y Medio Ambiente Local no tratan temas de DM2, pero sí de todos los demás que engloba dicha área. Esta categoría es la de “bienestar y salud pública”.

En el área de Socioeconomía no se plantean medidas que puedan englobarse en SE4 “estructura residencial”.

Por todo ello, ni la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, ni el Plan de desarrollo Rural de la AVFGA, incorporan de manera suficiente las actuaciones de desarrollo urbano para afrontar el fenómeno de la despoblación entre sus propuestas de acción. Una propuesta enriquecida en este sentido debería incluir iniciativas como:

MUT 1. Integración del área urbana. Recoge los ítems “globalidad del planeamiento”, “políticas públicas sectoriales”, “ordenación de los usos del suelo”, “integración de los sistemas de movilidad”, “distribución de los equipamientos supramunicipales”, “integración de infraestructuras y servicios urbanos”, y “redes ecológicas”. Este es uno de los puntos más importantes el análisis de los documentos de planificación y el diagnóstico de la coordinación o falta de ella en un territorio o sector antes de construir una valoración del alcance de las actuaciones. Es decir, evaluar si existe un modelo de desarrollo territorial en el que sea posible la integración efectiva e igualitaria de todas las piezas y ámbitos. (Hernández Aja, 2015; pp.50-51)

MUT 3. Variedad y complejidad del entorno urbano. Recoge los ítems “diversidad de usos y actividades”, “diversidad tipológica”, “equipamientos de proximidad”, y “espacio público de proximidad. En este sentido se valora que exista un diseño y desarrollo adecuados que satisfagan las necesidades ciudadanas y mejoren la calidad de vida. Este conjunto de medidas facilita las relaciones no sólo de proximidad en términos sociales (interacciones sociales y servicios) sino también de funcionalidad (recorridos adaptados a la movilidad peatonal). (Hernández Aja, 2015; p.58)

SE 4. Estructura residencial. Recoge los ítems “seguridad en la tenencia”, “adecuación de la vivienda”, “superficie disponible por habitante”, “convivencia en las comunidades”, y “viviendas vacías y ocupadas”. Comprende los aspectos que relacionan las características del parque residencial con las de la población que lo habita y busca la mejor adecuación entre esto. El parque debería ser capaz de acoger las distintas necesidades que los ciudadanos tienen a lo largo de su vida, haciendo posible habitar en el espacio en el que posee redes sociales. (recorridos adaptados a la movilidad peatonal). (Hernández Aja, 2015; p.148)

Y, además, aquí también se repiten las carencias que tenía la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico en las categorías: MUT 4. Patrimonio e identidad; MUT 5. Metabolismo urbano; DM2. Bienestar y Salud Pública.

La **cuarta conclusión** de este trabajo es que la presencia del urbanismo y de la regeneración urbana en las iniciativas gubernamentales de lucha contra la despoblación es claramente insuficiente y muy poco sistemática. Especialmente requieren de medidas relacionadas con el patrimonio y la identidad del lugar, el metabolismo urbano, y el bienestar y la salud pública. Además, las medidas recogidas en el Plan Estatal de vivienda de regeneración urbana deberían considerarse también medidas contra la despoblación.

Por tanto, respecto al cuarto objetivo general de este TFG “Verificar, de manera específica, si las medidas de regeneración urbana están adecuadamente incorporadas en las estrategias de los gobiernos en la lucha contra la despoblación.”, la conclusión es que **la presencia del urbanismo y de la regeneración urbana en las iniciativas gubernamentales de lucha contra la despoblación es claramente insuficiente y muy poco sistemática.**

d. Sistematizar la información que tiene que ver con el urbanismo y la regeneración urbana que se incluye en las propuestas planteadas en la lucha contra la despoblación.

- La cuarta conclusión de este trabajo es que la presencia del urbanismo y de la regeneración urbana en las iniciativas gubernamentales de lucha contra la despoblación es claramente insuficiente y muy poco sistemática. Especialmente requieren de medidas relacionadas con el patrimonio y la identidad del lugar, el metabolismo urbano, y el bienestar y la salud pública. Además, las medidas recogidas en el Plan Estatal de vivienda de regeneración urbana deberían considerarse también medidas contra la despoblación.
- Por tanto, respecto al cuarto objetivo general de este TFG “Verificar, de manera específica, si las medidas de regeneración urbana están adecuadamente incorporadas en las estrategias de los gobiernos en la lucha contra la despoblación.”, la conclusión es que la presencia del urbanismo y de la regeneración urbana en las iniciativas gubernamentales de lucha contra la despoblación es claramente insuficiente y muy poco sistemática.

*Ilustración 17. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre regeneración urbana. Fuente: Elaboración propia*

## 4.2. ASPECTOS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2018-2021 CON INCIDENCIA EN LA PROPUESTA A REALIZAR

Como se ha comentado al principio del capítulo, del análisis sistematizado (a través de la herramienta URBAN) de las propuestas nacional y de la Comunitat Valenciana en la lucha contra la despoblación, se van a definir ya carencias y posibilidades de mejora en lo que tiene que ver con la dimensión urbanística. Pero, para elaborar la propuesta final, se van a analizar también dos grupos de documentos que se consideran relevantes para completar mejor la propuesta a realizar. Estos dos grupos son: el Plan Estatal de Vivienda 2018-21, (junto a las Ordenes 1/2019 y 4/2020 de la Generalitat Valenciana que lo desarrollan); y la Guía de Estrategias de Regeneración Urbana y el documento de “Directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana”, ambos elaborados por el Instituto Valenciano de la Edificación (IVE).

En el Plan Estatal de Vivienda 2018-21 se incorpora un programa específico, en materia de regeneración y renovación urbana: El programa de fomento<sup>20</sup>, con objeto de “mejorar los tejidos residenciales, recuperar conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados, incluidos expresamente la infravivienda y el chabolismo, y núcleos rurales “.

A partir del Plan Estatal, la Orden de 18 de febrero de 2019 de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, con las modificaciones de la Orden de 7 de mayo de 2020 de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, de forma complementaria a las ayudas del Ministerio contempladas en el Plan estatal de vivienda 2018-2021, añaden ayudas con cargo al presupuesto de la Generalitat por importe de hasta un 20 % de las actuaciones de rehabilitación en edificios y viviendas para todas las áreas de regeneración y renovación urbana y rural que se recogen en dichas órdenes.

*“Con el tipo de actuaciones subvencionables establecido se busca mejorar la calidad y sostenibilidad del medio urbano en los ámbitos de mayor vulnerabilidad social potencial y contribuir a resolver problemas, especialmente aquellos relacionados con la urbanización material, la accesibilidad y la eficiencia ambiental en los espacios públicos” (DOGV 8498, 04/03/2019; p. 11366).*

El objeto del programa es apoyar económicamente el hecho de que, tanto las obras de rehabilitación en edificios y viviendas, como las iniciativas públicas de reurbanización, se lleven a cabo de manera conjunta dentro de las denominadas “Áreas de Regeneración y Renovación Urbana o Rural” (ARRUR). También se incluyen en las iniciativas a financiar la construcción de vivienda nueva, siempre que sea en sustitución de edificios o viviendas demolidos. (DOGV 8498, 04/03/2019; p. 11367)

Estas dos Órdenes de la Conselleria de la Generalitat con competencias en materia de vivienda y urbanismo identifican, de manera expresa, entre las actuaciones que se consideran subvencionables dentro de este programa (DOGV 8498, 04/03/2019; pp. 11368-11369):

- a) *“La ejecución de obras o trabajos de mantenimiento e intervención en las viviendas unifamiliares y en los edificios, incluso en el interior de las viviendas, instalaciones fijas, equipamiento propio y elementos comunes, a fin de adecuarlos a los estándares previstos por la normativa vigente.*
- b) *La ejecución de las siguientes obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano*
  - b1) *Obras de urbanización y reurbanización material de los espacios públicos tales como consolidación, pavimentación, jardinería, infraestructura, instalaciones, servicios de abastecimiento de agua saneamiento, suministro energético, alumbrado, mobiliario urbano, recogida, separación y gestión de residuos, telecomunicaciones y utilización del subsuelo.*
  - b2) *Obras de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos*
  - b3) *Obras destinadas a mejorar la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad.*
- c) *Obras de demolición de edificios, de viviendas e infraviviendas y de edificación de edificios de viviendas y viviendas de nueva construcción. Los nuevos edificios y viviendas deberán*

---

<sup>20</sup> Capítulo VIII. Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021

*tener una calificación energética mínima B, y cumplir en todo caso con las exigencias del Código Técnico de la Edificación.”*

Además de estas actuaciones, que son las que más interesan al propósito del presente trabajo, las citadas órdenes, subvencionan también, y al mismo nivel, actuaciones generales (es decir ya no sólo acotadas al ámbito rural y de municipios con poca población) que estén incluidas en los programas “de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas” y “de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas”<sup>21</sup>

A la hora de definir los requisitos de las zonas “ARRUR” se establecen como tales (DOGV 8498, 04/03/2019; p. 11370):

1. *“Que haya un reconocimiento explícito de ese territorio como área ARRUR.*
2. *Que al menos el 70% de la edificabilidad sobre rasante tenga un uso residencial (excluida la planta baja).*
3. *Que la propuesta de actuación esté aprobada por la Administración competente.”*

Además, se exigen a la vez una serie de requisitos para cada uno de los edificios objeto del programa (DOGV 8498, 04/03/2019; p. 11370)<sup>22</sup>:

1. *“Que sean edificios construidos antes del año 1996.*
2. *Que al menos el 70% de la edificabilidad sobre rasante tenga un uso residencial (excluida la planta baja).*
3. *Que al menos el 50% de las viviendas sean domicilio habitual de sus propietarios.*
4. *Que el edificio disponga de Informe de Evaluación del Edificio (IEEV.CV).*
5. *Que la actuación cuente con el acuerdo favorable de las respectivas comunidades de propietarios.”*

A nivel urbanístico también resulta muy interesante conocer los detalles de la documentación gráfica y complementaria que se requieren, y que se detallan en las propias normas (DOGV 8498, 04/03/2019; p. 11370):

Análisis y diagnóstico	a)	Diagnóstico sobre la situación demográfica social y económica, y diagnóstico ambiental	<i>“Diagnóstico sobre la situación demográfica, social y económica del ámbito, conforme al Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS)<sup>23</sup>, publicado en la web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Además, deberá incorporarse el correspondiente diagnóstico ambiental del área.”</i>
	b)	Proceso de participación ciudadana	<i>“Descripción de cómo se ha desarrollado el proceso de participación ciudadana.”</i>
	c)	Principales problemas de los espacios públicos	<i>“Análisis y detección de los principales problemas de los espacios públicos respecto a</i>

<sup>21</sup> Artículos 36 y 43 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

<sup>22</sup> Para conocer algunas excepciones planteadas sobre estos requisitos en la propia norma se puede acudir al documento del DOGV referenciado.

<sup>23</sup> Disponible en la web de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, <<http://www.habitatge.gva.es/va/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/estrategia-de-regeneracion-urbana-de-la-comunitat-valenciana>>

		<i>temas de accesibilidad, urbanización material y eficiencia ambiental.”</i>
<i>Programa de actuación</i>	d) Principales problemas de los edificios	<i>“Análisis y detección de los principales problemas de los edificios en cuanto a conservación, seguridad de utilización y accesibilidad, así como eficiencia energética y sostenibilidad, conforme al contenido del informe de evaluación del edificio (IEEV.CV).”</i>
	e) Programa de actuaciones propuestas en los espacios públicos	<i>“Programa de actuaciones propuestas en los espacios públicos. Se deberá especificar si son intervenciones relativas a accesibilidad, urbanización material o eficiencia ambiental.”</i>
	f) Programa de actuaciones propuestas en cada edificio a intervenir	<i>“Programa de actuaciones propuestas en cada edificio a intervenir, que incluya la descripción de las actuaciones subvencionables con identificación de los inmuebles afectados, su idoneidad técnica y las formas de su ejecución y gestión, así como la programación temporal, de acuerdo con el contenido del informe de evaluación del edificio (IEEV.CV) aportado de cada edificio. Se deberá especificar para cada edificio si se proponen intervenciones relativas a conservación, seguridad de utilización y de accesibilidad o relativas a eficiencia energética y sostenibilidad.”</i>
<i>Viabilidad</i>	g) Memorias de viabilidad técnica y económica, y plan de realojo temporal y retorno	<i>“Memoria de viabilidad técnica, que acredite su compatibilidad con la ordenación urbanística, y otra de viabilidad económica que analizará la rentabilidad y el equilibrio entre los beneficios y las cargas derivadas de la actuación para los propietarios. Plan de realojo temporal y retorno legalmente necesario, en su caso, con indicación de los plazos y costes de los realojos y de las medidas sociales complementarias previstas para la población afectada.”</i>
<i>Perspectiva de género</i>	h) Memoria de la descripción de cómo se ha tenido en cuenta la perspectiva de género	<i>“Memoria de la descripción de cómo se ha tenido en cuenta la perspectiva de género, tanto en la selección y propuesta de actuación en los edificios de viviendas a intervenir, como en la planificación y el diseño de las obras de mejora del medio urbano. (Se tomará como referencia el «Set para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano» publicado por la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio).”</i>
<i>Medidas complementarias</i>	i) Medidas complementarias de paisaje, espacio periurbano e interacción del espacio urbano-rural	<i>“Descripción de las medidas complementarias propuestas para la mejora del ámbito a nivel paisajístico, para el adecuado tratamiento del espacio periurbano y, en su caso, para la mejora de la interacción del espacio urbano y rural.”</i>
	j) Medidas complementarias de los ámbitos social y/o ambiental	<i>“Descripción de las medidas complementarias propuestas en los ámbitos social y/o ambiental que se proponen para contribuir a la regeneración urbana del ámbito de actuación, especificando de forma pormenorizada las instituciones públicas y privadas implicadas y los compromisos establecidos para su puesta en marcha, desarrollo y seguimiento.”</i>
	k) Medidas complementarias de carácter económico y/o de gestión	<i>“Descripción del marco regulador establecido por el Ayuntamiento, como medidas complementarias de carácter económico y/o</i>

IEEV		<i>de gestión, para generar sinergias y facilitar la implementación de la intervención con éxito y en el plazo previsto.”</i>
	I) Informe de evaluación del edificio (IEEV.CV)	<i>“Informe de evaluación del edificio (IEEV.CV) de cada uno de los edificios en los que se prevé intervenir.”</i>

Tabla 9. Documentación gráfica y complementaria que se requiere para presentar programas de actuación en la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia a partir de La Orden de 18 de febrero de 2019 de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, con las modificaciones de la Orden de 7 de mayo de 2020 de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática

En ninguna de las estrategias planteadas contra la despoblación que se han revisado en este TFG se recogían medidas en el área de Edificación. Pero sí que se puede subsanar esta carencia si se enriquecen con algunas de las medidas presentadas en el Plan Estatal de Vivienda 18-21, o en las Órdenes 1/2019 y 4/2020 de la Generalitat Valenciana que lo desarrollan. El Plan Nacional de Vivienda no menciona unas medidas concretas, sino que hace referencia al cumplimiento del CTE y al objetivo de reunir, en definitiva, condiciones de habitabilidad de la vivienda.

#### Plan Estatal de Vivienda 2018-2021

<i>ED 1. Esquema arquitectónico</i>	
<i>ED 2. Soporte físico</i>	<i>“Obras o trabajos de mantenimiento e intervención en vivienda para adecuarlos a los estándares previstos por la normativa vigente”</i>
<i>ED 3. Seguridad</i>	<i>“Obras o trabajos de mantenimiento e intervención en vivienda para adecuarlos a los estándares previstos por la normativa vigente”</i>
<i>ED 4. Habitabilidad</i>	<i>“Obras o trabajos de mantenimiento e intervención en vivienda para adecuarlos a los estándares previstos por la normativa vigente”</i>
<i>ED 5. Sostenibilidad</i>	

Tabla 10. Evaluación del Plan Estatal de Vivienda usando la herramienta URBAN (BIA2012-31905). Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver, tanto el Plan Estatal de Vivienda 2018-21, como las Órdenes 1/2019 y 4/2020 de la Generalitat Valenciana que lo desarrollan en la Comunitat, aportan elementos que mejorarían la propuesta a realizar. Que son todas las iniciativas que contempla y que se han recogido en la tabla anterior.

No obstante, el Plan Estatal de Vivienda también tiene carencias. Pues no abarca las categorías ED 1 y ED 5. Éstas son “esquema arquitectónico”, y “sostenibilidad”. No es relevante para los propósitos de este TFG, ya que lo que se está evaluando son los planes o estrategias de lucha contra la despoblación, y el Plan Estatal de Vivienda sólo se toma con el fin de encontrar elementos que sumen a la propuesta a realizar.

ED1. Esquema arquitectónico. Recoge los ítems de “tipología y parámetros geométricos de la edificación”, “programa funcional”, “tipología de plantas”, “estructura de la propiedad”, “relación con el entorno”, y “condicionantes”. A través de ella es posible establecer las diferentes estrategias de rehabilitación, incluyendo la diversificación tipológica, las posibilidades de ampliación o la adecuación a distintos usos de parte de la edificación. (Hernández Aja, 2015; p.108)

ED 5. Sostenibilidad. Recoge los ítems de “diseño bioclimático”, “incorporación de energías renovables”, “eficiencia de instalaciones térmicas”, “eficiencia de instalaciones eléctricas”, “ahorro en el consumo de agua y gestión de aguas grises”, “gestión de residuos”, y “análisis del ciclo de vida”. “La sostenibilidad en la edificación es el conjunto de acciones que implican la reducción del impacto ambiental derivado de su construcción, uso, mantenimiento y demolición, a través de estrategias de cierre de los ciclos de materia y energía asociados. En la definición de esta categoría se considera, principalmente, la rehabilitación de edificios existentes y no la creación de nuevos edificios”. (Hernández Aja, 2015; p.124)

### 4.3. EL MARCO DE DESARROLLO URBANÍSTICO Y SOSTENIBILIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA PROPUESTA A REALIZAR

Un segundo condicionante a tener en cuenta, a la hora de hacer una propuesta de integración de los aspectos urbanísticos y de regeneración urbana en las iniciativas gubernamentales de lucha contra la despoblación, es el marco en el que se están moviendo tanto los organismos internacionales, como nacionales y autonómico, en lo que se refiere a Desarrollo urbanístico y Sostenibilidad.

Para este análisis resultarán de gran ayuda dos documentos elaborados por el Instituto Valenciano de la Edificación (IVE) que, a la vez que ofrecen una guía para el diseño de estrategias de regeneración urbana (generales, no sobre el problema específico de la despoblación en municipios rurales), facilitan la revisión del marco sobre Desarrollo urbanístico y Sostenibilidad. Marco que se establece a nivel internacional, nacional y autonómico y en el que se deberían integrar las propuestas sobre urbanismo y Regeneración Urbana que se realicen en este trabajo.

El Instituto Valenciano de la Edificación presenta en 2015 un documento llamado “Guía de Estrategias de Regeneración Urbana” que tiene como objetivo colaborar en la creación de una hoja de ruta que oriente las intervenciones en las ciudades hacia un modelo de regeneración urbana y una edificación sostenible e integrada que mejore la calidad de vida de los ciudadanos en la Comunitat Valenciana. Y en 2018, publica otro documento de “Directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana”.

Como en el caso del Plan Estatal de Vivienda 2018-21, y las Órdenes 1/2019 y 4/2020 de la Generalitat Valenciana que lo desarrollan en la Comunitat, el interés de este TFG en ambos documentos del IVE está en la búsqueda de aspectos que mejoren o condicionen la propuesta a realizar. Mejorando así, las conclusiones de los apartados 4.1.1. y 4.1.2.

El documento de “Directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana” plantea un análisis partiendo del marco internacional, hasta llegar a un análisis de directrices en el contexto de la Comunitat Valenciana.

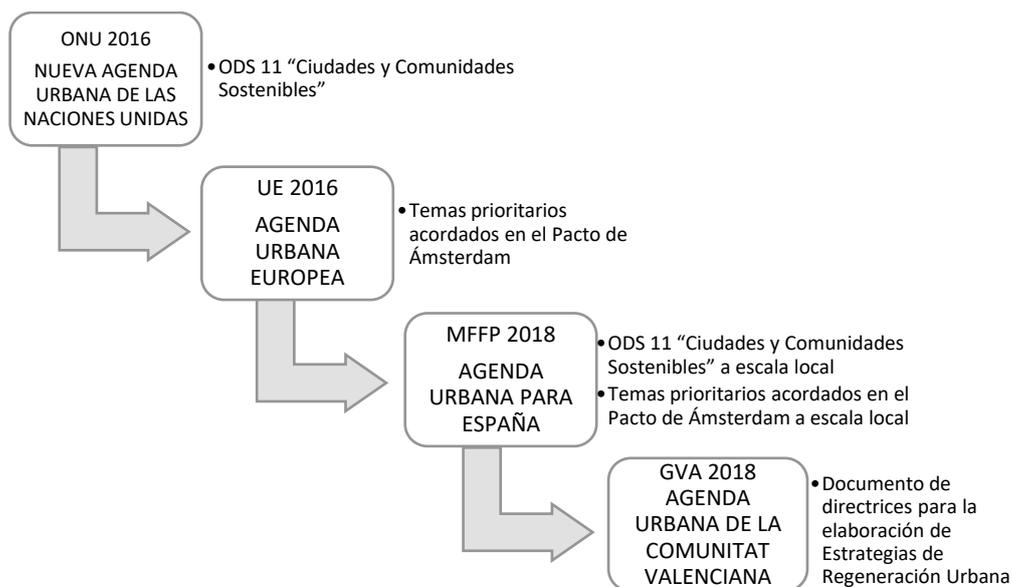


Ilustración 18. Esquema de introducción al Documento de directrices para la elaboración de Estrategias de Regeneración Urbana (IVE, 2018). Fuente: Elaboración propia

De los documentos elaborados por el Instituto Valenciano de la Edificación se extraen dos elementos relevantes para el diseño de propuestas de Regeneración Urbana: Un procedimiento de trabajo para el diseño de dichas Estrategias de Regeneración Urbana (ERU) y la determinación de los requisitos para que estas Estrategias se planteen dentro de los parámetros adecuados de Desarrollo Urbanístico y Sostenibilidad.

El requisito de “integralidad de las operaciones” que se plantea en la Estrategia para el diseño de evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja, 2015), y del que se hablaba en el epígrafe 4.1., requiere procesos de trabajo sistemáticos.

Tomando muy en cuenta el objetivo 11 de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030) aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Y, dentro del mismo, la meta 8 “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional” las Estrategias de Regeneración Urbana deberán adaptarse a ellos.

El informe del IVE trata de elaborar un documento de directrices para el diseño de Estrategias de Regeneración Urbana, que se integre en el marco de las agendas internacionales sobre urbanización sostenible y desarrollo urbanístico.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 aprobó los “17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, entre los cuales es de especial atención el objetivo 11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles” donde se busca que éstas sean inclusivas, seguras, sostenibles y resilientes. Posteriormente, en la resolución 66/207 decidió convocar la Conferencia Hábitat III, sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible 24. Esta Conferencia tenía el objetivo de implementar una Nueva Agenda Urbana y revitalizar el compromiso de la urbanización sostenible.

<sup>24</sup> Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016.

Esa conferencia Hábitat III tuvo el encargo de la Asamblea General de Naciones Unidas de “producir un documento conciso, específico, y orientado al futuro y a la acción, que debería reforzar el compromiso y el apoyo mundial para la vivienda y el desarrollo urbano sostenible y la aplicación de la Nueva Agenda Urbana” (ONU, 2016; P. 6). La Resolución de Naciones Unidas incluye un Plan de aplicación efectiva, que reconoce la necesidad de contar con marcos normativos favorables en los planos nacional, regional y local, y que también resalta la importancia de la planificación y de una adecuada financiación.

Los objetivos fundamentales que plantea esta Nueva Agenda Urbana promovida por la ONU son:

1. *“Que exista un sistema normativo adecuado (legislación)*
2. *Reorientar la manera de planificar el territorio (planificación territorial y urbana)*
3. *Mejorar el financiamiento (fundamentalmente los sistemas fiscales locales)*
4. *Coordinar todos los niveles de la administración (gobernanza multinivel)”*

En el Pacto de Ámsterdam de 2016 se presenta la **Agenda Urbana de la UE**<sup>25</sup>, y su finalidad es, por un lado, la de mejorar la integración de las políticas urbanas dentro de la Unión Europea; y, por otro lado, mejorar la cooperación entre los gobiernos locales, la UE y la Comisión Europea.

Para lograr esta cooperación, las ciudades europeas, los gobiernos y las instituciones, unirán sus fuerzas con los ciudadanos, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La Agenda Urbana de la UE tiene 3 objetivos:

1. *“La mejora de la regulación comunitaria, especialmente de aquella que tiene un impacto directo sobre las áreas urbanas (minimizar las barreras administrativas y fortalecer el enfoque integrado)*
2. *Buscar un diseño más efectivo y una gestión más sencilla de los instrumentos de financiación de la UE (no es busca más financiación para las ciudades, sino agilizar lo que existe para que las autoridades urbanas puedan hacer uso de manera más rápida y eficiente)*
3. *La promoción del intercambio de conocimiento (datos estadísticos fiables que permitan diseñar proyectos a medida)”*

Las principales propuestas operativas de la Agenda Urbana Europea se resumen en:

- La mejora de la coordinación interna de las iniciativas e instrumentos de la Comisión Europea ya existente cuando afecten a las áreas urbanas o impacten en ellas (Portal Cities 2016).
- En la creación de asociaciones temáticas para trabajar sobre una serie de temas concretos.
- En una nueva propuesta de gobernanza multinivel que persiga la mejora de la coordinación y la cooperación institucional en temas urbanos. Busca conseguir la coordinación intersectorial de las diferentes iniciativas comunitarias.

---

<sup>25</sup> El 30 de mayo de 2016 por los ministros de la UE responsables de las políticas urbanas.

**La Agenda Urbana para España** se presenta en marzo de 2018 por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con el fin de desarrollar los objetivos para España de desarrollo sostenible dentro de la Agenda 2030, teniendo como referentes las dos agendas urbanas internacionales: la de las Naciones Unidas y la de la Unión Europea. El documento se concibe como un documento estratégico, sin carácter normativo.

No se trata de un documento urbanístico, sino de un documento que traslada conceptos básicos que cuentan con un apoyo internacional y que requieren su implementación a nivel local, de conformidad con el contexto territorial de cada ciudad y pueblo y de las necesidades de sus habitantes, facilitando la toma de decisiones por parte de los responsables y creando conciencia en los ciudadanos sobre la relevancia de lo urbano.

Con todo ello, el Instituto Valenciano de la Edificación (IVE) facilita un procedimiento de trabajo para el diseño de las Estrategias de Regeneración Urbana (ERU), como el que recoge la Ilustración 19:



Ilustración 19. Proceso de diseño de una estrategia de desarrollo urbano sostenible integrado. Fuente: Instituto Valenciano de la Edificación (IVE, 2018; p.74).

No es objeto de este trabajo, aplicar el procedimiento, pero sí identificar aspectos condicionantes a la propuesta a realizar. En este sentido, el análisis realizado sugiere integrar en nuestra propuesta final consideraciones como:

- Elaboración de normativa urbanística que permita la cobertura legal a las estrategias (Resolución de Naciones Unidas 70/210).
- Diseño de las estrategias como un conjunto integrado de planes. (Resolución de Naciones Unidas 70/210)
- Adecuada financiación. Por lo que las propuestas deberían ir acompañadas de una memoria económica, que garantice su financiación en base a unos costes estimados. (Resolución de Naciones Unidas 70/210)
- Gobernanza multinivel. Es decir, coordinación de los distintos niveles de la Administración. (Resolución de Naciones Unidas 70/210 y Pacto de Ámsterdam, 2016)
- Participación Pública. (Pacto de Ámsterdam, 2016)

#### 4.4. PROPUESTA DE ACCIONES EN RELACIÓN CON EL URBANISMO Y LA REGENERACIÓN URBANA PARA LUCHAR CONTRA LA DESPOBLACIÓN

La culminación de este TFG es la formulación de una propuesta enriquecida para la integración del urbanismo y la regeneración urbana en las Estrategias de lucha contra la despoblación.

Del conjunto de conclusiones, sobre carencias detectadas en los apartados 4.1.1 y 4.1.2., más los aspectos a considerar tras lo trabajado en los epígrafes 4.2. y 4.3., se puede elaborar una propuesta “enriquecida” de acciones relacionadas con el urbanismo y con la Regeneración Urbana a incluir en las estrategias contra la despoblación.

En primer lugar, las carencias detectadas en el epígrafe 4.1, sustentan el cuerpo principal de la propuesta a realizar.

A modo de síntesis las carencias de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico y las de la propuesta agregada de la Comunitat Valenciana, en especial en el Plan de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana se centran en las categorías:

	<i>Nivel nacional</i>	<i>Nivel de la Comunitat Valenciana</i>
	Patrimonio e identidad	Patrimonio e identidad
	Metabolismo urbano	Metabolismo urbano
	Bienestar y salud pública	Bienestar y salud pública
	Soporte del espacio público	
		Integración del área urbana
		Variedad y complejidad del entorno urbano
		Estructura residencial

Tabla 11. Tabla resumen de las carencias a nivel nacional y a nivel de la Comunitat Valenciana. Fuente: Elaboración propia

##### **A partir de ahí la propuesta es:**

En cuanto a **patrimonio e identidad**, el campo de la arquitectura tiene mucho que aportar. Por un lado, los Catálogos de Protección (no sólo de BICs y BRLs, sino también bienes culturales que muestren valores del lugar) ayudarían a una exaltación del patrimonio cultural. Por otro lado, se estudiarían actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana para potenciar estos valores y esta identidad del lugar. Las medidas que se propone implementar en este sentido son promover la elaboración de catálogos de protección de todas estas zonas que presentan problemas de despoblación para actuar en consecuencia con un Plan General o Plan Estructural acorde a las necesidades.

En cuanto al **metabolismo urbano** intervenciones a realizar, se deberán tener en cuenta los nuevos retos ambientales y de sostenibilidad, referidos a temas como la agricultura periurbana, emisiones atmosféricas, consumo, gestión y producción de energía, ciclo urbano del agua, o residuos sólidos y urbanos. Medidas a implementar en este sentido son la eficiencia ambiental de las actuaciones (ahorro de agua, ahorro de energía, materiales reciclables, controlar la generación de residuos, y protección de la biodiversidad).

En cuanto a **bienestar y salud pública**, las actuaciones deben buscar el confort que produce a las personas usuarias del espacio público en su día a día. En este sentido, actuaciones que limiten la contaminación ambiental (peatonalización de zonas separadas del tránsito rodado), integrar las zonas verdes de forma equilibrada en la trama urbana, buscar un bienestar higrotérmico (disposición adecuada de especies vegetales e intervenciones adecuadas). También, pensando en el confort de uso las actuaciones deberán tener una planificación y diseño pensando en las actividades desarrolladas que se vayan a llevar a cabo. Por esto, posibles mediadas son promover actuaciones de mejora del espacio público (peatonalización, conexión de zonas verdes y confort de uso).

En **soporte del espacio público** se deberán tener en cuenta la mezcla de usos y actividades, la diversidad edificatoria, la relación entre plantas bajas y el espacio público, y la variedad de tipos de espacios libres. Y la **variedad y complejidad del entorno urbano**, en la línea del punto anterior, valora que exista un diseño y desarrollo adecuados que satisfagan las necesidades ciudadanas y mejoren la calidad de vida.

En este sentido Jane Jacobs, activista que abanderó la línea que luego continúan otros arquitectos y teóricos del urbanismo preocupados por plantear un urbanismo más humano y menos físico, en su libro “Muerte y Vida de las Grandes Ciudades” ya promueve un urbanismo centrado en estos aspectos (Jane Jacobs, 1961):

*Diversidad de uso. Si las actividades se producen todas a la misma hora en una zona colapsa en ese momento, pero permanecerá vacío el resto del día.*

*Necesidad de “usos primarios” (aquellos que generan actividad por sí solos). Son los que atraen a las personas a los espacios públicos y generan la mayor parte de los desplazamientos.*

*Necesidad de manzanas pequeñas que aumentan las posibilidades de comercio, socialización, y comodidad. Un modelo de manzanas más grande obliga a los residentes a grandes desplazamientos para salir de su calle y además genera pocas posibilidades de recorrido.*

*Necesidad de edificios antiguos. Los alquileres en edificios de nueva construcción son mayores que en edificios antiguos y no todos los comercios pueden permitirse pagar un precio alto. Para conseguir diversidad en las calles es imprescindible que existan multitud de edificios diferentes: nuevos y antiguos.*

Se podrían implementar medidas que ayuden a construir un espacio físico estructurado de manera accesible y comprensible: mezclar usos y actividades, diversidad edificatoria, relación entre plantas bajas y espacio público, etc.

La **integración del área urbana** es uno de los puntos más importantes: el análisis de los documentos de planificación y el diagnóstico de la coordinación o falta de ella en un territorio o sector antes de construir una valoración del alcance de las actuaciones. En este sentido, una medida indispensable es el evaluar si existe un modelo de desarrollo territorial en el que sea posible la integración efectiva e igualitaria de todas las piezas y ámbitos y otra es la integración de los sistemas de movilidad, infraestructuras y servicios urbanos y redes ecológicas.

En **estructura residencial** el parque edificado debería ser capaz de acoger las distintas necesidades que los ciudadanos tienen a lo largo de su vida, haciendo posible habitar en el espacio en el que posee redes sociales. En este sentido Jane Jacobs afirma que (Jane Jacobs, 1961):

*Necesidad de concentración. Sólo con una densidad de población elevada se pueden obtener el resto de las cualidades del espacio público.*

Medidas que podrían ayudar en este sentido son promover la rehabilitación de viviendas integradas en la trama urbana antes que la construcción de vivienda nueva, en la medida de lo posible evitar las viviendas vacías, y controlar la superficie disponible por habitante.

Para completar la propuesta de actuaciones, las Órdenes de la Generalitat Valenciana en relación con el Plan Estatal de vivienda son un gran paso en materia de regeneración urbana contra la despoblación. Por esto, es muy importante que éstas se incluyan en una estrategia enriquecida para el caso de la Comunitat Valenciana. No obstante, podrían incluirse medidas más específicas en relación con los siguientes puntos.

El **esquema arquitectónico** permite establecer las diferentes estrategias de rehabilitación, incluyendo la diversificación tipológica, las posibilidades de ampliación o la adecuación a distintos usos de parte de la edificación. En este sentido una posible medida es que las nuevas estructuras familiares y las nuevas formas de habitar la vivienda deben considerarse en la adecuación de las viviendas para su uso, y por ello conocer aspectos como la tipología, programa funcional o tipología de plantas de las viviendas y poder modificarlas en base a las necesidades.

La **sostenibilidad** en el diseño bioclimático, abastecimiento de energías renovables o eficiencia en las instalaciones pueden ser un factor determinante que anime a la gente a habitar estas zonas despobladas. Es muy importante la medida de priorizar la rehabilitación frente a la

construcción de obra nueva ya mencionada anteriormente, pero también considerar acciones que impliquen la reducción del impacto ambiental derivado de su construcción, uso, mantenimiento y demolición, a través de estrategias de cierre de los ciclos de materia y energía asociados.

Por último, a todo esto, se añadirían las consideraciones sobre Desarrollo urbanístico y Sostenibilidad que se plantearon en el epígrafe 4.3:

- Elaboración de normativa urbanística que permita la cobertura legal a las estrategias
- Diseño de las estrategias como un conjunto integrado de planes
- Adecuada financiación. Por lo que las propuestas deberían ir acompañadas de una memoria económica, que garantice su financiación en base a unos costes estimados
- Gobernanza multinivel. Es decir, coordinación de los distintos niveles de la Administración
- Participación Pública

En definitiva, las medidas que este Trabajo Final de Grado propone incluir en las estrategias de lucha contra la despoblación en el ámbito del urbanismo y la Regeneración Urbana son las siguientes:

1. Promover la elaboración de catálogos de protección de todas estas zonas que presentan problemas de despoblación para actuar en consecuencia con un Plan General o Plan Estructural acorde a las necesidades.
2. Eficiencia ambiental de las actuaciones (ahorro de agua, ahorro de energía, materiales reciclables, controlar la generación de residuos, y protección de la biodiversidad).
3. Promover actuaciones de mejora del espacio público (peatonalización, conexión de zonas verdes y confort de uso).
4. Medidas que ayuden a construir un espacio físico estructurado de manera accesible y comprensible: mezcla de usos y actividades, diversidad edificatoria, relación entre plantas bajas y espacio público, ...
5. Evaluar si existe un modelo de desarrollo territorial en el que sea posible la integración efectiva e igualitaria de todas las piezas y ámbitos
6. Integración de los sistemas de movilidad, infraestructuras y servicios urbanos y redes ecológicas
7. Promover la rehabilitación de viviendas integradas en la trama urbana antes que la construcción de vivienda nueva
8. En la medida de lo posible evitar las viviendas vacías
9. Controlar la superficie disponible por habitante
10. Conocer aspectos como la tipología, programa funcional o tipología de plantas de las viviendas y poder modificarlas en base a las necesidades
11. Acciones que impliquen la reducción del impacto ambiental derivado de su construcción, uso, mantenimiento y demolición, a través de estrategias de cierre de los ciclos de materia y energía asociados
12. Incluir las medidas planteadas en el Plan Estatal de Vivienda 2018-21

- 12.1. Obras o trabajos de mantenimiento e intervención en las viviendas
  - 12.2. Obras de urbanización y reurbanización material de los espacios públicos
  - 12.3. Obras de mejora de la accesibilidad en los espacios públicos
  - 12.4. Obras destinadas a la mejora de la eficiencia ambiental
  - 12.5. Obras de demolición y edificación. Las nuevas viviendas deberán tener una calificación energética mínima de B y cumplir el CTE.
13. Incluir las consideraciones sobre Desarrollo urbanístico y Sostenibilidad:
- 13.1. Elaboración de normativa urbanística que permita la cobertura legal a las estrategias
  - 13.2. Diseño de las estrategias como un conjunto integrado de planes
  - 13.3. Adecuada financiación
  - 13.4. Gobernanza multinivel
  - 13.5. Participación pública

La **quinta conclusión** de este trabajo es la existencia de una serie de medidas y actuaciones que desde el campo de la arquitectura y el urbanismo pueden ayudar a combatir el fenómeno de la despoblación y que no se están considerando hasta el momento.

Por tanto, respecto al quinto objetivo general de este TFG “hacer una propuesta para incorporar las actuaciones de desarrollo urbano en las estrategias gubernamentales de lucha contra la despoblación, si es que no fuesen suficientes o adecuadas las planteadas hasta el momento”, **la conclusión es que sí podrían incorporarse algunas medidas al respecto que mejorasen las estrategias planteadas hasta el momento.**

e. Profundizar en el concepto, los antecedentes y los objetivos de la regeneración urbana, para ver cómo se incluiría su papel en la lucha contra la despoblación.

- La quinta conclusión de este trabajo es la existencia de una serie de medidas y actuaciones que desde el campo de la arquitectura y el urbanismo pueden ayudar a combatir el fenómeno de la despoblación y que no se están considerando hasta el momento.
- Por tanto, respecto al quinto objetivo general de este TFG “hacer una propuesta para incorporar las actuaciones de desarrollo urbano en las estrategias gubernamentales de lucha contra la despoblación, si es que no fuesen suficientes o adecuadas las planteadas hasta el momento”, la conclusión es que sí podrían incorporarse algunas medidas al respecto que mejorasen las estrategias planteadas hasta el momento.

*Ilustración 20. Cuadro resumen de objetivos y conclusiones sobre regeneración urbana. Fuente: Elaboración propia*

## 5. CONCLUSIONES Y POSIBLES LÍNEAS PARA TRABAJOS FUTUROS

La primera conclusión de este trabajo es la debilidad para el análisis y el diseño de posibles estrategias, que supone no disponer de unos indicadores únicos, utilizados por los diferentes organismos gubernamentales a la hora de analizar la despoblación de cualquier territorio. Tan sólo con la comparación de los indicadores utilizados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, cuando elabora su diagnóstico para la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico, y los utilizados por la Comunitat Valenciana, en la Resolución de 15 de abril de 2019 de Presidencia de la Generalitat, se puede verificar ya esa disfunción. Pero, además, ha resultado evidente cuando se ha realizado la comparación gráfica.

Por tanto, respecto al primer objetivo general de este TFG “Verificar si existe un conjunto de indicadores homogéneo utilizado por los Gobiernos para caracterizar los riesgos de despoblación de un territorio”, la conclusión es que **no existe ese conjunto de indicadores homogéneo.**

La segunda conclusión de este trabajo es la existencia de una relación de variables que podrían estar correlacionadas con los mayores o menores índices de despoblación dentro de la Comunitat Valenciana, en el estudio llevado a cabo en la Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT). Ahora bien, no se verifica que el listado sea completo, y menos que se trate de un conjunto de variables normalizadas y compartidas en el conjunto de las actuaciones y estrategias que se desarrollan por el resto de los gobiernos, ni autonómicos, ni del Estado español.

Por tanto, respecto al segundo objetivo general de este TFG “Verificar si en las diferentes estrategias de lucha contra la despoblación están claramente identificadas las variables que influyen en el fenómeno de la despoblación, y sobre las que se puede actuar”, la conclusión es que **no existe ese conjunto de variables acreditadas como variables de acción eficaces.**

La tercera conclusión de este trabajo es, por tanto, la debilidad de las propuestas de actuación utilizadas por los diferentes organismos gubernamentales a la hora de abordar la despoblación de cualquier territorio.

Por tanto, respecto al tercer objetivo general de este TFG “Verificar si las diferentes estrategias y propuestas de las administraciones españolas, tal y como están planteadas, serán capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación” la conclusión es que **las estrategias y propuestas de las administraciones, hasta ahora planteadas, no son capaces de afrontar con eficacia el fenómeno de la despoblación.**

La cuarta conclusión de este trabajo es que la presencia del urbanismo y de la regeneración urbana en las iniciativas gubernamentales de lucha contra la despoblación es claramente insuficiente y muy poco sistemática. Especialmente requieren de medidas relacionadas con el patrimonio y la identidad del lugar, el metabolismo urbano, y el bienestar y la salud pública. Además, las medidas recogidas en el Plan Estatal de vivienda de regeneración urbana deberían considerarse también medidas contra la despoblación.

Por tanto, respecto al cuarto objetivo general de este TFG “Verificar, de manera específica, si las medidas de regeneración urbana están adecuadamente incorporadas en las estrategias de los gobiernos en la lucha contra la despoblación.”, la conclusión es que **la presencia del**

**urbanismo y de la regeneración urbana en las iniciativas gubernamentales de lucha contra la despoblación es claramente insuficiente y muy poco sistemática.**

La quinta conclusión de este trabajo es la existencia de una serie de medidas y actuaciones que desde el campo de la arquitectura y el urbanismo pueden ayudar a combatir el fenómeno de la despoblación y que no se están considerando hasta el momento.

Por tanto, respecto al quinto objetivo general de este TFG “hacer una propuesta para incorporar las actuaciones de desarrollo urbano en las estrategias gubernamentales de lucha contra la despoblación, si es que no fuesen suficientes o adecuadas las planteadas hasta el momento”, la conclusión es que **sí podrían incorporarse algunas medidas al respecto que mejorasen las estrategias planteadas hasta el momento.**

Como ya se ha comentado a lo largo del trabajo, el alcance de los objetivos que se han establecido para este TFG es limitado. La metodología de Revisión y Análisis Documental (RAD) permite hacer un Diagnóstico de la situación, pero el último objetivo de elaborar una propuesta tiene una limitación añadida, que es que no se ha contrastado ni empíricamente, ni en una aplicación real.

Es por ello que, como propósito para trabajos futuros, se plantearían al menos tres claros:

- Mejorar el diagnóstico realizado con una revisión bibliográfica más profunda de la aquí hecha y paralela a la revisión documental. Además de la revisión documental, que también se podría mejorar incorporando más documentos, se puede mejorar la propuesta con un estudio bibliográfico en profundidad de propuestas generadas por la bibliografía académico-científica.
- Estudiar a través de bases de datos disponibles (sobre datos demográficos, económicos,...) las correlaciones entre variables condicionantes del fenómeno de la despoblación, y hacer un estudio propio sobre el tema metiendo las variables urbanísticas y de regeneración urbana que la propuesta del TFG ha realizado.
- Elaborar “un proyecto de regeneración urbana aplicado” a una determinada población, utilizando todos los componentes de la propuesta enriquecida aquí planteada.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADE (2012): Study on the relevance and the effectiveness of ERDF and Cohesion Fund support to Regions with Specific Geographical Features –Islands, Mountainous and Sparsely Populated areas. Final Report: Volume 1. Informe elaborado por la consultora Analysis for Economics Decisions (ADE) a requerimiento de la Comisión Europea.
- AGECGE (2018). Manifiesto: Abordar el reto demográfico. Hacer frente a la despoblación. Asociación de Geógrafos Españoles y Colegio de Geógrafos de España (AGECGE) Valladolid, 13 de diciembre de 2018.
- AVANT (2017): Propuesta de Sistema de Indicadores. Generalitat Valenciana (2017). Gabinet del President. 22 noviembre 2017. Agenda Valenciana Antidespoblament (AVANT).
- BARBOSA CHACÓN, J.W., BARBOSA HERRERA, J.C. y RODRÍGUEZ VILLABONA, M. (2013): “Revisión y análisis documental: una propuesta metodológica desde el contexto de la sistematización de experiencias educativas”. *Investigación Bibliométrica*. Vol 27. Nº 81. septiembre-diciembre. Pp. 83-105.
- CAPASSO, S. y MAZZEO, G (2020): “Health Emergency and economic and territorial implications. First considerations”. *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*. Special Issue. Covid-19 vs City 20. Pp. 45-58.
- COTELLA, G. y VITALE BROVARONE, E. (2020): “Questioning urbanisation models in the face of Covid-19. The crisis as a window of opportunity for inner areas”. *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*. Special Issue. Covid-19 vs City 20. Pp. 105-118.
- CESECV (2020): “Informe sobre el Medio Rural”. Comité Econòmic i Social Comunitat Valenciana. 15 de julio de 2020.
- DE SANTIAGO, E., GONZALEZ, I. (2020): “Las técnicas de clasificación del suelo urbano en los pequeños municipios de la España vaciada: lectura crítica”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* n 335. Enero-febrero 2020.
- DE SANTIAGO, E., GONZALEZ, I. (2019): *El estado del planeamiento urbanístico municipal en España*. Cuaderno de Investigación Urbanística n 127. Noviembre-diciembre 2019.
- FEMP (2017): “Población y despoblación en España 2016”, Informe de la Comisión de Despoblación. Federación Española de Municipios y Provincias.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (Dir.) (2015): *Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada*. Instituto Juan de Herrera. Madrid. ISBN 978-84-9728-518-6
- HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2018). *La agenda urbana de España y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento.
- IVE (2015): “Guía de Estrategias de Regeneración Urbana”. Guías de Sostenibilidad. Foro para la edificación sostenible Comunitat Valenciana. Extracto. Primera edición. ISBN: 978-84-96602-76-2.

- IVE (2018): “Directrius per al desenrotllament d'Estratègies de Regeneració Urbana per a municipis de la Comunitat Valenciana”. Institut Valencià de l'Edificació. Documento elaborado en base al Convenio entre la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori y el IVE. ISBN: 978-84-947715-3-8
- JANE JACOBS (1961). The Death and Life of Great American Cities. (Edición original publicada por Random House, Inc., Nueva York. Traducción española de Ángel Abad, Muerte y vida de las grandes ciudades. 2. edición 1973 (1. ed. 1967)) Ediciones Península, Madrid.
- MAESTRAT VIU (2019) Reiventant el Maestrat. Propostes contra el despoblament <<https://www.maestratviu.org/2019/06/12/propostadespoblament2019/>>. [Consulta: 26 de marzo de 2020]
- MARGARAS V. (2016): Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población. EPRS Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Briefing. Septiembre 2016. <<http://eprs.ep.parl.union.eu>> [Consulta: 22 de julio de 2020]
- ONU (2016): *Resolución 70/2010 sobre aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)*. Aprobada por la Asamblea General de 22 de diciembre de 2015.
- PINILLA, V., SÁEZ, L. A. (2016):. “La despoblación en España: Génesis de un problema y políticas innovadora”, Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales CEDDAR.
- MPTFP (2017): Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Directrices generales. Ministerio de Política Territorial y Función Pública Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico.
- RAE (2019): Diccionario de la Lengua Española. Edición del tricentenario. Actualización 2019. <<https://dle.rae.es>>
- TEMES CÓRDOVEZ, RR. (2020). Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS). Una nueva herramienta para intervenir en la ciudad. En III Congreso Internacional ISUF-H. CIUDAD COMPACTA VS. CIUDAD DIFUSA. Editorial Universitat Politècnica de València. (20-05-2020):454-461. <<https://doi.org/10.4995/ISUFh2019.2019.9006>>
- VEGAS, A. (2020): Mortalidad del Covid-19 en Castilla y León. Semana del 04/05/2020 al 10/05/2020). Estudios sobre las consecuencias geográficas de la Covid-19. Colegio de Geógrafos Castilla y León. [Consulta: 26 de mayo de 2020] <<https://arturovegassanchez.wixsite.com/geografiaycovid19/publicaciones>>.

## **NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES**

### UNIÓN EUROPEA

- DICTAMEN DEL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (2017/C 017/08) “La respuesta de la UE frente al Reto Demográfico”. (DOUE C 17/40, de 18 de enero de 2017). Ponente Juan Vicente Herrera Campo.

DIRECTRICES SOBRE LAS AYUDAS ESTATALES DE FINALIDAD REGIONAL PARA 2014-2020. Comisión Europea. Comunicaciones procedentes de las Instituciones, Órganos y Organismos de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea de 23.07.2013 (2013/C 209/01)

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN: “Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos”. (DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN, de 27 de febrero de 2019).

INFORME DEL PARLAMENTO EUROPEO, de fecha 23/10/2019 sobre “El despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI)) Comisión de Desarrollo Regional. Ponente: Iratxe García Pérez

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI))

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 4 de abril de 2017, sobre Las mujeres y su papel en las zonas rurales (2016/2204(INI))

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 27 de marzo de 2019 (PE616.007v01-00), 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)).

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO, de 27 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados (COM(2018)0375 – C8-0230/2018 – 2018/0196(COD))

## NACIONAL

*ACUERDO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* Conferencia de Presidentes Autonómicos, 17 de enero de 2017. Madrid.

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO PARA LA ESTRATEGIA NACIONAL Frente al Reto Demográfico. Eje despoblación (2017). Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico.

DOCUMENTO DE TRABAJO de la Comisión de Despoblación de la FEMP: Población y despoblación en España 2016. Federación Española de Municipios y Provincias. Enero de 2017.

ESTRATEGIA NACIONAL Frente al Reto Demográfico. Directrices generales (2017). Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico.

ORDEN PRA/265/2017, de 23 de marzo, por la que se publica el acuerdo de modificación del Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes. (BOE 73, de 27 de marzo de 2017)

ORDEN PRA/265/2017, de 23 de marzo, por la que se publica el acuerdo de modificación del Reglamento Interno de la Conferencia de Presidentes. (BOE 73, de 27 de marzo de 2017)

REAL DECRETO 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Ministerio de Fomento. (BOE 61, de 10 de marzo de 2018)

REAL DECRETO 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

REGLAMENTO INTERNO de la Conferencia de Presidentes frente al Reto Demográfico (2017).

### ARAGÓN

DECRETO 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. (Modificado en 2020)

### CASTILLA Y LEÓN

ACUERDOS 44/2010, de Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 (BOCYL 92, de 17 de mayo de 2010), y revisiones a través de los ACUERDOS 55/2014 y 44/2017, de la Junta de Castilla y León por los que se modifica la Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020. (BOCYL 169, de 4 de septiembre de 2017).

### CASTILLA LA MANCHA

DECRETO 31/2017, de 25 de abril, por el que se establece el procedimiento de gobernanza de la Inversión Territorial Integrada (ITI) de Castilla-La Mancha para el período de programación 2014-2020. (DOCM 85 de 03-05-2017). Modificado por Decreto 49/2017, de 9 de agosto (DOCM 158 de 16/08/2017)

PACTO contra la Despoblación en Castilla la Mancha (2020). Brihuega, 28 de febrero de 2020.

### COMUNITAT VALENCIANA

DECRETO 1/2011, de 13 de enero del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Modificado por el decreto 166/2011, de 4 de noviembre.

DECRETO 51/2017, de 7 de abril del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal incondicionado de la Comunitat Valenciana (2017/3095).

ORDEN 1/2019, de 18 de febrero, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas del programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

ORDEN 4 /2020, de 7 mayo de 2020, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por la que se modifican las bases reguladoras de las ayudas del Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural del Plan estatal de vivienda 2018-2021, aprobadas por la Orden 1/2019, de 18 de febrero, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

PROGRAMA de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020. Segunda propuesta de modificación de dicho Programa, presentada al Comité de Seguimiento de la Unión Europea, el 31 de agosto de 2017. The European Agricultural Fund for Rural Development: Europe investing in rural areas. Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria (AVFGA).

PROPUESTA de Sistema de Indicadores. Agencia Valenciana Antidespoblament (AVANT). Gabinet del President. Generalitat Valenciana. 22 noviembre 2017.

RESOLUCIÓN de 15 de abril de 2019, de la Presidencia de la Generalitat, sobre la asignación de la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para la Lucha contra el Despoblamiento de los Municipios de la Comunitat Valenciana correspondiente a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2019. (modificado en 2020).