

Resumen

Este artículo analiza, en primer lugar, el intenso proceso de despoblación rural que ha experimentado España desde mediados del siglo XX. Desde la década de los ochenta del siglo pasado surgió un interés académico por el tema, pero no fue hasta la segunda década del siglo XXI cuando irrumpió de forma apreciable en el debate social y la agenda pública. Las diferentes Administraciones han reaccionado desplegando muy recientemente políticas frente a la despoblación, que analizamos y discutimos, tanto en sus objetivos como en los instrumentos que proponen. Finalmente, planteamos algunas implicaciones que a la luz de la teoría podemos destacar para el desarrollo de las políticas públicas.

Palabras clave: despoblación, políticas frente a despoblación, desarrollo rural, reto demográfico.

Abstract

This article first analyzes the intense process of rural depopulation that Spain has undergone since the mid-20th century. Since the eighties of the last century, academic interest in the subject has arisen, but it was not until the second decade of the twenty-first century that it burst into the social debate and the public agenda in a significant way. The different administrations have reacted very recently by deploying policies against depopulation, which we analyze both in terms of their objectives and the instruments they propose. Finally, we will consider some implications that can be highlighted for the development of public policies in the light of the theory.

Keywords: depopulation, policies against depopulation, rural development, demographic challenge.

JEL classification: H50, H70, J18, N44, O20.

EL RETO DEMOGRÁFICO: POLÍTICAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA

Vicente PINILLA (*)

Universidad de Zaragoza e Instituto Agroalimentario de Aragón

I. INTRODUCCIÓN

¿QUÉ es el reto demográfico? En España en la actualidad tenemos incluso una respuesta «oficial» al carácter de dicho reto, ya que existe un ministerio que en su denominación incluye este término: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTERD). Desde que en 2017 se nombrara la primera comisionada del Gobierno para el reto demográfico, la misión encargada ha sido paliar «la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante». Tanto desde la Administración central como desde las Administraciones autonómicas, desde aproximadamente ese año, se han sucedido tanto el despliegue de planes o leyes para combatir la despoblación rural como nuevas estructuras administrativas.

Desde una perspectiva teórica, consideramos que existe consenso en identificar como los temas más relevantes en el ámbito del reto demográfico de los países occidentales desarrollados el envejecimiento, la gestión de las migraciones y la despoblación rural. Como veremos, estas cuestiones están estrechamente relacionadas entre sí y no se pueden entender sin tener en cuenta las consecuencias demográficas del crecimiento económico moderno en perspectiva histórica.

Sin embargo, desde hace unos años, en la agenda pública española y en los debates sociales, el tema de la despoblación opaca a los otros dos, aunque como ya hemos dicho están estrechamente conectados.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es centrarnos en el análisis del reto demográfico desde la perspectiva de la despoblación de la España rural, un tema que ha adquirido una enorme relevancia en un cortísimo espacio de tiempo.

Para ello, en primer lugar, explicaremos cuándo, por qué y en qué medida se comenzó a experimentar este fenómeno de la despoblación rural. A continuación, nos ocuparemos de ver cómo fue surgiendo una literatura que se ha ocupado de este tema. Esta literatura se anticipó al imparable ascenso de una preocupación social en los últimos años por dicha despoblación rural, recogida ampliamente por los medios de comunicación. Esta ha tenido una respuesta inmediata por parte de los diferentes niveles de gobiernos en forma de creación de nuevas estructuras administrativas y elaboración de un creciente cuerpo legislativo para enfrentar el problema, que también analizaremos, especialmente en lo que tiene que ver con los objetivos e instrumentos planteados. Finalmente, adoptaremos un enfoque más normativo para tratar de discutir en qué direc-

ción se debería actuar frente a la despoblación rural, a la luz de los últimos planteamientos teóricos sobre el tema.

II. LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA

La concentración de la población en determinados lugares y una consecuente distribución desequilibrada es una pauta común que antecede incluso a los procesos de crecimiento económico moderno, aunque se intensificó muy notablemente con estos. Ha sido común que haya tenido lugar un fuerte proceso de urbanización y que su contrapartida haya sido la despoblación rural, aunque sus ritmos e intensidades han variado mucho entre los diferentes países occidentales (Collantes y Pinilla, 2011).

En España, aunque entre los siglos XVI y XVIII existió ya una tendencia al incremento del peso demográfico de la periferia o zonas litorales frente al interior (Nadal, 1966), el acentuamiento mucho más intenso de las diferencias en densidades de población entre los diversos territorios comenzó a mediados del siglo XIX. La lentitud del proceso industrializador tuvo su correlato en una lenta pauta de concentración de la población hasta 1960. La aceleración y culminación de la industrialización intensificó el proceso de concentración de la población, si bien se ralentizó desde 1981 (Ayuda, Collantes y Pinilla, 2010a).

El movimiento hacia una distribución más concentrada de la población se produjo sin cambios profundos en las posiciones relativas de las provincias, con una notable continuidad en estas posiciones (1).

Todo esto sugiere que, aunque la industrialización y el crecimiento económico fueron decisivos para generar una creciente diferenciación demográfica dentro del territorio español, esta se desarrolló básicamente a partir de la estructura de diferenciación creada en el período preindustrial (Ayuda, Collantes y Pinilla, 2011b).

La distribución de la población hasta finales del siglo XIX puede explicarse por razones geográficas o en la terminología de Krugman, ventajas de primera naturaleza. Altitud, precipitaciones o litoralidad (más la capitalidad de Madrid) explican bien dicha distribución. Por tanto, localizaciones que favorecían una mayor productividad agrícola o mejores accesos con menores costes de transporte fueron determinantes. Sin embargo, a partir de 1900 las ventajas de segunda naturaleza, o lo que es lo mismo, la densidad inicial y por tanto la existencia de rendimientos crecientes, como explica la nueva geografía económica a la Krugman, reforzó de forma creciente la distribución desequilibrada de la población (Ayuda, Collantes y Pinilla, 2010b; Beltrán, Díez-Minguela y Martínez-Galarraga, 2018).

Hubo dos tendencias fundamentales: un movimiento persistente desde el interior a la costa, y otro similar de la montaña hacia los valles. Pero hay una tercera que es la más relevante para la perspectiva que hemos adoptado en este trabajo: la urbanización y la paralela caída, primero relativa y luego absoluta, de la población rural (Goerlich y Mollá, 2021; Goerlich y Mas, 2008).

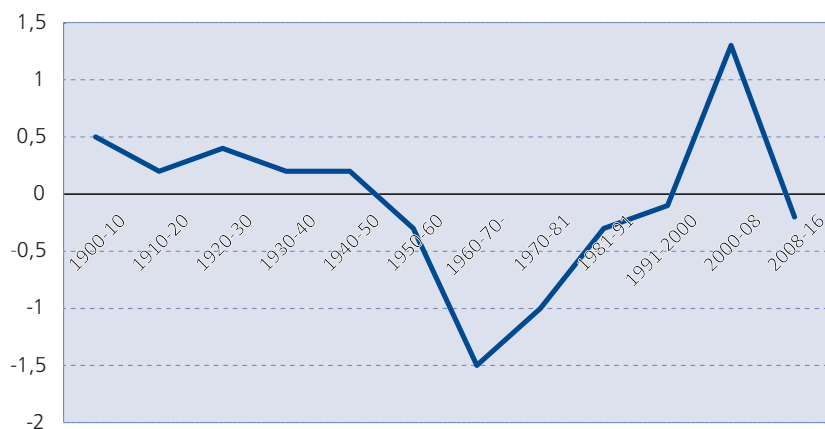
Este proceso de redistribución demográfica se realizó a través de

una deslocalización masiva de la población de las regiones agrarias hacia las industriales, paralelo a la pérdida de peso del empleo agrario. Fueron, por tanto, las migraciones interprovinciales el principal motor que explica los profundos cambios en la distribución de la población. Si bien en las décadas previas a la Guerra Civil estas ya habían alcanzado una intensidad relevante (Silvestre, 2002), fue sobre todo con posterioridad cuando se intensificaron (Silvestre, 2010). Estos masivos movimientos de población están en la raíz de la aparición de un fenómeno muy relevante de despoblación rural en España. Sin embargo, si bien las migraciones rural-urbanas son el principal motor de la despoblación hasta la última década del siglo XX, desde entonces ha pasado a tener mayor importancia para explicarla el crecimiento natural negativo (2).

Pese a que desde la segunda mitad del siglo XIX hubo municipios que perdieron población, no es hasta 1950 cuando podemos hablar de despoblación rural en el conjunto de España. Si hasta esa fecha el intenso crecimiento de la población que tuvo lugar como consecuencia del proceso de transición demográfica hizo compatible las migraciones con un sostenimiento de la población rural, a partir de 1950 ya no ocurrió así por dos razones: la fuerte intensificación del éxodo rural y la culminación de dicha transición, que hizo que el crecimiento de la población se ralentizara, especialmente en las zonas rurales, en las que la salida masiva de población en edades jóvenes, y especialmente de mujeres, debilitó todavía más dicho crecimiento. De esta forma, en la España rural (3), la despobla-

GRÁFICO 1
TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL ACUMULATIVO
DE LA POBLACIÓN RURAL ESPAÑOLA

Porcentaje



Fuente: Collantes y Pinilla (2019).

ción rural comenzó en 1950 y tuvo su mayor intensidad hasta 1991 (Collantes y Pinilla, 2011). Desde esa fecha se ralentizó la pérdida de población, que ha continuado hasta nuestros días, con el paréntesis del período 2000-2008, cuando un enorme flujo de inmigración procedente de otros países fue capaz de compensar el crecimiento natural negativo y generar un intenso crecimiento demográfico en la España rural, aunque desigual espacialmente (Collantes *et al.*, 2014) (gráfico 1).

Hubo en la despoblación rural diferencias espaciales notables, siendo mucho más intensa en las provincias del interior y del norte que en las mediterráneas, donde de forma agregada nunca ha habido despoblación rural. En algunas zonas fue además más temprana, como en Aragón desde 1900 (Ayuda, Gómez y Pinilla, 2023) o desde 1860 en algunas zonas de montaña españolas, principalmente situadas en los Pirineos o el Sistema Ibérico (Collantes, 2004).

La cuantía de la despoblación rural española ha sido muy elevada. Así, si en 1900 12,5 millones de personas vivían en municipios de menos de 10.000 habitantes que a lo largo de todo el siglo XX no superaron esa cifra, en 2001 solo quedaban en los mismos 8,6 millones (4). Puede observarse una suave caída del ritmo de crecimiento hasta 1950, un desplome posterior que llega hasta 1991 y posteriormente la oscilación entre períodos de crecimiento y retroceso.

Es fundamental explicar por qué ha tenido lugar este proceso de despoblación tan intenso. El crecimiento económico indujo a que la población rural emigrara hacia los centros urbanos, donde se localizaba la industria moderna (o hacia otros continentes o países) buscando mejorar sus ingresos y sus oportunidades laborales. Por un lado, la industrialización abrió una brecha progresiva entre las rentas urbanas y rurales, por lo que hubo movimientos masivos de población para tratar de con-

seguir empleos mejor retribuidos (Silvestre, 2005). La progresiva modernización y mecanización de la agricultura de los países desarrollados facilitó e impulsó estas migraciones, al ser posible incrementar sustancialmente la producción agraria con una población activa agraria en declive.

Una segunda parte de la explicación de la despoblación rural, especialmente importante después de 1950 y paralela a la construcción de los modernos Estados de bienestar, reside en la brecha de acceso a servicios públicos y privados que se produjo entre el medio rural y el medio urbano. En general, el Estado de bienestar ofertó de forma creciente servicios públicos que las familias consideraron como esenciales. Si las que vivían en el medio rural creyeron que era una desventaja seguir viviendo en él, encontraron así otra razón para emigrar (Ayuda, Gómez y Pinilla, 2023).

Por último, cuando fue creciendo la entrada de las mujeres en los mercados laborales extradomésticos, las oportunidades ofrecidas por las ciudades o poblaciones más grandes fueron mayores que las de los pueblos, en los que la agricultura seguía siendo la principal fuente de empleo. Por ello, muchas mujeres rurales consideraron que emigrar a las ciudades les habría horizontes laborales y personales que no estaban a su alcance en el medio rural (Camarero *et al.*, 2006).

Es obvio que las políticas económicas que se implementaron, primero en la dictadura y más tarde en buena parte de los años del período democrático, no hicieron de contrapeso a estas tendencias e incluso pudieron reforzarlas. Fue notable la ausencia

de políticas de desarrollo rural que ofrecieran y favorecieran empleos alternativos a la agricultura o aliviaran la penalización rural existente en el acceso a infraestructuras o servicios públicos (Collantes, 2020). Es dudoso, sin embargo, que otras políticas más enfocadas en esa dirección hubieran tenido capacidad para contrapesar de forma relevante tendencias que ocurrieron en los procesos de crecimiento económico de todos los países occidentales. Las políticas públicas, o su clamorosa ausencia, no fueron la causa fundamental para explicar la despoblación, aunque la acompañaron, empujando en la misma dirección a las realmente fundamentales.

Resultado de las intensas migraciones que tuvieron lugar, por las causas que acabamos de explicar, fue una estructura demográfica en las zonas rurales envejecida y masculinizada. Desde hace varias décadas es esta la principal explicación de la persistencia de la despoblación. En ausencia de movimientos significativos de entrada de inmigrantes, la perspectiva de las zonas rurales es la de una continua pérdida de población, aunque muy variable dependiendo de las características de los distintos núcleos rurales, sin que ello implique lo que podríamos denominar un apocalipsis rural (Collantes y Pinilla, 2019). Sin embargo, el horizonte migratorio es complejo de prever. Por un lado, hemos visto que las intensas migraciones durante el *boom* económico de los primeros años del siglo generaron elevadas entradas de población con capacidad en una parte relevante de la España rural de producir un crecimiento económico relevante, y en el resto de suavizar apreciablemente los procesos

de despoblación (Collantes et al., 2014). Por otro lado, la crisis económica iniciada en 2008 congeló las entradas procedentes del exterior. En consecuencia, la gestión de las migraciones se convierte en una pieza relevante del reto demográfico desde la perspectiva rural (Conejos, Pinilla y Sáez, 2022). Además, hay que tener en cuenta los flujos migratorios internos en ambas direcciones, es decir rural-urbanos, pero también del medio urbano hacia el rural.

III. EL SURGIMIENTO DEL RETO DEMOGRÁFICO EN EL DEBATE PÚBLICO Y LA RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Si bien desde principios de los años cincuenta los trabajos de algunos geógrafos mostraron la fuerza del éxodo rural que estaba teniendo lugar y la despoblación que este generaba, fue un historiador de la demografía el que captó de forma más rotunda la intensidad del fenómeno y planteó una perspectiva muy pesimista sobre el futuro demográfico de las provincias que estaban perdiendo más población (Nadal, 1966). Nadal consideró que la pérdida de población del mundo rural era «uno de los aspectos negativos del fenómeno» del desarrollo industrial. En general, puede decirse que, en la literatura de esa época, cuando la despoblación estaba adquiriendo su ritmo más rápido, esta se consideraba como algo natural, imparable e inseparable del desarrollo económico (Collantes y Pinilla, 2022a). Se constataba, por tanto, su intensidad, pero se admitía su inevitabilidad.

En la década de los noventa, una vez que el proceso había

comenzado a perder velocidad, algunos trabajos destacaron su profundidad y el impacto recibido por el medio rural. Sin duda el más relevante de aquellos años fue Camarero (1993), que analizaba con profundidad el éxodo rural y la despoblación, así como un cierto cambio de modelo migratorio en la última década del siglo. Es solo el mejor ejemplo de que en el mundo académico el fenómeno de la despoblación comenzaba tímidamente su despegue como un tema de estudio relevante. En esos mismos años, más trabajos se enfocaron ya directamente a analizar este fenómeno como tema fundamental de estudio (Faul-Pujol e Higuera Arnal, 1992). Los casos extremos de despoblación, los pueblos abandonados, generaron también una literatura significativa, allí donde tenían más relevancia (Acín, 1994 y 1997; Acín y Pinilla, 1995).

El interés académico, aunque con un limitado número de aportaciones, iba a incrementarse desde comienzos del nuevo siglo. Algunas obras de carácter general abordaron desde la perspectiva de la historia económica la génesis, causas y consecuencias de la despoblación para las zonas de montaña españolas o para el conjunto de España (Collantes, 2004; Collantes y Pinilla 2011) y convivieron con artículos en revistas o libros que abordaban el estudio de la despoblación, desde ángulos y perspectivas diversas, para diferentes zonas de España. Esta «nueva» área de estudio reunía a investigadores de campos variados, como la demografía, economía, geografía, historia económica o sociología (Camarero, 2009; López Trigal, Abellán y Godenau, 2009). En algunos casos, comenzaron también a aparecer

los primeros análisis de posibles políticas frente a la despoblación y recomendaciones sobre su eficacia (Sáez, Ayuda y Pinilla, 2001) (5). Sin duda, en este contexto es relevante señalar la fundación en el año 2000 en Zaragoza de un centro de investigación orientado también hacia la despoblación: el Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR). Este centro inició la publicación de una revista especializada (*Ager. Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*) que en sus 23 años de historia ha publicado un amplio número de trabajos sobre esta temática, y de colecciones de libros, documentos de trabajo e informes también sobre la misma (6).

En los últimos años se han publicado un notable número de trabajos sobre el tema en la literatura académica que, sin duda, está relacionado con el lugar relevante que esta cuestión ha adquirido en la agenda pública y el debate social y que por su abundancia no podemos reseñar aquí.

La investigación académica ocupa un lugar importante para explicar que irrumpiera la despoblación con fuerza en la agenda pública, por cuanto mostró preocupación e interés por el tema, pero sobre todo ofreció datos y análisis científicos. Además, hay que señalar cómo paralelamente se habían multiplicado desde la sociedad civil iniciativas locales que, ante el riesgo de desaparición de muchos núcleos rurales, planteaban acciones para evitarlo y mostraban que ello importaba a quienes residían en aquellos. El activismo local, muy disperso y desorganizado, contrastaba con, en términos ge-

nerales, una escasa atención por el tema de Administraciones de niveles superiores, con algunas excepciones.

Estas tuvieron lugar en algunas comunidades autónomas donde la intensidad del fenómeno de la despoblación llevó a los primeros ensayos de políticas frente a ella (7). En general, fueron planes episódicos y faltos de continuidad, pero marcaron su tímida entrada en la agenda pública. Puede citarse por su carácter pionero, el Plan Integral de Política Demográfica de Aragón de 2000 (Gobierno de Aragón, 2000), y la aprobación en 2005 de una estrategia frente a la despoblación en Castilla-León, rebautizada en 2010 como Agenda para la Población de Castilla y León (Junta de Castilla y León, 2010). Aunque estos planes mostraban una preocupación intensa en esos territorios por la despoblación, que contrastaba con su ausencia en el debate en el conjunto de España, no mostraron ni continuidad ni tuvieron una implementación destacada. Sus resultados fueron, por tanto, muy limitados. La única excepción a la ausencia del tema fuera de los casos de algunas comunidades autónomas fue el Senado, que manifestó un interés precoz sobre el tema. En la X Legislatura, en 2013, se creó en el Senado una ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, en el seno de la Comisión de Entidades Locales. El informe elaborado se presentó en 2015 (Senado de España, 2015) (8).

En este contexto, destaca el enorme salto mediático que en la segunda década del siglo experimenta el tema de la despoblación (9). Tuvo una importancia

singular el libro de Sergio del Molino que actuó como detonante final para impulsar el tema en el debate social (del Molino, 2016) (10). A partir de ese momento para los medios de comunicación se convirtió en un tema tratado muy frecuentemente (Saiz *et al.*, 2022) (11). Estos, con algunas excepciones, como las de aquellas comunidades autónomas con fenómenos intensos de despoblación rural en los que previamente el número de noticias sobre el tema era relevante, descubrieron una realidad que hasta entonces parecía no interesar demasiado.

La respuesta institucional fue en este caso rápida, una vez que el tema alcanzó ese alto impacto mediático. El 17 enero de 2017 la Conferencia de Presidentes de comunidades autónomas encargó al Gobierno, presidido por Mariano Rajoy, la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico de naturaleza global y transversal. El día 27 del mismo mes, el Gobierno nombró a Edelmira Barrera comisionada del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrita al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, con la misión específica de elaborar dicha estrategia. Se entendía que envejecimiento y desigual distribución de la población generaban un «desequilibrio de la pirámide poblacional» común a otros países europeos, y su corrección era el objetivo hacia el que debía dirigirse su acción.

Con el cambio del Gobierno en 2018, se nombró a Isaura Leal nueva comisionada. La Estrategia Nacional fue aprobada en Consejo de Ministros de marzo de 2019 (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019). Tras la celebración de elec-

ciones generales en noviembre de ese mismo año, el nuevo Gobierno de Pedro Sánchez creó el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. La parte relativa a esta última cuestión se organizó como una Secretaría General en febrero de 2020, cuya primera titular sería Elena Cebrián hasta octubre, cuando fue reemplazada por Francesc Boya. La nueva estructura administrativa no alteró sustancialmente sus objetivos, aunque los engrosó e hizo más complejos, al añadir otras dimensiones como «la masculinización del territorio, la baja densidad, la dispersión territorial, las migraciones, las políticas de retorno, la caída de la fecundidad y la baja natalidad, la sobrepoblación estacional». En conjunto, un amplio abanico de temas sobre la población y sus dinámicas.

La actuación más destacada de la Secretaría fue la aprobación en marzo de 2021, en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de las 130 Medidas frente al Reto Demográfico, con un presupuesto total superior a 10.000 millones de euros (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021).

En paralelo, o incluso algo antes, algunos Gobiernos autonómicos aprobaron sus propios planes o estrategias. Así, el Gobierno de Aragón aprobó en octubre de 2017 una Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación (Gobierno de Aragón, 2017), y en el mes de marzo de 2023 se promulgó la Ley de Dinamización del Medio Rural (Gobierno de Aragón, 2023). Asturias publicó en 2017 su Plan Demográfico 2017-2027. En mayo de 2021 Castilla-La Mancha promulgó

su Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021a) y en diciembre del mismo año una Estrategia Regional frente a la Despoblación (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021b). Galicia aprobó en febrero de 2021 su Ley de Impulso Demográfico (Xunta de Galicia, 2021).

También algunas comunidades autónomas han creado comisionados frente a la despoblación como es el caso de Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha, mientras que la Comunidad Valenciana creó la Agència Valenciana Antidespoblament.

En este contexto de respuesta institucional, es también fundamental señalar como en torno al tema de la despoblación se nuclearon grupos de presión que en algunos casos acabaron convirtiéndose también en agrupaciones electorales y partidos políticos (12). El caso más destacado, por su carácter pionero y por su impacto político, fue el de Teruel Existe. Concurrió como agrupación electoral en las elecciones generales de 2019 y obtuvo un diputado. El voto de este fue crucial para la investidura de Pedro Sánchez como presidente del gobierno. Aunque en su origen Teruel Existe fue una plataforma ciudadana en torno a los problemas de la capital de la provincia, especialmente por las malas comunicaciones existentes, específicamente las ferroviarias, y la asistencia sanitaria, su éxito electoral hizo que ampliara sus objetivos y pusiera el tema de la despoblación rural en un lugar prominente, a pesar de tener un electorado esencialmente urbano. Así, el

acuerdo de investidura con el PSOE llevaba ya el título de Pacto de Estado por la Repoblación y el Reequilibrio Territorial (13). Este documento es buena muestra de los orígenes del movimiento y de su intento de transformación. Aunque arrancaba indicando como compromiso la creación de un ministerio que abordara el reto de la despoblación, gran parte de él detallaba con exhaustividad los compromisos en materia de infraestructuras viarias y digitales y los relativos al medio rural eran exclusivamente dos menciones, una a la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC) y otra a la presencia de la guardia civil en el medio rural y sus condiciones de trabajo.

Las diversas plataformas de lo que se autodenominó la *España vaciada* se articularon en común llevando a cabo una manifestación el 31 de marzo de 2019 en Madrid con una notable capacidad de movilización. Esta plataforma publicó en 2021 un extenso documento en el que se plasma su modelo de desarrollo (España Vaciada, 2021). En las últimas elecciones autonómicas de Castilla y León la plataforma ¡Soria ya! obtuvo también resultados muy apreciables en esa provincia, y en las próximas elecciones autonómicas de mayo de 2023 se prevé un significativo incremento de las candidaturas de grupos enmarcados en esta corriente (14).

La ciudadanía, en general, tiene un alto grado de conocimiento sobre el tema de la despoblación, no así cuando se pregunta por el reto demográfico, y es además considerado como un problema grave o muy importante para España, ya que cuando se introdujeron en el baremo del Centro de Investigaciones

Sociológicas (CIS) de febrero de 2019 una serie de preguntas sobre este tema, así lo consideraba el 88,5 por 100 de los encuestados.

IV. OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS VIGENTES FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

En la Estrategia Nacional de 2019 del Gobierno de España se señala genéricamente como objetivo general el «afrontar el desequilibrio territorial». Se concreta más el objetivo al destacar tres líneas de acción: adecuada provisión de servicios públicos, generación de actividad económica y una genérica referida a favorecer el asentamiento y fijación de población. También se plantean siete objetivos transversales que podrían sintetizarse en lo relativo a la despoblación: adecuada cobertura de banda ancha y telefonía; asegurar prestación de servicios básicos; incorporación de la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes y normativas; simplificación normativa para pequeños municipios; revalorización de la imagen de los territorios despoblados; y favorecer que el sector privado incluyera la perspectiva demográfica en su responsabilidad social corporativa. Sin embargo, es interesante que los indicadores que se incluyen en la parte final de la estrategia son casi exclusivamente demográficos, es decir, que su éxito se gradúa por resultados en torno a la variación de la población, la densidad demográfica, o variables vinculadas a natalidad, mortalidad, o estructura de edades. En los indicadores relativos a los objetivos transversales se incluyen porcentajes de logro de la conectividad o datos sobre infraestructuras y solo en la percepción de la imagen de los territorios se incorpora la percepción ciudadana.

El primer desarrollo de la Estrategia Nacional se plasmó en un contexto muy especial, marcado por la pandemia que dio lugar a una redefinición contenida en el Plan de Recuperación financiado con fondos europeos. Las 130 Medidas frente al Reto Demográfico son un conjunto detallado de propuestas de actuación para las que se contaba con una financiación suficiente y adicional a la prevista por los Presupuestos Generales del Estado. En este caso, en la introducción se enfatiza como objetivo generar «las oportunidades para que las personas puedan decidir libremente dónde quieren desarrollar sus proyectos personales, familiares y profesionales, sin que el lugar de nacimiento represente un lastre para el proyecto vital de los ciudadanos y ciudadanas», así como la insostenibilidad de los desequilibrios en la distribución territorial de la población, es decir, concentración urbana versus peligro de desaparición de gran número de personas (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021). Así que igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y la cohesión territorial son los objetivos que el plan enuncia como básicos para afrontar con las medidas propuestas.

En cuanto a la gobernanza, se enfatiza la colaboración con las comunidades autónomas, especialmente a través de la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico, que se había creado anteriormente. También se destaca la importancia de la gobernanza multinivel, especialmente con Gobiernos locales, aunque en este caso el mecanismo de cooperación es centralizado: la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) y

el grupo de trabajo sobre Reto Demográfico y Lucha contra la Despoblación. De la misma forma también se enuncia la colaboración con la sociedad civil, como un pilar esencial para el éxito de la estrategia.

En el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional del Gobierno de Aragón de 2000 encontramos una perspectiva muy innovadora en la definición de objetivos y los principios en los que se inspira el plan. Estos serían los de libertad, reconociendo que los objetivos que persiguen los gestores públicos dependen de las preferencias de los ciudadanos; el de equidad, asumiendo que es necesario garantizar un mínimo básico en el acceso a servicios públicos, en los que la dispersión de la población es clave; y que en la instrumentación del Plan, las transferencias predominantes sean en especie y no monetarias. A la hora de definir objetivos, se señala la corrección de desequilibrios territoriales y demográficos, pero remarcando como meta fundamental el logro de una elección de las personas sobre su lugar de residencia en condiciones de cierta igualdad que debería ser garantizada por los poderes públicos. También se enmarca entre los objetivos la atracción de personas de otros lugares de forma integradora. Todo ello en el marco de la preservación del patrimonio ambiental y cultural (Ayuda, Sáez y Pinilla, 2003).

Esta filosofía fue mantenida en términos generales en la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación del Gobierno de Aragón de 2017. En la directriz, que se señala que debe guiar la acción del Gobierno en torno a la población, se insiste en que su incremento no es su objetivo, sino su bienestar, la me-

jora de las condiciones de maternidad y la igualdad de género, la acogida de inmigrantes, el freno al éxodo de jóvenes rurales, la atención a las personas mayores y a colectivos vulnerables (Gobierno de Aragón, 2017). La recién aprobada Ley de Dinamización del Medio Rural tiene como objetivo la garantía de los servicios públicos y el impulso de las actividades socioeconómicas para lograr la igualdad de oportunidades y una calidad de vida equivalente para todos los habitantes del territorio aragonés cualquiera que sea su lugar de residencia.

En 2021 fue también promulgada la Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias Frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural de Castilla-La Mancha que, como se había hecho ya con las directrices de Aragón, se elaboró y fue sometida a un proceso participativo para validarla y modificarla. Los fines que plantea, que podemos entender como objetivos estratégicos, serían el mantenimiento de la población rural, su atracción y retención, la cohesión social, económica y territorial, el logro de la igualdad y preservación del patrimonio natural, cultural y medioambiental. La estrategia regional aprobada en el mismo año combina como objetivos los de mantenimiento de la población, con la garantía de la igualdad de derechos y oportunidades de las personas residentes en las zonas rurales afectadas por la despoblación (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021b).

El Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027 es básicamente una estrategia que detalla un amplio número de medidas para cumplir los objetivos previstos. Su objetivo expreso es luchar contra el decli-

ve demográfico, con un notable énfasis en lo relativo al envejecimiento y pérdida de población (Gobierno del Principado de Asturias, 2017). En cuanto a la ley gallega de Impulso Demográfico, esta plantea como objetivo último el asentamiento de la población, aproximar la fecundidad al promedio de la Unión Europea, el envejecimiento activo y saludable, el retorno de los gallegos residentes en el exterior y la atracción de nueva población.

V. LOS INSTRUMENTOS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan del Ministerio de las 130 Medidas es innovador en el predominio de enfoques horizontales sobre los verticales. Los ejes horizontales se orientan en direcciones muy razonables, como pueden ser sostenibilidad, bienestar, igualdad desde diversas perspectivas, e innovación. Los verticales son turismo, digitalización y cultura, esto último también claramente innovador. Se han señalado como sus principales déficits el olvido de tres ejes considerados esenciales al plantearse políticas sobre la despoblación. Estos serían mayor énfasis en vivienda, uno de los cuellos de botella principales en las zonas despobladas, inmigración y la consideración de la alta movilidad rural-urbana de la población. Otro elemento fundamental es la no consideración de los grupos de acción local, gestores de los programas LEADER, como elementos fundamentales en cualquier política relativa a la despoblación (Sáez, 2021a).

El análisis del conjunto de las medidas muestra como principales debilidades su número excesivo, lo que dificulta una adecuada

implementación y coherencia del conjunto, una tendencia a tener un carácter bastante genérico y una ausencia de consistencia en ocasiones entre las medidas propuestas y los objetivos señalados. En términos generales, podría decirse que el plan es una agregación de medidas sugeridas por todos los ministerios, una vez que se cuenta con una financiación inesperada. No se explicitan en las medidas los indicadores que deberían utilizarse para su evaluación.

El primer eje titulado Impulso a la Transición Ecológica es paradigmático como ejemplo de este último problema señalado. El conjunto de medidas propuesto estaría en la dirección correcta en relación a transición ecológica. Pero el problema es que no guarda relación con la despoblación. La cuestión fundamental sería ver en qué medida los territorios rurales no sean tratados como meros proveedores de recursos naturales (energía a partir del viento o el sol), asignando un valor cero a sus paisajes, y sin aprovechar la transición como palanca para su desarrollo. Así, ausencia de planificación, nula colaboración con pequeñas Administraciones locales para poder aprovechar al máximo las ventajas de las nuevas instalaciones o insuficiente atención a impactos medioambientales se han señalado como algunos de sus problemas principales (Crespo, 2023). Las 130 Medidas no abordan la cuestión esencial de la utilización de la transición energética para el desarrollo local, con lo que se ha perdido una gran ocasión para impulsarlo. Los primeros trabajos de investigación sobre el tema muestran un efecto negativo sobre la población de las zonas donde se localizan las nuevas instalaciones y sin efectos significativo sobre el empleo,

una vez que concluyen los trabajos de instalación (Duarte *et al.*, 2022).

Si analizamos ahora los diversos planes o leyes autonómicas, comenzando por el pionero plan de 2000 del Gobierno de Aragón, este fue una agregación de medidas que en gran parte estaban ya vigentes en sus diferentes departamentos. Cubría áreas muy diversas, como familias, inmigración o reequilibrio territorial. Se han señalado como sus principales debilidades la ausencia de una evaluación posterior y de un calendario de implementación, así como la omisión de algunas áreas de gobierno esenciales para la política de población. Aunque se ha valorado muy positivamente su enfoque innovador (Ayuda, Sáez y Pinilla, 2003).

Las Directrices del Gobierno de Aragón de 2017 podemos considerar que intentan solucionar los problemas detectados en este tipo de actuaciones, al diseñar un plan con sentido estratégico, sometido a discusión pública y que incorpora indicadores para su futura evaluación. Su contenido se estructura en torno a quince ejes que tratan de incorporar la acción de todos los departamentos del Gobierno. Además de las que podríamos considerar como áreas clásicas de actuación, como los servicios públicos, la actividad económica, movilidad, vivienda, digitalización, mujeres, familias, envejecimiento, medio ambiente o mercado laboral, incorpora otras menos frecuentes como inmigración, patrimonio natural y cultural, preservación del medio ambiente, medidas de conciliación o la creación de un fondo de cohesión territorial para financiar el desarrollo territorial,

utilizando un índice sintético de desarrollo territorial, actualmente vigente y elaborado de forma muy consistente (15). Sin embargo, el enorme cúmulo de medidas propuestas desborda muchas veces lo estrictamente demográfico. Pero seguramente lo más innovador del plan es que para todas las medidas previstas en cada eje se explicitan los indicadores que deben servir para evaluar los logros obtenidos en dos horizontes temporales: 2021 y 2025.

La Ley de Dinamización del Medio Rural de Aragón también tiene carácter omnicomprensivo al abarcar todas las áreas de actuación del Gobierno autonómico. Incluye además la introducción de un mecanismo rural de garantía, zonificación para la aplicación de diversas medidas y fiscalidad diferenciada para determinadas zonas rurales. La coordinación de la política de desarrollo rural y frente a la despoblación se encarga a una comisión delegada del Gobierno de política territorial.

La ley de Castilla-La Mancha también incorpora la zonificación del territorio regional para delimitar los espacios rurales, aunque no fija los criterios específicos que deban utilizarse. En cuanto a las áreas de actuación, algunas son clásicas como la garantía de acceso a servicios públicos y sociales, movilidad o cohesión económica, social y territorial, y sector agrario. Puede decirse que esta ley es muy enunciativa, señalando las líneas en las que se desea actuar. Al tratarse de una ley tampoco se señalan los indicadores de evaluación. La concreción sí que existe en la Estrategia Regional aprobada unos meses más tarde. Aquí las medidas se estructuran en

torno a cuatro ejes: económico, territorial, servicios públicos y social. La gobernanza se asigna principalmente a una comisión interdepartamental frente a la despoblación, un avance notable sobre el resto de las estrategias.

Finalmente, la ley gallega introduce la obligatoriedad de incorporar la perspectiva demográfica en toda la normativa y política autonómica. Su carácter de texto legal supone que esta ley enuncia una serie amplia de aspiraciones, orientaciones o compromisos genéricamente adquiridos, en áreas como el empleo, vivienda, familia, juventud, envejecimiento, garantía de acceso a servicios públicos y apoyo al medio rural. Al tener una orientación más general que las políticas frente a la despoblación, incluye muchas propuestas orientadas para favorecer la natalidad, especialmente con medidas de apoyo a las familias y de conciliación. También se incluyen orientaciones genéricas que faciliten el retorno de los gallegos emigrados o la atracción de nuevos inmigrantes. Puede considerarse más una declaración de intenciones y una guía para el desarrollo de políticas futuras que otra cosa.

VI. DISCUSIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA DESPOBLACIÓN

La primera cuestión relevante a la hora de analizar las políticas frente a la despoblación es preguntarse por qué, en términos generales, hasta fechas muy recientes no solo no se han planteado políticas específicas frente a la despoblación, sino de forma más general por qué las políticas de desarrollo rural han tenido tan poca importancia en España.

Una primera razón que se ha destacado ha sido que en el marco de la transición democrática y de la construcción del Estado de las autonomías, la primacía la ha tenido la discusión sobre la cohesión territorial a escala regional. El debate sobre la financiación autonómica, especialmente su suficiencia, ha vertebrado la discusión general (Pinilla y Sáez, 2021). Adicionalmente, las políticas agrarias se centraron, especialmente en el horizonte de la integración europea, en lograr la máxima competitividad y modernización posible del sector (Collantes, 2020). La integración implicó un incremento sustancial del apoyo a la agricultura que reforzó su orientación productivista (Clar, Pinilla y Serrano, 2018). Solo desde la última década del siglo XX, con la irrupción de las políticas europeas de desarrollo rural, y especialmente de los programas LEADER, comenzaron a articularse a escala comarcal innovadoras políticas de este tipo que han tenido un impacto apreciable (Esparcia, 2000; Esparcia, Escribano y Serrano, 2015). Desde 2007, el segundo pilar de la PAC absorbió los programas LEADER, aunque su financiación siguió siendo muy escasa si la comparamos con el primer pilar. En todo caso, desde principios del siglo, el tema pareció cobrar relevancia, como lo pone de relieve la aprobación de la que podría haber sido la gran ley para su impulso: la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural en 2007. Esta ley, modélica en su planteamiento y propuesta de actuación, aunque vigente, nunca se ha implementado. Tenía la ventaja de articularse sobre la base de planes estratégicos comarcales, una escala idónea, y un enfoque *bottom-up*, adaptado a las espe-

cificidades de cada comunidad. (Collantes y Pinilla, 2019)

Excepciones a escala autonómica de esta ausencia de políticas públicas, como la ley aragonesa de 2000 o las estrategias de Castilla-León de 2005 y 2010, no suponen un cambio sustancial, ya que, a pesar de la amplitud de sus propuestas, su aplicación fue casi inexistente. Solo ponen de relieve que en las comunidades autónomas donde se experimentaban procesos de despoblación más agudos, la sensibilidad política era mucho mayor.

La segunda cuestión consiste en evaluar el cambio que se produce a partir de los últimos años de la segunda década del siglo XXI con la irrupción de la despoblación en la agenda política. La aparición de planes nacionales y autonómicos es tan reciente que no podemos evaluar su impacto ni lo han hecho quienes los han aprobado. Sin embargo, sí es posible considerar la definición de objetivos o instrumentos que en ellos se señalan. Al respecto, puede indicarse que el grado de alejamiento de lo que podrían ser objetivos meramente cuantitativos, en cuanto al logro de un cambio en las variables demográficas o en la evolución de la población, es diversa. Las estrategias gallega y asturiana son las más decididamente demográficas en cuanto a objetivos. La aragonesa es la que más se aleja al señalar explícitamente no ser ese su objetivo, sino obtener logros como la mejora del bienestar, la inclusión... La estrategia española y la castellano-manchega podría señalarse que están a mitad camino. Así, las 130 Medidas del Ministerio o la Estrategia Regional manchega también se centran en el logro de la igualdad de oportunidades

para las personas con independencia de su lugar de residencia.

Claramente conectada con esta cuestión estaría la evaluación de los instrumentos que se plantean y su adecuación para enfrentarse a la despoblación. Al respecto, puede decirse que todos los planes tienen como virtud el planteamiento de estrategias que tratan de abarcar todas las parcelas de actuación de las Administraciones respectivas. El enfoque es, en términos generales, amplio, y en ocasiones excesivo, ya que desborda con creces lo que serían acciones frente a la despoblación. Una posible razón para ello sería la tendencia a incluir medidas o políticas que en cualquier caso se planteaban desarrollar las diversas áreas de Gobierno, y que se agregan al plan para dar a este una supuesta mayor entidad. La exhaustividad que buscan plantea el peligro de su dilución en políticas muy generales y las dificultades para la evaluación *ex post* de su impacto. Con la excepción de las Directrices de Aragón, la Estrategia Nacional y la Estrategia Regional manchega, los demás planes no incorporan indicadores para su evaluación.

Una tercera cuestión crucial, dada su importancia, es la gobernanza y ejecución de las medidas, y la implicación de otras Administraciones, es decir, su coordinación horizontal y vertical.

En general son diversos departamentos, ministerios o consejerías los que diseñan las medidas y deben ejecutarlas, y, por tanto, van a tener una capacidad limitada o inexistente para asegurar su implementación. Es en la estrategia de Castilla-La Mancha donde mejor se define la gobernanza horizontal con

una unidad interdepartamental de seguimiento y actualización, al frente de la que está el comisionado de lucha contra la despoblación. También la reciente ley aragonesa prevé para la coordinación una Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, encargada de la coordinación vertical con las Administraciones locales.

La coordinación vertical es explícitamente mencionada en las 130 Medidas del Ministerio, y para su logro se establece un mecanismo de coordinación con las comunidades autónomas, lo que, sin duda, es un avance. Sin embargo, el mecanismo de cooperación previsto con las Administraciones locales ofrece muchas dudas sobre su eficacia.

El sesgo *top-down* de los diversos planes es muy claro, y en este caso se ha aprendido poco de la no aplicada Ley de Desarrollo Sostenible de Medio Rural que ponía en su centro el enfoque *bottom-up*. Debe destacarse que lo que se puede considerar la vanguardia de la lucha contra la despoblación en España, los grupos de acción local de los programas LEADER, es básicamente ignorada, sin aspirar a lograr sinergias con los actores más relevantes en ese ámbito. Una excepción sería la Ley Aragonesa de Dinamización del Medio Rural, en la que la colaboración con estos está prevista para diversas actuaciones.

Las principales acciones de coordinación vertical consistirían en la financiación de iniciativas locales, como es el caso del Fondo de Cohesión aragonés, ya vigente, o las 130 Medidas. La escasa cuantía del primero, a pesar su buen diseño, sin duda va a limitar su impacto. En cuan-

to a las 130 Medidas, aunque tiene gran músculo financiero por su dependencia de los fondos europeos *Next Generation*, también hace albergar dudas sobre su continuidad una vez terminados estos.

VII. IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA DESPOBLACIÓN

Las estrategias europeas y también las de algunos de sus estados miembros, en lo relativo a la población, han variado en los últimos años, desde perseguir objetivos centrados en el crecimiento demográfico a buscar aspiraciones diferentes, como el bienestar de la población o la inclusión desde una perspectiva geográfica. Se tiende a reconocer que existen tendencias demográficas muy fuertes que muestran como irreales los objetivos de recuperar cifras de población de décadas atrás. En general, las estrategias predominantes en España irían en la dirección de lo que han caracterizado Dax y Copus (2022) como estrategias de mitigación de la despoblación. Es decir, aquellas en las que el crecimiento o la repoblación tienden a predominar de manera explícita o más implícita cuando se pone más énfasis en el crecimiento equilibrado o el equilibrio territorial. Estos objetivos cuando explícitamente aspiran a un crecimiento notable han sido considerados como imposibles de conseguir en el marco de las tendencias globales existentes (Pinilla y Sáez, 2021). La irrealidad de las propuestas que persiguen un incremento de la población rural reside en que las proyecciones actualmente existentes consideran que la población de los países de Europa occidental comenzará a decrecer

a partir del año 2030 aproximadamente (Naciones Unidas, 2021).

En este contexto no parece posible que el conjunto de la población tenga un crecimiento significativo y parece mucho más probable que tienda a decrecer, como la del conjunto de los países occidentales. En el caso de España, las proyecciones de población publicadas por el INE prevén su incremento hasta 2032 y una práctica estabilización a partir de esa fecha (16). Estas previsiones están realizadas considerando que va a existir un crecimiento vegetativo negativo permanente. Eso implica que la inmigración procedente del exterior es la fuente exclusiva de crecimiento demográfico. Ahora bien, se prevé que sean las comunidades autónomas más urbanizadas y del litoral mediterráneo las que más crezcan, mientras que, para el interior o norte, las zonas más afectadas por la despoblación, se esperan crecimientos negativos o suaves incrementos.

Todo esto nos lleva a considerar dos consecuencias relevantes. En primer lugar, que los planes frente a la despoblación rural deberían asignar a la inmigración, tanto procedente de otros países como de zonas urbanas, un lugar fundamental en su estrategia, enfatizando la importancia de las políticas de acogida e integración. Entre 2000 y 2008 el fuerte crecimiento de la población rural de la mitad este de España o el menor ritmo de pérdida de la mitad oeste se debió en exclusiva a la inmigración procedente del exterior (Collantes *et al.*, 2004). Los inmigrantes no eligen al azar sus destinos, sino que hay algunas variables que son claves en ello: van hacia las zonas con

más altos ingresos, menor nivel de desempleo y mayor grado de urbanización (Palacios, Pinilla y Silvestre, 2022). Por todo ello parece crucial poner énfasis en las políticas de acogida e integración, especialmente para evitar fracturas sociales y contribuir a su bienestar (Conejos, Pinilla y Sáez, 2022; Rodríguez-Pose, Terrero-Dávila y Lee, 2023). Ello es especialmente importante teniendo en cuenta que los inmigrantes instalados en zonas rurales acaban obteniendo empleos precarios y de escasa cualificación y tienen una alta movilidad, especialmente cuando desaparecen las oportunidades laborales (Bianchi *et al.*, 2023; Camarero, Sampedro y Oliva, 2013; Izquierdo, 2023; Silvestre y Reher, 2014).

La segunda consecuencia que podemos extraer es que la gran diversidad del medio rural en España implica que aunque parece previsible que prosiga su declive demográfico, los escenarios para diversas zonas, y aun a nivel más micro para las diversas localidades, pueden ser muy variados (Gil-Alonso, Bayona-i-Carrasco y Pujadas-Rúbies, 2023; González-Leonardo *et al.*, 2023). Hay muchos factores que van a determinar esas trayectorias, como pueden ser los geográficos, las actividades económicas predominantes y la dependencia de la trayectoria previa. Es aquí donde hay un lugar relevante para que las políticas y estrategias frente a la despoblación puedan tener cierta influencia. Desde esta perspectiva, son las políticas locales las que más pueden impactar. Se ha destacado desde la economía política que la despoblación es un fenómeno esencialmente local y que la eficacia de las Administraciones más próximas a la comunidad

se ha mostrado superior a las de los niveles superiores en este tipo de políticas. Ello se deriva de la consideración de la supervivencia de una entidad como un bien público local, lo que exige soluciones cooperativas que implican el consenso y compromiso de todos los afectados (Sáez, Ayuda y Pinilla, 2016). Esto nos lleva a considerar que, sin compromiso, sin arraigo o voluntad de él, cualquier estrategia de mitigación no es previsible que logre los resultados buscados (Sáez, 2021; Allam y Newman, 2023). Esto nos plantea una dimensión novedosa a considerar, en torno a la mentalidad y las expectativas personales, que normalmente no es considerada en las estrategias de Administraciones autonómicas o del Gobierno central.

Cabe, por tanto, preguntarse qué enfoque es el más adecuado en las políticas frente a la despoblación: *bottom-up* o *top-down*. La literatura tiende a enfatizar la ventaja de las estrategias *bottom-up* con dos argumentos citados anteriormente: el carácter idiosincrático de los territorios y espacios rurales, y la mayor eficacia de esas políticas por el compromiso que exigen. Podemos añadir sobre la primera cuestión que también la literatura ha enfatizado la adecuación de las *place-based policies* para las políticas de desarrollo y entre ellas podríamos incluir las zonas con problemas específicos (Duranton y Venables, 2018). En el caso concreto de las políticas frente a la despoblación se ha destacado la importancia de que la población local participe en la elaboración de las estrategias y se sienta responsable de ellas (Gómez-Valenzuela y Holl, 2023; Pinilla y Sáez, 2021; Vaishar *et al.*, 2020; Makkonen y Kahila, 2021; Ubels, 2019).

Este énfasis en las políticas *bottom-up* no quiere decir que ellas solas sean suficientes. El desarrollo endógeno debe combinarse con políticas *top-down* para lograr un efectivo desarrollo rural (Gkartzios y Lowe, 2019). Hay actuaciones que son imprescindibles a desarrollar por los ámbitos superiores de Gobierno. La provisión de servicios públicos, infraestructuras físicas y digitales, el apoyo a las iniciativas económicas locales o a la diversificación de estas, debe venir desde este ámbito, pero teniendo en cuenta las propuestas locales y las posibilidades del desarrollo endógeno. Además, estas políticas deben considerar el fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales entre las zonas rurales y urbanas vecinas, así como adoptar un enfoque comarcal para aprovechar sinergias (Alamar-Sabater *et al.*, 2021). La complementariedad entre ambos tipos de aproximaciones es por tanto fundamental, como pone de relieve el enfoque neoendógeno para el desarrollo rural (Marango, Bosworth y Curry, 2021).

En la definición de los objetivos hay que tener en cuenta lo que Dax y Copus (2022) denominan estrategias de adaptación. Debemos asumir que el descenso de la población rural en su conjunto, o al menos el de una parte de esta, va a ser una realidad y que, por tanto, las políticas a desarrollar deben tenerlo en cuenta. En nuestra opinión eso exige poner en el centro el logro de unas condiciones que permitan a las personas elegir donde quieren vivir, tras reflexionar con rigor al respecto. Frente al crecimiento de la población como objetivo, planteamos que lo esencial es que cada persona pueda optar según sus preferencias. Ello exige, obviamente,

que existan las condiciones para hacerlo con cierto grado de libertad, y es en este terreno donde hay un amplio espacio para las políticas públicas. Adicionalmente, podemos decir que caminar hacia la garantía de la libertad de elección nos lleva a un segundo objetivo encadenado, que es el logro del máximo bienestar posible para la población, independientemente de su lugar de residencia, algo que de forma creciente están recogiendo los planes y estrategias recientes, teniendo en cuenta su sostenibilidad financiera y ambiental, algo no tan presente en estos.

Estos objetivos está claro que no se pueden asegurar de manera absoluta. Así, por ejemplo, el acceso a los servicios públicos va a ser variado dependiendo del lugar de residencia, pero estas diferencias deberían ser lo suficientemente pequeñas como para no condicionar de forma importante las decisiones de localización ni el bienestar. Esto va a exigir que desde el ámbito público se tomen decisiones que pueden ser dolorosas por cuanto será necesario jerarquizar la provisión de dichos servicios en cuanto a su localización.

Todo lo anterior nos lleva a señalar que las estrategias deben de ser holísticas, interdisciplinares, con un alto grado de coordinación vertical y horizontal, y trascender en la medida de lo posible los ciclos político-electorales (Sáez, 2021b). Es factible lograr un alto grado de consenso en este tipo de políticas, por lo que las estrategias deben tratar de plantear horizontes temporales suficientemente largos como para que sean efectivas.

Por último, la evaluación es una asignatura pendiente para

las políticas públicas en España. En el caso de las políticas frente a la despoblación ocurre lo mismo. Debemos evitar estrategias que por incluir muchas actuaciones que en muchos casos se llevarían a cabo, aun sin la existencia de estas, sean exhaustivas y desborden lo que posteriormente podemos evaluar. Estrategias aparentemente más modestas, pero más meditadas y maduras pueden ofrecer mejores resultados.

No queremos plantear un dilema entre políticas de mitigación y adaptación. Ser realistas implica que las políticas de adaptación deben tener un peso relevante y que las de mitigación tienen su auténtico sentido cuando se plantean teniendo en cuenta sus posibilidades reales y la existencia de capacidades e iniciativas locales con vocación de compromiso.

NOTAS

(*) Agradezco los comentarios recibidos a una versión preliminar de este trabajo por parte de MARÍA ISABEL AYUDA, FERNANDO COLLANTES, JUDIT GARCÍA GIL, ADRIÁN PALACIOS y LUIS ANTONIO SÁEZ. Agradezco también la financiación recibida del Gobierno de Aragón a través del proyecto LMP92_21.

(1) Si el análisis se realiza para *grids* de 1 km² también se observa una distribución espacial de la población muy persistente en los últimos dos siglos (GUTIÉRREZ *et al.*, 2023).

(2) DAX y COPUS (2021) distinguen entre «active» *shrinking*, cuando la migración neta negativa es el principal factor explicativo de la despoblación y «legacy» *shrinking*, cuando una estructura por edades generada por procesos migratorios pasados da lugar a altas tasas de mortalidad, bajas tasas de fecundidad y un crecimiento natural negativo.

(3) Consideramos rurales aquellos municipios que a largo de todo el siglo XX se situaron siempre por debajo de los 10.000 habitantes.

(4) Si el cómputo lo hacemos en los municipios que en cada año tenían menos de 10.000 habitantes, la caída ha sido de 14,45 millones en 1900 a 9,41 en 2001 o 9,1 en 2016.

(5) Entre 2002 y 2004 se publicaron en Zaragoza tres volúmenes sobre políticas frente a la despoblación: <https://www.roldeestudiosaragoneses.org/categoria-producto/libros/ceddar/otras-publicaciones-ceddar>

(6) <https://www.roldeestudiosaragoneses.org/ceddar-%C2%B7-centro-estudios-la-despoblacion-desarrollo-areas-rurales>

(7) En el caso de Aragón, existió desde principios de los años setenta una intensa preocupación desde las fuerzas de izquierda durante el franquismo por el tema de la despoblación. Ver RAMOS ANTÓN (2023).

(8) En 2020, en la XIV Legislatura, se constituyó una comisión en el Senado de Despoblación y Reto Demográfico. Un análisis sobre sus trabajos en MORENO-DÍAZ (2023).

(9) El precedente mediático de más impacto fue la caravana de mujeres organizada en el valle de Chistau, en el Pirineo aragonés, en 1985 (FANTOBA y ROGER, 1989). Hay un número creciente de publicaciones que abordan el tratamiento que el tema de la despoblación ha recibido en los medios de comunicación. Ver DÍAZ BEYÁ (2022), GALLETTERO y SAIZ (2022), SAIZ y GALLETTERO (2023), SANZ-HERNÁNDEZ (2015).

(10) Ver sobre el enfoque subyacente demográfico del libro, COLLANTES y PINILLA (2022b) y DOMINGO (2023).

(11) La manifestación de la España vaciada en Madrid en 2019, convocada por lo que entonces eran plataformas ciudadanas, hizo repuntar todavía más el interés mediático por el tema (DÍAZ-BEYÁ, 2022).

(12) Todavía hay pocos trabajos sobre este tema, pero ver DOMINGO (2023) y SÁNCHEZ-GARCÍA y RODÓN (2023).

(13) <https://teruelexiste.info/acuerdo-de-investigacion-psoe-teruel-existe/>

(14) Constituida, finalmente, la plataforma como Partido España Vaciada (<https://xn-espaavaciada-dhb.org/>).

(15) <https://www.aragon.es/-/indice-sintetico-desarrollo-territorial>

(16) INE, proyecciones de población 2022-2072, https://www.ine.es/prensa/pp_2022_2072.pdf

BIBLIOGRAFÍA

ACÍN, J. L. (1994). *Las otras lluvias: pueblos deshabitados del alto Aragón*. Zaragoza: Ibercaja.

ACÍN, J. L. (1997). *Paisajes con memoria: viaje a los pueblos deshabitados del Alto Aragón*. Zaragoza: PRAMES.

<p>ACÍN, J. L. y PINILLA, V. (eds.). (1995). <i>Pueblos abandonados: ¿un mundo perdido?</i> Zaragoza: Rolde de Estudios Aragoneses.</p> <p>ALAMÁ-SABATER, L., BUDÍ, V., ROIG-TIerno, N. y GARCÍA-ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2021). Drivers of depopulation and spatial interdependence in a regional context. <i>Cities</i>, 114, 103217.</p> <p>ALLAM, Z. y NEWMAN, P. (2023). Smart Cultural and Inclusive Cities: How Smart City Can Help Urban Culture and Inclusion. En <i>Revising Smart Cities with Regenerative Design. Cities and Nature</i>. Cham: Springer.</p> <p>ALONSO-CARRILLO, I., PÉREZ-MOROTE, R., NÚÑEZ-CHICHARRO, M. y PONTONES-ROSA, C. (2023). Do citizens in Spanish municipalities have the same perception of the solution to depopulation? Influence of population size. <i>Cities</i>, 135, 104210.</p> <p>AYUDA, M. I., COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2010a). Long run regional population disparities and modern economic growth in Europe: a case study of Spain. <i>Annals of Regional Science</i>, 44, pp. 273-295.</p> <p>AYUDA, M. I., COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2010b). From locational fundamentals to increasing returns: the spatial concentration of population in Spain, 1787-2000. <i>Journal of Geographical Systems</i>, 12(1), pp. 25-50.</p> <p>AYUDA, M. I., GÓMEZ, P. y PINILLA, V. (2023). Which rural settlements have lost the most population? An analysis of a case study of north-east Spain (Aragón) (1900-2001). <i>Rural History</i>. https://doi.org/10.1017/S0956793323000031</p> <p>AYUDA, M. I., SÁEZ, L. A. y PINILLA, V. (2003). La despoblación en Aragón: análisis y políticas. En F. GARCÍA (ed.), <i>La lucha contra la despoblación todavía necesaria</i>, pp. 43-104. Zaragoza: CEDDAR.</p> <p>BELTRÁN, F. J., DíEZ-MINGUELA, A. y MARTÍNEZ-GALARRAGA, J. (2018). Tracing the evolution of agglomeration economies: Spain, 1860-1991. <i>Journal of Economic History</i>, 78, 1, pp. 81-117.</p> <p>BIANCHI, M., CAPUTO, M. L., LO CASCIO, M. y BAGLIONI, S. (2023). Migrants in</p>	<p>the economy of European rural and mountain areas. A cross-national investigation of their economic integration. <i>Journal of Rural Studies</i>, 99, pp. 62-70.</p> <p>CAMARERO, L. (1993). <i>Del éxodo rural y el éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España</i>. Madrid: MAPA.</p> <p>CAMARERO, L. (coord.). (2009). <i>La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social</i>. Barcelona: Fundación «la Caixa».</p> <p>CAMARERO, L., CASTELLANOS, M. L., GARCÍA, I. y SAMPEDRO, R. (2006). <i>El trabajo desvelado. Trayectorias ocupacionales de las mujeres rurales en España</i>. Madrid: Instituto de la Mujer.</p> <p>CAMARERO, L., SAMPEDRO, R. y OLIVA, J. (2013). Trayectorias ocupacionales y residenciales de los inmigrantes extranjeros en las áreas rurales españolas. <i>Sociología del Trabajo</i>, 77, pp. 69-91.</p> <p>CLAR, E., PINILLA, V. y SERRANO, R. (2018). The Spanish Path of Agrarian Change, 1950-2005: From Authoritarian to Export-Oriented Productivism. <i>Journal of Agrarian Change</i>, 18(2), pp. 324-347.</p> <p>COLLANTES, F. (2004). <i>El declive demográfico de la montaña española (1850-2000) ¿Un drama rural?</i> Madrid: MAPA.</p> <p>COLLANTES, F. (2020): Tarde, mal y... ¿quizá nunca? La democracia española ante la cuestión rural. <i>Panorama social</i>, 31, pp. 15-32.</p> <p>COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2011). <i>Peaceful Surrender. The Depopulation of Rural Spain in the Twentieth Century</i>. Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne.</p> <p>COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2019). <i>¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente</i>. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.</p> <p>COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2022a). De camino hacia otra parte: Jordi Nadal y la despoblación rural, <i>Revista de Demografía Histórica</i>, XL, pp. 129-161.</p>	<p>COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2022b) La despoblación de la España rural: ¿una anomalía dentro de Europa? En E. CEJUDO y F.A. NAVARRO (eds.), <i>Despoblación y mundo rural mediterráneo</i>, pp. 25-52. Valencia: Tirant lo Blanc.</p> <p>COLLANTES, F., PINILLA, V., SÁEZ, L. A. y SILVESTRE, J. (2014). Reducing Depopulation in Rural Spain: the Impact of Immigration. <i>Population, Space and Place</i>, 20(7), pp. 606-621.</p> <p>CONEJOS, A., PINILLA, V. y SÁEZ, L. A. (2022). Políticas y estrategias de acogida e integración de personas de origen extranjero en el medio rural aragonés. <i>Información Comercial Española</i>, 928, pp. 167-192.</p> <p>CRESPO, G. (2023). Renovables, urbanismo y urbanidad. <i>El Confidencial</i>.</p> <p>DAX, T. y COPUS, A. (2022). European Rural Demographic Strategies: Foreshadowing Post-Lisbon Rural Development Policy? <i>World</i>, 3, pp. 938-956.</p> <p>DE SOLA, J. y MORCILLO, L. (2023). Rutinas periodísticas en torno a la despoblación en los medios de comunicación de áreas escasamente pobladas. El caso de la provincia de Teruel. En V. SÁIZ y B. GALLETERO (eds.), <i>Territorio inexplorado: la España despoblada y la comunicación</i>, pp. 163-188. Madrid: Fragua.</p> <p>DEL MOLINO, S. (2016). <i>La España vacía: viaje por un país que nunca fue</i>. Madrid: Turner.</p> <p>DÍAZ-BEYÁ, C. (2022). Aproximación a la narrativa periodística sobre la despoblación, surgida tras la revuelta de la España vaciada. <i>Informe 2022-2 de la Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad de la Universidad de Zaragoza</i>.</p> <p>DOMINGO, A. (2023). España vacía: una metáfora en busca de población. En V. SÁIZ y B. GALLETERO (eds.), <i>Territorio inexplorado: la España despoblada y la comunicación</i>, pp. 29-52. Madrid: Fragua.</p> <p>DUARTE, R., GARCÍA-RIAZUELO, A., SÁEZ, L. A. y SARASA, C. (2022). Economic and territorial integration of renewables in rural areas: Lessons from a long-</p>
---	--	--

<p>term perspective. <i>Energy Economics</i>, 110, 106005.</p> <p>DURANTON, G. y VENABLES, A. J. (2018). Place-Based Policies for Development. <i>National Bureau of Economic Research Working Paper Series</i>, núm. 24562, pp. 1-74.</p> <p>ESPAÑA VACIADA (2021). <i>Modelo de desarrollo de la España Vacuada</i>. https://xn--revueltaespaavaciada-f7b.org/3d-flip-book/modelo-de-desarrollo/</p> <p>ESPARCIA, J. (2000). The LEADER programme and the rise of rural development in Spain. <i>Sociologia Ruralis</i>, 40.</p> <p>ESPARCIA, J., ESCRIBANO, J. y SERRANO, J. J. (2015). From development to power relations and territorial governance: increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. <i>Journal of Rural Studies</i>, 42.</p> <p>FANTOVA, J. M. y ROGER, L. (1989). <i>Plan tal como fue</i>. Zaragoza: Edizions de l'Astral.</p> <p>FAUS-PUJOL E HIGUERAS, A. (1992). <i>Rural Depopulation</i>. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, Zaragoza.</p> <p>GIL-ALONSO, F., BAYONA-I-CARRASCO, J. y PUJADAS-RÚBIAS, I. (2023). Is Spanish depopulation irreversible? Recent demographic and spatial changes in small municipalities. <i>Vienna Yearbook of Population Research</i>, 2, pp. 1-33.</p> <p>GKARTZIOS, M. y LOWE, P. (2019). Revisiting NeoEndogenous Rural Development. En M. SCOTT, N. GALLENT y M. GKARTZIOS (eds.), <i>The Routledge Companion to Rural Planning</i>, pp. 159-169. New York: Routledge.</p> <p>GOBIERNO DE ARAGÓN (2000). Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional. <i>Boletín Oficial de las Cortes de Aragón</i>, 80, 11 de octubre de 2000.</p> <p>GOBIERNO DE ARAGÓN (2017). <i>Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación</i>, http://aragonparticipa.aragon.es/directriz-especialdepolitica-demograficay-contra-ladespoblacion0</p> <p>GOBIERNO DE ARAGÓN (2023). Ley 13/2023, de 30 de marzo, de Dinamización</p>	<p>del Medio Rural de Aragón. <i>Boletín Oficial de Aragón</i>, 72, 17/04/2023.</p> <p>GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA (2021a). Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. <i>DOCM</i> 90 de 12/05/2021.</p> <p>GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA (2021b). <i>Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031</i>. <i>DOCM</i>, 23/12/2021.</p> <p>GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2017). Plan Demográfico del Principado de Asturias, 2017-2027. https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Plan-Demografico-Asturias-2017-2027.pdf</p> <p>GOERLICH, F. J. y MAS, M. (2008). Algunas pautas de localización de la población española a lo largo del siglo XX. <i>Investigaciones Regionales</i>, 12, pp. 5-33.</p> <p>GOERLICH, F. y MOLLÁ, S. (2021). Desequilibrios demográficos en España: evolución histórica y situación actual. <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 102, pp. 31-54.</p> <p>GÓMEZ-VALENZUELA, V. y HOLL, A. (2023): Growth and decline in rural Spain: an exploratory analysis, <i>European Planning Studies</i>, 10.1080/09654313.2023.2179390.</p> <p>GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E., OTO-PERALÍAS, D. y RAMOS, R. (2023). The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective. <i>Journal of Regional Science</i>, 10.1111/jors.12638.</p> <p>MIGUEL GONZÁLEZ-LEONARDO, M., NEWSHAM, N. y ROWE, F. (2023). Understanding Population Decline Trajectories in Spain using Sequence Analysis. <i>Geographical Analysis</i>, 10.1080/09654313.2023.2179390.</p> <p>IZQUIERDO, B. (2023). Inmigración, trabajo y arraigo rural: una ecuación imperfecta. <i>Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi</i>, 28(1), pp. 1-23.</p> <p>JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2010). Agenda para la población de Castilla y León, 2010-2020. http://www.jcyl.es/web/jcyl/AgendaPoblacion/es/Plantilla100/1273562639515/_/_/</p>	<p>LÓPEZ TRIGAL, L., ABELLÁN, A. y GODENAU, D. (eds.) (2009). <i>Envejecimiento, despoblación y territorio</i>. León: Universidad de León.</p> <p>MAKKONEN, T. y KAHILA, P. (2020). Vitality policy as a tool for rural development in peripheral Finland. <i>Growth and Change</i>, 52(2), pp. 706-726.</p> <p>MARANGO, S., BOSWORTH, G. y CURRY, N. (2021). Applying Neo-Endogenous Development Theory to Delivering Sustainable Local Nature Conservation. <i>Sociologia Ruralis</i>, 61(1), pp. 116-140.</p> <p>MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019). <i>Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico</i>. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto-demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf</p> <p>MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021). <i>Plan de Recuperación: 130 Medidas Frente al Reto Demográfico</i>. https://www.miteco.gob.es/es/retodemografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30524369.pdf</p> <p>MORENO-DÍAZ, J. (2023). Discurso político de la despoblación: análisis y consideraciones del debate parlamentario en el Senado de España. En V. SÁIZ y B. GALLETERO (eds.), <i>Territorio inexplorado: la España despoblada y la comunicación</i>, pp. 85-108. Madrid: Fragua.</p> <p>NADAL, J. (1966). <i>La población española (siglos XVI a XX)</i>. Barcelona: Ariel.</p> <p>PALACIOS, A., PINILLA, V. y SILVESTRE, J. (2022). Emigrating to depopulated regions in Mediterranean Europe: Demographic impact and choice of destination in a case study in North-East Spain (Aragón). <i>European Countryside</i>, 14(2), pp. 258-280.</p> <p>PINILLA, V. y SÁEZ, L. A. (2021). What do public policies teach us about rural depopulation: the case study of Spain. <i>European Countryside</i>, 13(2), pp. 330-351.</p> <p>RAMOS, R. (2023). La revista Andalusí (1972-1987) y la construcción de la identidad aragonesa a través de la despoblación. En V. SÁIZ y B. GALLETERO (eds.), <i>Territorio</i></p>
---	---	--

inexplorado: la España despoblada y la comunicación, pp. 135-162. Madrid: Fragua, Madrid.

RODRÍGUEZ-POSE, A., TERRERO-DÁVILA, J. y LEE, N. (2023). Left-behind vs. unequal places: interpersonal inequality, economic decline, and the rise of populism in the US and Europe. *Journal of Economic Geography*, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbad005>

SÁEZ, L. A. (2021a). Análisis de la Estrategia Nacional frente a la Despoblación en el Reto Demográfico en España. *Ager*, 33, pp. 7-34.

SÁEZ, L. A. (2021b). Rural y urbano, inseparables frente a la despoblación. *Presupuesto y Gasto Público*, 102(1), pp. 93-110.

SÁEZ, L. A., AYUDA, M. I. y PINILLA, V. (2001). Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda. *Ager*, 1, pp. 211-232.

SÁEZ, L. A., AYUDA, M. I. y PINILLA, V. (2016). Pasividad autonómica y activismo local frente a la despoblación en España: el caso de Aragón analizado desde la Economía Política. *Ager*, 21, pp. 11-41.

SAIZ, V. y GALLETERO, B. (eds.). (2023). *Territorio inexplorado: la España despoblada y la comunicación*. Madrid: Fragua.

SAIZ, V. GALLETERO, B., CASTELLET, A. y MARTÍNEZ-RODRIGO, A. (2022). The public problem of depopulation in Spain: longitudinal analysis of the media agenda. *Profesional de la información*, 31(5), e310520.

SÁNCHEZ-GARCÍA, A. y RODÓN, T. (2023). A río revuelto, ganancia de conservadores. *Revista de Estudios Políticos*, 199, pp. 197-224.

SANZ-HERNÁNDEZ, M. A. (2016). Discursos en torno a la despoblación en Teruel desde la prensa escrita. *Ager*, 20, pp. 105-137.

SENADO DE ESPAÑA (2015). Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*. *Senado*, 505, 17 de abril de 2015.

SILVESTRE, J. (2002). Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica. *Ager*, 2, pp. 227-248.

SILVESTRE, J. (2005). Internal migrations in Spain, 1877-1930. *European Review of Economic History*, 9(2), pp. 233-265.

SILVESTRE, J. (2010). Las emigraciones interiores en España, 1860-2007. *Historia y Política*, 23, pp. 113-134.

SILVESTRE, J. y REHER, D. (2014). The Internal Migration of Immigrants: Differences between One-Time and Multiple Movers in Spain. *Population, Space and Place*, 20(1), pp. 50-65.

STOCKDALE, A., THEUNISSEN, N. y HAARTSEN, T. (2018). Staying in a state of flux: A life course perspective on the diverse staying processes of rural young adults. *Population, Space and Place*, 24(8), pp. 21-39.

UBELS, H., BOCK, B. y HAARTSEN, T. (2019). An evolutionary perspective on experimental local governance arrangements with local governments and residents in Dutch rural areas of depopulation. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(7), pp. 1277-1295.

UNITED NATIONS (2022). *World Population Prospects 2022*. <https://doi.org/10.18356/cd7acf62-en>

VAISHAR, A., ŠT'ASTNÁ, M., ZAPLETALOVÁ, J. y NOVÁKOVÁ, E. (2020). Is the European countryside depopulating? Case study Moravia. *Journal of Rural Studies*, 80, pp. 567-577.

XUNTA DE GALICIA (2021). Ley 5/2021, de 2 de febrero, de Impulso Demográfico de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, 26, de 9 de febrero de 2021.